

ESTUDIO TÉCNICO

N.º 06/2015

**Pobreza Multidimensional como  
concepto-acción para la evaluación de la  
estrategia brasilera de desarrollo  
social y combate de la pobreza**

MDS

SAAGI

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y COMBATE DEL HAMBRE

SECRETARÍA DE EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

## **Estudio Técnico**

Nº 06/2015 – Pobreza Multidimensional como concepto-acción para la evaluación de la estrategia brasilera de desarrollo social y combate de la pobreza.

## **Responsable técnico**

Paulo de Martino Jannuzzi

Estudios Técnicos SAGI es una publicación de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI) creada para sistematizar notas técnicas, estudios exploratorios, productos y manuales técnicos, informes de consultoría y reflexiones analíticas producidas en la secretaría, que tratan temas de interés específico del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) para subsidiar, directa o indirectamente, el ciclo de diagnóstico, formulación, seguimiento y evaluación de sus políticas, programas y acciones.

El principal público al que se destinan los Estudios son los técnicos y gestores de las políticas y programas del MDS en la esfera federal, estadual y municipal. En esta perspectiva, son textos técnico-científicos aplicados con un alcance y dimensión adecuados a su apropiación al Ciclo de Políticas, caracterizándose por la objetividad, foco específico y tempestividad de su producción.

A futuro, pueden llegar a transformarse en artículos para publicación: Cuadernos de Estudios, Revista Brasileira de Seguimiento y Evaluación (RBMA) u otra revista técnico-científica, para alcanzar públicos más amplios.

**Palabras clave:** *Indicador, Pobreza Multidimensional, Programas Sociales.*

## **Unidad Responsable**

### **Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información**

Explanada de los Ministerios | Bloque A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasilia | DF

Teléfono: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

### **Secretario de Evaluación y Gestión de la Información**

Paulo de Martino Jannuzzi

### **Secretaria Adjunta**

Paula Montagner

## PRESENTACIÓN

Este estudio técnico discute en torno a aspectos conceptuales y metodológicos acerca de la pobreza multidimensional y analiza la pertinencia y utilidad de algunas de las principales propuestas existentes – OPHI/PNUD, Cepal y Banco Mundial – para la evaluación del conjunto de acciones y programas que Brasil viene adoptando para la superación del hambre y la pobreza.

### 1. Introducción<sup>1</sup>

Con la proximidad en la definición del conjunto de indicadores de acompañamiento de la Agenda de Desarrollo post-2015 ha habido una profusión de propuestas de indicadores de Pobreza Multidimensional. Un examen detallado de las mismas parece señalar que, como sucede con otros constructos, la Pobreza Multidimensional está siendo operacionalizada en indicadores a partir de inspiraciones abstractas o concepciones idealizadas –y, naturalmente, ideologizadas, como todo emprendimiento técnico-científico– por equipos con una fuerte competencia académica pero distantes o desconocedores de aquello que muchos gobiernos han reflexionado y colocado en práctica en términos de políticas y programas en el área y de los instrumentos, investigaciones e indicadores de seguimiento y evaluación desarrollados.

Este estudio técnico se propone sistematizar los subsidios técnicos y políticos para la discusión y construcción de indicadores de Pobreza Multidimensional en Brasil y en el Mundo, a la luz de la experiencia nacional de las políticas de desarrollo social y prácticas de diagnóstico, seguimiento y evaluación de las mismas en los últimos doce años.

Para ello, se parte de un análisis crítico de algunas de las propuestas existentes –OPHI/PNUD, Cepal y Banco Mundial. Se avanza en la proposición de directrices conceptuales y metodológicas para la construcción de medidas efectivamente más robustas y consistentes para el seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales abocados a mitigar y atender a la pobreza, entendida como fenómeno de privación de un conjunto de derechos sociales. Se presenta una caracterización de los cuatro grupos-tipos de pobreza multidimensional y la evolución de los mismos de 2004 a 2013.

---

<sup>1</sup> La elaboración de este Estudio Técnico se valió de la colaboración de diversos técnicos de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información entre octubre de 2014 y abril de 2015, en particular, los mencionados entre los Colaboradores en la ficha técnica. Agradezco a ellos y a todos los participantes de las reuniones del Grupo Técnico de discusión sobre conceptos y medidas de Pobreza y Desigualdad (GTPD), eximiéndolos de las lagunas e imperfecciones identificables en el presente texto, responsabilidad exclusiva del autor.

## 2. Indicadores, ¿para qué? Diagnóstico social, ¿Evaluación de Políticas o Impacto Mediático?

En el pilar del éxito mediático del Índice de Desarrollo Humano de los últimos veinte años, diversos centros de investigaciones, organizaciones internacionales y universidades, disputan la atención de periodistas y, deseablemente, tomadores de decisión en el sector público para mostrar la supuesta originalidad conceptual y la excelencia técnica de sus propuestas de indicadores de Progreso Social, Felicidad, Vulnerabilidad o Pobreza Multidimensional. Los informes sociales son producidos con estos indicadores, ya sea en una perspectiva comparativa entre países o en una perspectiva temporal, para ilustrar la potencialidad analítica de los mismos.

Como se sugirió en algunos de estos informes, el indicador propuesto estaría asentado en la base conceptual, filosófica y bibliográfica más completa y abarcativa disponible sobre Desarrollo, estaría valiéndose de la mayor variedad de datos sociales existentes entre los países y habría sido construido con las más sofisticadas técnicas econométricas desarrolladas en la academia. Se justifica la excelencia del indicador y su utilidad como instrumento de diagnóstico o *advocacy* de políticas para el Desarrollo por la cantidad de información y “neutralidad” de la técnica usada en su construcción. Para esta comunidad epistémica de la “indicadología”, cuanto más información, cuanto más impenetrable es la metodología, cuanto más ecléctica es la base conceptual usada, más válido y útil será el indicador propuesto. Cuanto mayor es el número de casas decimales con que el indicador es presentado, más confiable y precisa es la medida. Como si fuesen depurados por un sistema de Contabilidad Nacional –como el Producto Bruto Interno- el valor final del indicador, cualquiera que sea, es la más “exenta” y “precisa” del nivel de desarrollo del país o región. En esta comunidad epistémica, el método precede al constructo, el concepto es la medida, la medida es el concepto. En algunos casos, para esta comunidad epistémica, la no distinción Concepto-Medida es incluso reconocida como una característica deseable. Las medidas con una fuerte base empírica justificarían, en esta perspectiva, *pseudo-constructos*.

Hay un deslumbramiento desproporcionado de parte de quienes proponen tales indicadores en relación a la utilidad de los mismos como instrumentos de evaluación de políticas públicas. En general, para garantizar la supuesta “legitimidad académica” y el “purismo metodológico” en la construcción de los indicadores, quienes proponen esto se valen casi exclusivamente de referencias filosóficas, conceptuales y académicas sobre Desarrollo, Bienestar o Pobreza,

dejando de incorporar al conocimiento aplicado sobre las experiencias concretas de Políticas Públicas exitosas tan extensamente descritas por los organismos multilaterales en diversos países y contextos. Tal elección teórica y metodológica no sería problemática si estas medidas permanecieran restrictas al medio académico o en la producción de diagnósticos de condiciones de vida, pero se torna problemática cuando se señala que los referentes supuestamente “iluminados” en que se basan, producen indicadores igualmente “iluminadores” de la buena razón técnico-política.

Los buenos indicadores de evaluación de políticas necesitan, en realidad, ser específicos y sensibles a los diversos componentes programáticos de las mismas, para mostrar los efectos – o la falta de efectos o incluso los defectos- ya que no hay razón para sospechar que se hayan producido. Para tornar más clara esta asertiva, vale citar dos ejemplos: si la escolaridad media es un buen indicador social para retratar diagnósticos de condiciones de vida en Brasil, la frecuencia escolar de niños de 4 a 5 años, abandono en la educación media, desfasaje edad/serie o medidas de desempeño –todas disponibles y actualizadas regularmente en el país- son indicadores mucho más específicos y sensibles para captar la efectividad de políticas educacionales; los indicadores de disponibilidad de bienes, material de paredes y piso, acceso a servicios urbanos de agua, luz, saneamiento y transporte son ciertamente mucho más sensibles y específicos a la existencia o no de programas de acceso a crédito, de valorización del salario mínimo o de acceso a la vivienda popular que las medidas de consolidación de residentes por habitación; finalmente, si la esperanza de vida es un buen indicador de diagnóstico o evaluación a largo plazo de cambio de estilos de vida y acceso a servicios de salud de diferentes naturalezas, la mortalidad infantil o el bienestar físico reportado pueden ser indicadores mejores para el seguimiento y la evaluación regular de la existencia y oferta de programas de salud pública.

Puede parecer contradictorio, pero los buenos indicadores de diagnóstico social no son necesariamente buenos indicadores de seguimiento y evaluación de políticas en el corto y mediano plazo (Figura 1). Los diagnósticos se apoyan, en general, en indicadores de acumulación; el seguimiento y la evaluación regular de las políticas demandan medidas que reflejen los flujos. En el largo plazo, los indicadores de diagnóstico pueden ser útiles para evaluar el esfuerzo del conjunto de estrategias diseñadas para poner en acción la política social en cuestión. Finalmente, las políticas y los programas efectivos son diseñados para mitigar la cuestión social originaria valiéndose de estrategias con mayores chances de viabilizarse en el contexto de recursos, gobernabilidad política y competencia técnica

existente. Los indicadores producidos regularmente, que sean sensibles y específicos de estas estrategias, producirán evidencias ciertamente mucho más útiles para evaluar avances, resiliencias, retrocesos, inexigibilidad o impropiedad de la política que las medidas referidas a un constructo teórico distante, ciertamente portador de visiones deseables de sociedad pero poco instrumentalizador de la acción pública más efectiva y transformadora.

Finalmente, los Indicadores Sociales de diagnóstico persiguen la capacidad de explicación de alguna cuestión social o de discriminación de situaciones típicas en que tal cuestión se manifiesta en grupos poblacionales o territorios, en un momento específico del tiempo. Los Indicadores de Políticas deben reflejar con mayor sensibilidad y especificidad los efectos –o falta de efectos- de acciones y programas por ellas desencadenados, medidos a lo largo del tiempo. La sincronía es un atributo básico de los Indicadores Sociales; la diacronía lo es en relación a los Indicadores de Políticas, por la capacidad de diferenciación antes/después de las acciones implementadas, en dos momentos, consecuentemente.

**Figura 1:** Indicadores Sociales e Indicadores de Políticas Sociales proveen visiones complementarias de la problemática y solución de la pobreza.



Los Indicadores de evaluación de programas públicos de combate al hambre deberían, así, reflejar el diseño de políticas y programas específicos (Cuadro 1)<sup>2</sup>. Si la naturaleza de la intervención involucra la formulación de programas de suplementos alimentarios, con distribución de leche a niños o de canastas básicas a las familias, se requiere idealmente medidas directas del nivel de desnutrición, como indicadores antropométricos. Si el combate al hambre involucra la implementación de programas de transferencia de ingreso, acciones de inclusión productiva y políticas activas de empleo (dinamización de la economía, aumento real del salario mínimo, etc.), los indicadores de pobreza monetaria son útiles para el

<sup>2</sup> JANNUZZI, MARTIGNONI y SOUTO (2012).

seguimiento de las tasas de cobertura de la población potencialmente retirada del riesgo de exposición a este flagelo. Si la estrategia involucra la provisión de alimentos por medio de merienda servida en las escuelas o de equipamientos de seguridad alimentaria –comedores populares, banco de alimentos, etc.- los indicadores de acceso y frecuencia a artículos alimentarios específicos pueden traer subsidios relevantes para evaluación. Si, en la estrategia de combate a la pobreza, son acopladas algunas intervenciones de naturaleza político-institucional para mitigar los efectos de la estigmatización o discriminación a los que están sujetas las poblaciones más pobres, los indicadores de percepción subjetiva de su condición social pueden ser importantes. Finalmente, si el diseño del programa abocado a la mitigación de la pobreza es más abarcativo, involucrando diferentes acciones sectoriales de políticas sociales, las medidas de pobreza multidimensional o un conjunto más amplio de medidas de pobreza o incluso indicadores sociales, pueden ser más útiles para el acompañamiento de la estrategia.

**Cuadro 1:** Indicadores de Evaluación de Políticas según la naturaleza y diseño de la Política de Combate a la Pobreza

NATURALEZA DE LA POLÍTICA O PROGRAMA	CONCEPTO SUBYACENTE	INDICADORES DE EVALUACIÓN
Provisión de acceso al alimento por medio de la merienda escolar, distribución de leche, canastas básicas, etc.	Hambre, desnutrición.	Indicadores antropométricos, de inseguridad alimentaria, consumo de artículos específicos
Transferencia de ingresos, Inclusión Productiva y Políticas de Empleo	Pobreza monetaria	Tasa de pobreza medida por la línea de pobreza
Provisión de acceso a un conjunto de programas, servicios y bienes públicos	Pobreza multidimensional	Indicador multidimensional o conjunto de indicadores sociales o de pobreza
Reducción de la desigualdad de acceso al ingreso y a otros programas	Pobreza relativa	Proporción de personas con ingresos por debajo del ingreso promedio, indicadores de desigualdad o brecha de ingresos
Actuación en los efectos simbólicos y de estigmatización de la exclusión social	Pobreza percibida	Indicadores subjetivos o autodeclarados de pobreza
Diseño adaptado de programas para públicos destinatarios específicos	Pobreza multifacética	Indicadores de pobreza específica para cada tipo de intervención diseñada

Las propuestas de construcción de indicadores de Desarrollo, Vulnerabilidad Social o Pobreza Multidimensional no pueden, pues, valerse sólo de constructos teóricos y mucho menos, de experimentos de sociometría empirista. Necesitan inspirarse más en las experiencias exitosas y buenas prácticas de políticas públicas en un nivel internacional y subnacional, documentadas a larga escala hace más de 30 años. Sin negar, en absoluto, la importancia de las referencias conceptuales, filosóficas y académicas en la motivación de estas propuestas, se señala que, para su operacionalización instrumental, es necesario compilar, estudiar e investigar lo que los diferentes países han creado y colocado en práctica en términos de políticas y programas sociales que actúan en la mitigación de la pobreza, de la vulnerabilidad,

de la desigualdad. Los Indicadores usados en el seguimiento y evaluación de estas políticas, referidos a programas o a públicos más específicos, pueden conferir una mayor utilidad técnica-política que los indicadores sociales tradicionalmente recomendados en propuestas de inspiración marcadamente académica.

La experiencia del Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un buen ejemplo a citar en este sentido y, naturalmente, a evitar. Inspirado en concepciones filosóficas supuestamente “iluminadas” y “consensuales”, el indicador poco reflejó, de hecho, en sus mediciones anuales, los efectos de las experiencias de políticas sociales más significativas en los últimos veinte años. De entrada, esto se debe al hecho de que el indicador se asienta en presupuestos claramente liberal-conservadores acerca del papel del Estado en el Desarrollo. En este ideario el desarrollo es el resultado de la viabilización de oportunidades de emancipación individual y no como proceso activo de promoción del acceso a derechos sociales colectivos, concepción ésta que incluye la proposición de innovaciones importantes en términos de políticas sociales en todo el mundo. No sería sorprendente, pues, que un indicador construido bajo el escudo de un consenso de inspiración liberal-conservador sobre Desarrollo Humano no pudiese captar lo que se propone desde el Desarrollo Social por parte de otras corrientes y concepciones políticas más progresistas.

Se puede hasta reconocer la utilidad del IDH en la elaboración de diagnósticos comparativos generales de condiciones de vida, pero ciertamente es un equívoco emplearlo como instrumento de evaluación de políticas públicas. Su fuerte dependencia de un indicador básicamente económico –Producto Bruto Interno *per cápita*- y de indicadores sociales de importancia –escolaridad media, años esperados de escolaridad y esperanza de vida- o tornan poco sensible y específicos a políticas y programas sociales con impacto en el corto y mediano plazo como los programas de combate al hambre y la pobreza, como los operados por el MDS en los últimos doce años. Si fuesen otros los indicadores primarios del índice –de flujo como tasas de atención escolar, acceso a programas de salud, ingreso familiar o tasas de pobreza –la medida sería ciertamente mucho más sensible y útil para el *advocacy* regular pretendido por quienes la proponen, de subsidiar la evaluación de políticas sociales<sup>3</sup>. El IDH sería, pues, en la mejor de las hipótesis, un indicador para diagnósticos sincrónicos de “desarrollo humano”, pero no un indicador de evaluación diacrónico de políticas sociales.

Los informes anuales con un indicador de tal naturaleza, pro-cíclico al comportamiento del PBI e insensible a lo que se tiene por relevante en políticas sociales en Brasil y otros países,

---

<sup>3</sup> Vide JANNUZZI, BARRETO y SOUSA (2013).

contribuyen, en realidad, para deslegitimar agendas progresistas e innovadoras en el área social. Es lo que revelan los episodios que se repiten, todos los años, de divulgación del Informe de Desarrollo Humano en Brasil: aunque el contenido del informe pueda reconocer el mérito de políticas sociales en el desarrollo humano en el país, la invariabilidad del índice es la contraprueba usada –ingenua o conscientemente- por segmentos de los medios masivos y del medio político para señalar que ningún avance social fue alcanzado. Para citar una de entre tantas situaciones de esta naturaleza, vale verificar la “esquizofrenia comunicacional” entre la cita seleccionada del RDH 2013 –reconociendo méritos de la estrategia brasilera de políticas sociales- y el titular –de valor negativo- del portal *Web* del diario de circulación nacional, en el día de divulgación del informe, como se ilustra en el Cuadro 2.

Las menciones críticas al IDH se aplican a muchas otras propuestas, cabe aclarar. Hay muchos otros ejemplos de propuestas de concepto-medidas a evitar, como el Índice de Felicidad del Earth Institute, de la Colombia University, patrocinado también por las Naciones Unidas. La felicidad es definida, medida y confundida con su indicador propuesto, el Índice de Felicidad, calculado como una síntesis de seis indicadores, dos de ellos indicadores objetivos –ingreso *per cápita* ajustado al poder de paridad de compra y esperanza de vida al nacer- y cuatro indicadores de percepción subjetiva, construidos a partir de una investigación realizada regularmente por la Gallup en más de 150 países, referidos a cuatro aspectos –red de apoyo personal, confianza en el gobierno/negocios, libertad personal para tomar decisiones sobre el rumbo de la vida y generosidad. Estos aspectos son medidos a partir de respuestas a las preguntas “If you were in trouble, do you have relatives or friends you can count on to help you whenever you need them, or not?” (apoyo personal), “Is corruption widespread throughout the government/business or not?” (confianza), “Are you satisfied or dissatisfied with your freedom to choose what you do with your life?” (libertad para tomar decisiones de vida), “Have you donated money to a charity in the past month?” (generosidad).

**Cuadro 2:** Lo que dice el Informe de Desarrollo Humano sobre políticas sociales de Brasil y lo que la prensa informa en base al IDH, presente en el propio informe. En conclusión, ¿el análisis sobre los avances es correcto o es el indicador que no consigue expresar los avances? ¿O es lo contrario? ¿El indicador es correcto y la política social no está provocando ningún desarrollo humano? Finalmente, esta ambivalencia del Informe, ¿contribuye a fortalecer o a deslegitimar la Política Social?

<p><b>Informe de Desarrollo Humano 2014, pág. 104</b></p>	<p><b>Noticia reflejada en el portal del periódico Estado de San Pablo en el día del lanzamiento del Informe</b></p>
<p>The government implemented a mix of policy interventions aimed at boosting the job market, targeting government spending and cash transfers, expanding universal primary schooling and redressing gender and racial disparities. Infant mortality was cut almost in half between 1996 and 2006, and the proportion of girls in primary school rose from 83 percent to 95 percent between 1991 and 2004. Brazil's efforts to reduce its longstanding inequality by promoting income redistribution and universal access to education, health care, water supply and sanitation services also improved child nutrition, resulting in a large reduction in child stunting for the poorest 20 percent of the population.</p>	<p><b>Brasil retrocede em ranking do IDH nos últimos cinco anos</b></p> <p>LÍGIA FORMENTIE LEONENCIO NOSSA - O ESTADO DE S. PAULO 24 Julho 2014   20h 05</p> <p>De acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento, País perdeu quatro posições desde 2008</p> <p>BRASÍLIA - O Brasil retrocedeu na sua posição do ranking preparado pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) nos últimos cinco anos. De acordo com análise feita pelo relatório, divulgado nesta quinta-feira, 24, o País perdeu quatro posições quando comparado com 2008.</p>

**Brasil retrocede en el ranking del IDH en los últimos cinco años**

LÍGIA FORMENTI Y LEONENCIO NOSSA · EL ESTADO DE S. PABLO  
24 de Julio de 2014 | 20.05 hs

De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo, el País perdió cuatro posiciones desde 2008.

BRASILIA – Brasil retrocedió en su posición en el ranking preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los últimos cinco años. De acuerdo con el análisis realizado por el informe, divulgado este jueves, 24. El País perdió cuatro posiciones si se lo compara con el 2008.

La ambición de quienes proponen esta medida no es menor que la de otros grupos en la disputa de introducir indicadores en la agenda de Objetivos de Desarrollo Sustentable post-2015 (Sustainable Development Goals - SDGs). En palabras de quienes la proponen:

The Sustainable Development Solutions Network, in its recommendations on the selection of SDG indicators, has strongly recommended the inclusion of indicators of subjective well-being and positive mood affect to help guide and measure the progress towards the SDGs. Many governments and experts offer considerable support for the inclusion of happiness indicators in the SDGs. The final SDG indicator list will most likely be decided during 2015-6. We hope that the 2015 World Happiness Report once again underscores the fruitfulness of using happiness measurements for guiding policy making and for helping to assess the overall well-being in each society (HELLIWELL et al. 2015,p.7).

Felicidad, Bienestar, Desarrollo Humano, Desarrollo Sustentable, Pobreza Multidimensional son *constructos* muy valiosos para la Economía Política y para la agenda gubernamental. No pueden estar sujetos a un sociometrista empirista que, supuestamente bien intencionado, puede estar haciendo apología de políticas públicas equivocadas. En realidad, este sociometrista empirista es un mal que hoy afecta a muchos centros de investigación, muchos de ellos bien intencionados, otros no tanto. La disputa de recursos de financiación de equipos parece legitimar una cierta lógica de que cuanto mayor impacto mediático tiene el informe – en general, cuanto más ingresos pueda generar el título- mayor es la seguridad de que los recursos para el informe del año siguiente estén garantizados. Si no hay ninguna duda de que los problemas sociales deben seguir siendo investigados, tampoco debería haber dudas de que los instrumentos de seguimiento y evaluación necesitan ser cada vez más consistentes, si el objetivo es, de hecho, contribuir a mitigar las causas y consecuencias de la cuestión social originaria<sup>4</sup>.

En síntesis: es preciso evitar que la Pobreza Multidimensional sea un *pseudo-constructo* más, un concepto-medida, con un supuesto barniz conceptual-filosófico, político-normativo o académico-institucional, con bases fundantes sólo en la empiria econométrica de los datos estadísticos disponibles. Para ello, la construcción de Indicadores de Pobreza Multidimensional debe inspirarse más en las experiencias y el acervo bibliográfico de estudios comparados de políticas y programas sociales abocados a la mitigación y atención del fenómeno a nivel internacional. Por medio de esta revisión se podrá recuperar dimensiones, componentes e indicadores relevantes, específicos y sensibles al conjunto de estrategias adoptadas, evitando que las elecciones técnicas recaigan en el conjunto de indicadores que, hace 50 años, fueron la bandera del entonces innovador Movimiento de Indicadores Sociales para el mundo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Es curioso el hecho de que Brasil, habiendo sido clasificado en la 16ª posición de entre los 159 países en este Índice de Felicidad, no haya tenido ninguna repercusión mediática interna en el país, con el lanzamiento de la edición 2015 del Happiness World Report en abril de 2015. ¿Será que sería diferente si el país hubiese retrocedido en el ranking, a la inversa de haber avanzado 8 posiciones en relación al 2005?.

<sup>5</sup> JANNUZZI (2004).

### **3. Pobreza Multidimensional como síntesis de la Pobreza Monetaria y la Vulnerabilidad Social**

La multidimensionalidad no es sólo un concepto abstracto que orienta la producción de diagnósticos y evaluaciones de programas sociales en el Ministerio de Desarrollo Social; es una forma de percibir la problemática social y diseñar las acciones para ocuparse de la misma. Multidimensionalidad no es un término necesariamente explicitado en documentos normativos de programas del Ministerio pero está presente claramente en el diseño y en la operación de los mismos. Pobreza Multidimensional es un concepto-acción, como deben ser definidos los grandes desafíos en políticas sociales, esto es, como marcos referenciales que, inspirados en una visión política acerca del Estado, la Ciudadanía y el Desarrollo, explicitan las problemáticas sociales en términos normativos y/o pragmáticos al mismo tiempo que sugieren una solución para ocuparse de las mismas. Un concepto-acción se define implícita o explícitamente cuando una o más cuestiones sociales que se presentan en una sociedad entran efectivamente en la agenda de las prioridades políticas del gobierno como una problemática a mitigar, ya interpretadas según el marco referencial vigente y ya delimitadas por las posibilidades de solucionarlas de forma más restringida o más amplia, en función de los recursos disponibles, de la viabilidad política, de la gobernabilidad de los medios y agentes, de la capacidad técnica de operar los programas y acciones por parte de los agentes involucrados.

En una perspectiva instrumental, se trata de entender a la Pobreza Multidimensional como la representación operacional de un conjunto de privaciones de acceso a derechos sociales asegurados, en el caso de Brasil, por la Constitución de 1998 y otros documentos normativos, privaciones éstas producidas por diversos determinantes (fenómeno multideterminado) –baja escolaridad, falta de acceso a servicios, discriminación, etc.-, vivenciado por segmentos poblacionales identificados (fenómeno multifacético) –como trabajadores con baja remuneración y en la informalidad, trabajadores rurales y pequeños agricultores familiares, población en situación de calle, quilombolas, etc.- que demanda una acción multisectorial de políticas para su mitigación. No se trata de entender a la pobreza sólo o prioritariamente como una falta de acceso a alimentos para la supervivencia o de recursos para participar como consumidor de bienes y servicios en el mercado, sino como una privación de derechos sociales más amplios. Su mitigación o resolución no depende de un programa o una política, sino de una estrategia multisectorial construida a partir de un conjunto de políticas sociales.

El concepto-acción de Pobreza Multidimensional es, en este sentido, una interpretación operacional y normativa posible, entre tantas otras, sobre cómo mitigar y solucionar las carencias y privaciones sociales en una sociedad dada. En el caso de las Políticas de Desarrollo Social, este concepto-acción significa una privación de derechos básicos de ciudadanía cuya solución requiere de la acción integrada de varias políticas sectoriales, ajustada tanto como sea posible a las especificidades de los diversos segmentos poblacionales en situación de privación. De manera implícita o explícita a lo largo de los últimos diez años, este concepto-acción ha orientado el Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre (MDS), desde su creación, en la concepción, diseño y operacionalización de sus políticas y programas de superación de la pobreza, así como la articulación con otros ministerios en la propuesta de acciones específicas –y principio de equidad- para los públicos más vulnerables. Los instrumentos de gestión, programas y servicios propuestos reflejan claramente la multidimensionalidad de este concepto-acción, como era de esperarse. Vale la pena registrar algunos ejemplos en este sentido, comenzando con uno de los instrumentos que más explícitamente revela esta interpretación multidimensional y multifacética de la pobreza y la vulnerabilidad social que estructura las acciones del MDS: el Registro Único de Programas Sociales.

El Registro Único fue diseñado y ha sido constantemente perfeccionado para ser un sistema de búsqueda activa y continua de personas en situación de vulnerabilidad social y privación de derechos, recogiendo datos demográficos, educativos, habitacionales, ocupacionales, gastos domiciliarios y de identificación socio-cultural-étnica. No es, pues, sólo una base de datos, sino un programa que involucra decenas de millares de agentes públicos en todo el país; no se presta sólo a la verificación del ingreso disponible en la familia, sino que indaga acerca de más de 40 variables para cada familia e individuos; no se restringe a la identificación de familias de acuerdo a la dirección, sino que detalla inclusive el grupo al que pertenece (indígenas, quilombolas, población en situación de calle, linyeras, marginales y más de 10 grupos específicos más). El Registro Único ha sido empleado para identificar públicos destinatarios del Programa Bolsa de Familia y otros veinte programas, como para provisión de agua mediante cisternas en el Semiárido, acceso subsidiado a la energía eléctrica (Tarifa Social), a la telefonía residencial (Teléfono Popular), a la casa propia (Mi Casa, Mi Vida) o pase libre en transporte interurbano por bus, tren o barco para personas con deficiencias de bajo ingreso. El Registro Único ha sido también utilizado para identificar públicos destinatarios específicos para programas estatales y municipales, de recuperación de

escolaridad (Educación de Jóvenes y Adultos, por ejemplo). Operacionaliza, pues, un concepto-acción de Pobreza Multidimensional mucho más allá de la falta de ingresos o de alimentos para consumo, sino también de situación ocupacional, acceso a la escuela, a condiciones habitacionales adecuadas, etc.

El acceso a la educación y a servicio de salud materno-infantil, son otros derechos que se suman a cómo la interpretación multidimensional de la Pobreza ha orientado la concepción, diseño y operacionalización de las acciones del MDS. El Programa Bolsa de Familia fue lanzado en el 2003 con el objetivo de viabilizar la transferencia de ingresos hacia la población más vulnerable, condicionando la atención escolar de niños y adolescentes de entre 6 y 17 años y la atención a los servicios de salud materno-filial. Por más críticas que se realicen acerca de la obligatoriedad de la atención de tales condicionantes por parte de las familias –ya que se trata de los derechos de cualquier ciudadano brasileiro, no de obligaciones, el hecho es que ellas también se aplican y se aplicaron al poder público -en las tres esferas- encargado de proveer acceso a los equipos y servicios públicos para niños y madres. Sin tales condiciones ¿habrían sido construidas escuelas y puestos de salud o se hubiese provisto transporte escolar y equipos de Salud de la Familia en las localidades más pobres y remotas del país? ¿Sin la implementación del Programa, el estado de Maranhão habría aumentado la frecuencia escolar de niños de 7 a 14 años del 87% al 96% de los niños, en seis años, de 2003 a 2009? ¿La tasa de mortalidad infantil habría caído de 36 a 23 muertes por cada mil en ese corto período sin la ampliación del acceso a la salud materno infantil para la población de bajo ingreso en el estado?

El Registro Único y la Bolsa Familia son sólo dos de los diversos programas y acciones diseñados bajo la orientación multidimensional de la pobreza. Las transferencias mensuales del Beneficio de Prestación Continua para personas con deficiencia y ancianos de bajo ingreso y que no contribuyeron a la Seguridad Social durante la vida activa, el Programa Cisternas, que viabiliza la construcción de cisternas domiciliarias para recolección y almacenamiento de agua de lluvia para el período de sequía en el Semiárido, el Programa de Adquisición de Alimentos, que viabiliza la compra de la producción del agricultor familiar y distribución de los alimentos a entidades socio-asistenciales, escuelas y comedores populares, así como los servicios y acciones destinados a la población en situación de calle, a los adolescentes en medida socioeducativa, a las familias en situación de riesgo social, son otros ejemplos de cómo la perspectiva multidimensional se traduce en el diseño y la oferta de programas y

servicios para los públicos multifacéticos en situación de vulnerabilidad social y pobreza en el país.

Este diagnóstico multideterminado y multifacético de la pobreza y el reconocimiento de la necesidad de una estrategia multisectorial para su mitigación es la base fundante del Plan Brasil Sin Miseria (BSM) creado en el 2011. El Plan amplió esta estrategia de mitigación y superación de la pobreza y vulnerabilidad social por medio de la coordinación de más de una centena de acciones en tres ejes sectoriales –transferencia de ingresos, servicios públicos e inclusión productiva-, involucrando más de diez ministerios y con una mayor articulación federal, con efectos en un espectro social más amplio, como demuestra una publicación reciente<sup>6</sup>. El reconocimiento de la multideterminación de la pobreza está impregnado por el esfuerzo del BSM de hacer que las “entregas” de las políticas de educación, salud, asistencia social y promoción al trabajo –todas de naturaleza universal- lleguen a los más pobres. El acceso a la escuela, a la merienda escolar, a los servicios de atención a la salud, a los remedios gratuitos o subsidiados, a la intermediación de mano de obra calificada profesional, ha contribuido en el sentido más amplio de emancipación social y económica de la población brasilera, pero a veces con una cobertura más restringida entre los más pobres y vulnerables. El MDS y el Plan Brasil Sin Miseria han actuado en estos últimos doce años en la promoción del acceso a estas políticas con estrategias específicas, movidas por el principio de “universalismo con equidad”, incorporando componentes diferenciados o un diseño redistributivo para asegurar el acceso y el usufructo, de hecho, por parte de la población más pobre o vulnerable.

La existencia de un Sistema de Providencia contributivo de amplia escala –aunque restringido a aquellos insertos en el mercado formal o que, en general, hayan contribuido en el pasado- y con buena estructuración gerencial, es otro aspecto a ser destacado en la prevención del riesgo de pobreza entre los más ancianos y trabajadores más pobres. Como señalan varios estudios, las cifras de pobreza serían mucho más elevadas si la Seguridad Social no estuviese concediendo beneficios de al menos un salario mínimo a más de 26 millones de familias, entre ellas, de ex-trabajadores urbanos contribuyentes y ex-trabajadores rurales no contribuyentes (casi 9 millones)<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Vide Campello, Silva y Vieira (2014) para una comprensión del diseño, acciones y resultados del Plan.

<sup>7</sup> Vide, entre otros, Schwarzer y Santana (2013).

No menos importantes fueron las decisiones políticas de valorización real del salario mínimo y de dinamización del mercado de trabajo nacional<sup>8</sup> en la estrategia nacional de superación de la pobreza y mejora de las condiciones de vida de la población más pobre. Un estudio del Banco Mundial acerca de los determinantes de la evolución de la pobreza en diversos países entre 2001 y 2009, señaló que la evolución del ingreso del trabajo como principal factor explicativo, es tanto mayor cuanto más elevada sea la línea de referencia adoptada para la pobreza<sup>9</sup>. La ampliación del crédito a la población de bajos ingresos también fue otra decisión política en el dominio económico con repercusiones positivas en las condiciones de vida de la población de bajos ingresos. Cocina y heladera pasaron a ser bienes casi universales en el medio urbano brasileiro.

Esta estrategia compleja de mitigación y combate de la pobreza constituye, pues, un legado – de políticas sociales, de decisiones de política económica, de diseño de programas e implementación de servicios para diferentes segmentos vulnerables- que debe ser considerado en la definición de un concepto-acción de Pobreza Multidimensional. La Pobreza Multidimensional no puede ser definida, como ya se señaló en la sección anterior, sólo a partir de interpretaciones y lecturas de los “clásicos” de la Economía del Bienestar o la Filosofía Política, como un proceso hipotético-deductivo lineal: “Concepto→ Dimensiones→ Medidas”. Tampoco puede ser definida en base a una sociometría empírica, de definición *ex-post* del concepto a partir de la disponibilidad de variables atendidas en investigación, como un razonamiento igualmente lineal del tipo “Datos→ Dimensiones→ Concepto”, como suele acontecer con varias propuestas de Concepto-Medida de Bienestar, desarrollo humano, progreso social.

Por medio de un proceso de “Interpretación política de la realidad social→ Formulación de Políticas Públicas→ Diseño de Programas y Acciones→ Indicadores”, inspirado en la experiencia brasileira brevemente descrita de políticas y programas de mitigación de la pobreza, la Pobreza Multidimensional puede ser entendida, en sentido político-normativo, como la situación de privación de acceso a los medios económicos y a las políticas públicas que aseguran la ciudadanía plena, requiriendo para su superación una estrategia abarcativa de programas sociales –de naturaleza universal, de asignación y redistributiva- cuyo seguimiento y evaluación demanda un conjunto de indicadores específicos de programas, entre ellos, el indicador resultante de la integración de dos abordajes de medida complementarios: la

---

<sup>8</sup> Como la política de priorización de la compra de bienes y servicios producidos en el país, como lo practicado por la Petrobrás en la compra de barcos de carga y plataformas de exploración, por ejemplo.

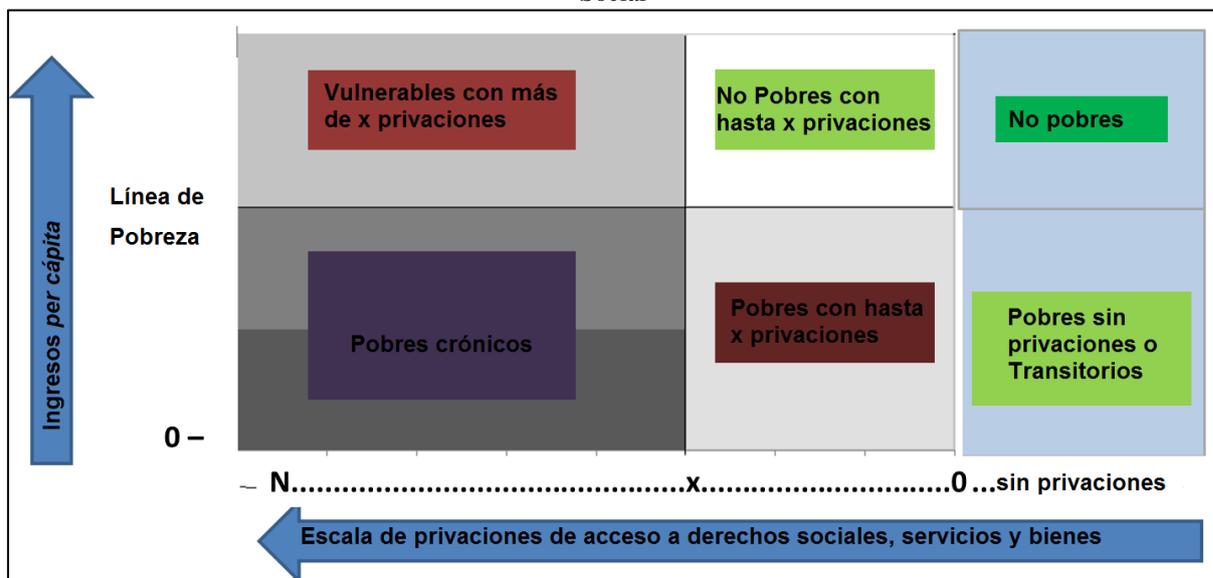
<sup>9</sup> Vide Azevedo et al (2013)

pobreza monetaria (basada en la línea de pobreza) y la vulnerabilidad social (basada en una escala de privaciones de acceso a derechos, bienes y servicios).

México adoptó hace algunos años este abordaje interpretativo de la Pobreza Multidimensional y de su medida, identificando seis grupos de interés analítico (Figura 2): pobres crónicos (con ingresos bajo la línea de la pobreza y privaciones extremas), vulnerables (no pobres en cuanto a ingresos, sino igualmente privados), pobres con carencias (bajos ingresos y privaciones medianas), pobres transitorios (bajos ingresos, pero sin privaciones básicas), no pobres con carencias (ingresos por encima de la línea de la pobreza, pero con privaciones medianas) y no pobres<sup>10</sup>.

Esta propuesta no tiene nada de original, cabe destacar. De hecho, la adopción de tal concepto-acción no presenta, en realidad, ninguna novedad en el área. Sólo recupera y revive un abordaje de cierta tradición de estudios sobre pobreza y condiciones de vida que se realizaban en los años 1980/90 en Brasil y en América Latina, como los realizados por la Cepal, Seade y el Núcleo de Estudio en Políticas Públicas de la Universidad de Campinas<sup>11</sup>. En aquella época, la tradición de los estudios sobre el mercado de trabajo y los análisis de la cobertura y alcance del Sistema de Protección Social en estructuración en muchos países orientaban la investigación sobre pobreza, condiciones de vida y desigualdad en la región.

**Figura 2:** Concepción de la Pobreza Multidimensional como síntesis de la Pobreza Monetaria y Vulnerabilidad Social



<sup>10</sup> VAZ y JANNUZZI (2014).

<sup>11</sup> Vide Ferres y Mancero (2001), Seade (1994), Lopes (1995).

De acuerdo a lo registrado en el *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*, publicado por el IBGE en el 2006, a partir de muchas reuniones técnicas y contribuciones de especialistas en la temática durante varios años, desde 1996:

Methods combining poverty lines and deprivation indices to identify the poor have been used in few countries and have also been employed in many academic studies.... In Latin America the tradition has been to identify the poor as those who either have a low income or suffer from deprivation. The objective of this method is to improve the assessment of satisfaction of needs with respect to the two methods widely used in the region, the deprivation index (specifically, the unmet basic needs, or UBN) and the poverty line. Certain needs are better evaluated through deprivation indices, while others are adequately assessed by current income (Expert Group on Poverty Statics, 2006, p.119).

La Pobreza Multidimensional como síntesis de la pobreza monetaria y de la vulnerabilidad social (o necesidades básicas insatisfechas - NBI) estaba presente, pues, ya hace más de 25 años en los estudios sobre condiciones de vida en la región. De hecho, la revisión de los métodos y técnicas de medida de la pobreza realizada algunos años después de la publicación del Compendio observó que:

Una de las iniciativas pioneras de medición multidimensional de la pobreza en América Latina tuvo lugar a finales de la década de 1980 y consistió en la utilización complementaria de los métodos de la línea de pobreza y NBI. .... el método de la línea de pobreza no tiene en cuenta el acceso a los servicios públicos gratuitos ofrecidos por el estado y tampoco capta la satisfacción de necesidades que exigen inversiones y no gastos corrientes, tales como habitación o educación. Por su parte, el método NBI no consigue medir las necesidades que son satisfechas a través del consumo.

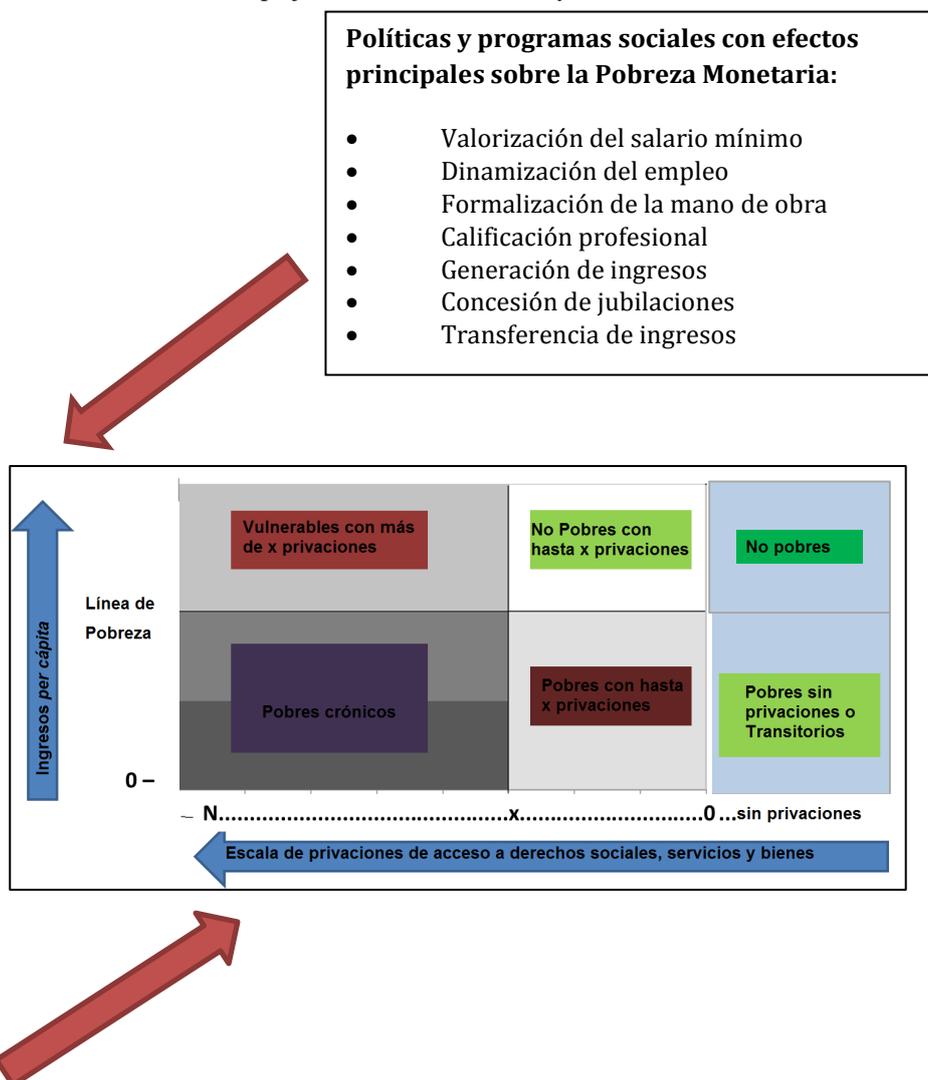
...

La complementariedad consiste en que cada método captura diferentes necesidades. Las métricas monetarias se asocian a la privación a corto plazo, dada la sensibilidad de las ganancias para el ciclo económico, mientras que el abordaje NBI está relacionado a la pobreza estructural, ya que sus indicadores son más estables en el tiempo. (FERES y VILATORO 2013, p.32)

A la luz de lo expuesto anteriormente, tal abordaje combinado se prestaría no sólo a la elaboración de diagnósticos de pobreza multidimensional, sino también a evaluar los efectos de las complejas estrategias de políticas de combate y mitigación de la pobreza, que involucran programas y acciones que influyen en los ingresos disponibles de las familias –por la valorización del salario mínimo, dinamismo del mercado de trabajo, calificación de la mano

de obra, existencia de Sistemas de Protección Social contributivos o no (Bolsa Familia, Beneficio de Prestación Continua, etc.)- y programas y acciones para ampliar el acceso a derechos sociales, bienes y servicios –provisión de lugares en escuelas, atención a la salud, servicios urbanos, viviendas, acceso a créditos, etc. Dicho de otra manera, se trata de estrategias, planes y políticas que contribuyesen a superar la privación de medios económicos y de acceso a derechos sociales necesarios para la plena ciudadanía, estarían contribuyendo a la mitigación y superación de la Pobreza en una perspectiva Multidimensional (Figura 3).

**Figura 3:** Sensibilidad y especificidad de la Pobreza Multidimensional para la evaluación de Estrategias complejas de Desarrollo Social y Combate de la Pobreza



#### 4. Análisis comparado de Indicadores de Pobreza Multidimensional

Habiendo discutido cuestiones de naturaleza conceptual, técnica y política –y por qué no epistémica- sobre Pobreza Multidimensional en las secciones anteriores, se sigue con el análisis comparativo de tres de las principales propuestas existentes de su medición: la del Oxford Human Development Initiative tomada por el Escritorio de Desarrollo Humano del PNUD, la de la División de Estadísticas de la Cepal y la de Lopez-Calva et al (2014), técnicos del Banco Mundial –en adelante, en desmedro de precisión referencial, pero a los fines de la simplicidad, se denominará como la propuesta del Banco Mundial (BM).

Estas tres propuestas, así como otras propuestas que vienen siendo producidas y vehiculizadas sobre Pobreza Multidimensional, Vulnerabilidad y otros constructos correlativos, han sido analizadas y discutidas regularmente en la serie de Estudios Técnicos SAGI –más de 15 estudios en los últimos cuatro años –disponibles en el Portal de la Secretaría<sup>12</sup>. Estos estudios demuestran que estas propuestas de indicadores se diferencian por un conjunto amplio de aspectos conceptuales y metodológicos, desde la concepción de lo que se entiende por Pobreza Multidimensional hasta las diferentes técnicas y alternativas metodológicas para su operacionalización en indicadores (Cuadro 3).

**Cuadro 3:** Aspectos conceptuales y metodológicos que diferencian a las propuestas de Indicadores de Pobreza Multidimensional

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Indicador Social (concepto-medida) o Indicador de Política (concepto-acción)</li><li>- Foco conceptual en Pobreza Multidimensional o Vulnerabilidad</li><li>- Dimensiones consideradas</li><li>- Cantidad y naturaleza de los Indicadores propuestos</li><li>- Grupos poblacionales considerados en los indicadores</li><li>- Importancia otorgada a cada dimensión e indicador</li><li>- Metodología de combinación de las dimensiones y privaciones</li><li>- Número de privaciones a considerar</li><li>- Técnica de agregado de los indicadores</li><li>- Fuentes de datos usadas</li></ul> |
|---|

Deteniéndose en algunos aspectos centrales de las tres propuestas –sistematizadas en el Cuadro 4- primeramente, es preciso registrar que ninguno de ellos fue propiamente construido para ser un Indicador de Políticas y de estrategias multisectoriales de combate de la pobreza. Son propuestas de construcción de Indicadores Sociales, ciertamente legítimas, pero con inspiraciones claramente “empiristas” (en la elección de variables con mayor poder

<sup>12</sup> Vide [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi) -> Estudios Técnicos

discriminante en los estudios diagnósticos de la pobreza y condiciones de vida) y/o basadas en principios orientadores de la acción que las organizaciones multilaterales involucradas patrocinan (en la elección de las dimensiones de los indicadores). No pretenden, al menos explícitamente, “traducir” en términos operacionales la Declaración de los Derechos del Hombre, las recomendaciones de la Cúpula Social de Copenhague u otra agenda normativa-filosófica-política global existente, lo cual es un buen comienzo. La propuesta OPHI guarda proximidad, no obstante, con los preceptos de “Desarrollo Humano”. La de la Cepal se inspira en sus líneas de acción y *advocacy* en términos de sistemas de políticas sociales más abarcativas y de la vinculación de los mismos con políticas activas en el campo del trabajo. La propuesta BM es, tal vez, la menos ambiciosa en términos de identificación explícita con algún imaginario conceptual o político ya que fue construida con propósitos mucho más pragmáticos de identificación de la porción más resiliente de la pobreza monetaria, no sujeta a la volatilidad del ingreso del trabajo. Sin embargo, revela, implícitamente, por la elección de dimensiones y variables operacionalizadoras, su inspiración en los preceptos de la economía de mercado y de políticas de capital humano pregonados por el Banco Mundial. No cabe aquí, efectuar un juicio crítico de valor político sobre las propuestas, sino solamente tratar de identificar sus inspiraciones latentes y demostrar la naturaleza epistémica, propiamente más de Indicadores Sociales que de Indicadores de Políticas, en la forma anteriormente definida.

Desde el punto de vista metodológico, de las tres propuestas solamente el indicador B; se aproxima de una medida de Pobreza Multidimensional en el concepto-acción aquí asumido, definido al final de la sección anterior. El indicador BM es construido a partir de la combinación de abordajes de pobreza monetaria y de privación de acceso a derechos, bienes y servicios, pudiendo ser usado para la distinción de los cuatro grupos de pobreza específicos de interés analítico, además de la pobreza crónica y transitoria que motivó su propuesta por parte de los autores (Figura 2, anteriormente exhibida).

Las otras dos propuestas –OPHI y Cepal- son, en realidad, de Vulnerabilidad Social, pues miden la “Pobreza Multidimensional” por medio de una escala de privaciones. En el caso del indicador del OPHI, la privación de ingresos no es siquiera considerada; en el caso de la Cepal, la condición de pobreza es evaluada como una de las 13 privaciones, pero no como una dimensión estructurante del indicador. Las propuestas originarias OPHI no confieren importancia central a la dimensión Ingresos y son poco sensible a las acciones estratégicas del gobierno brasileiro en la superación de la pobreza en términos de la política de salario mínimo,

de las decisiones en favor de la creación de empleo en el país, de la ampliación de acceso a programas de transferencia de ingresos como BPC y PBF.

**Cuadro 4:** Análisis comparativo de 3 propuestas de Indicadores Multidimensionales

<b>Institución</b>	<b>Banco Mundial</b>	<b>OPHI/PNUD</b>	<b>Cepal</b>
<b>Aspectos conceptuales</b>	Es, de hecho, un indicador multidimensional de pobreza, pues combina los dos abordajes	Es primeramente un indicador parcial de vulnerabilidad social, pues no considera explícitamente al ingreso o pobreza monetaria	También es un indicador de vulnerabilidad social pero en este caso usando a la pobreza monetaria con una de las dimensiones de privación (con una importancia del 15%)
<b>Privaciones sociales consideradas</b>	Escolaridad, Infraestructura domiciliaria, acceso a bienes y pobreza monetaria (7 indicadores)	Escolaridad, Infraestructura domiciliaria, bienes y salud/nutrición (10 indicadores)	Escolaridad, Habitación, Infraestructura domiciliaria, Empleo y Protección Social e Ingresos (13 indicadores)
<b>%Corte Carencias</b>	43%	33%	25%
<b>Indicadores de pobreza más grave para Brasil</b>	2004: 6,7 % 2013: 1,4 %	2006: 4,9% 2012: 3,1 %	2005: 28 % 2012: 14 %

Un examen crítico preliminar ya revelaba que ninguna de estas propuestas es, de hecho, de Indicadores de Políticas de Combate de la Pobreza, tal como se ha formulado en Brasil. Ninguno de ellos consigue captar de forma integral el conjunto de avances directa o indirectamente relacionados a programas y acciones de las políticas de desarrollo social y combate del hambre en la superación de la pobreza multifacética y multidimensional. Las tres propuestas no captan íntegramente los efectos de los programas y acciones en nutrición, transferencia de ingresos, educación básica y acceso a condiciones materiales de vida. Son menos sensibles todavía a las acciones importantes en otros dominios diversos de la estrategia brasilera de superación de la pobreza como en salud materno-filial, provisión de lugares en escuelas y educación infantil, en términos de progreso escolar, combate del trabajo infantil, acceso al mercado de trabajo, a oportunidades de calificación profesional e inclusión productiva, para citar algunas de las principales lagunas programáticas existentes en las propuestas. No son, pues, Indicadores de Políticas, sino Indicadores Sociales. Carecen, de esta manera, de la anhelada validez de constructo que toda medida operacional de un concepto –

más abstracto o programático- debería presentar (en este caso, de Pobreza Multidimensional, como anteriormente se definió)<sup>13</sup>.

Otro aspecto a comentar se relaciona con las dimensiones, el número de indicadores y el punto de corte de la privación social extrema. Educación, Infraestructura domiciliaria y patrón de vida (bienes) están presentes en las tres propuestas; en la del OPHI se privilegia adicionalmente las dimensiones Salud y Nutrición; en la de la Cepal, Empleo y Protección Social. La propuesta del BM se vale de sólo 7 indicadores, todos con la misma relevancia, para la escala de privación (con un corte de 43% o más para clasificar un domicilio en privación grave); la del OPHI emplea 10 indicadores, con relevancias iguales en las dimensiones (con corte de privación grave en 33% o más en la carencia considerada) y la de la Cepal usa 13 indicadores, con igual relevancia entre las dimensiones (excepto Empleo y Protección Social, más bajo) para la evaluación de la privación social del domicilio (con un 25% o más de carencias combinadas para clasificar como privación grave). Una distinción importante a destacar en la propuesta de la Cepal es el reconocimiento del papel del empleo y sistema de protección social en la mitigación de la pobreza, aspecto no considerado en las otras dos propuestas.

En relación a las otras dos propuestas, el indicador BM es más parsimonioso en sus dimensiones, indicadores y estructura de importancias y no se propone operacionalizar dimensiones para las cuales hay indicadores disponibles, válidos o confiables en la PNAD. En la propuesta del OPHI se requiere un indicador de nutrición; en la de la Cepal habría que considerarse en la dimensión Empleo y Protección Social, el acceso al programa Bolsa Familia, variable no disponible en el microdatos de la investigación. Con esto, el indicador BM es el único que es plausible de ser íntegra y regularmente calculado y con una amplia desagregabilidad territorial (Brasil y UFs) así como para grupos poblacionales específicos.

En razón de estas diferencias conceptuales y metodológicas, los resultados de Pobreza/Vulnerabilidad más contundente calculada por las tres propuestas son diferentes, pero convergentes al mismo tiempo. La propuesta OPHI conduce a una estimación de vulnerabilidad crónica de 3,1% en 2012 (contra 4,9% en 2006). En el caso de la Cepal, la estimación de vulnerabilidad calculada es de 14% en 2012, la mitad de la calculada en 2005

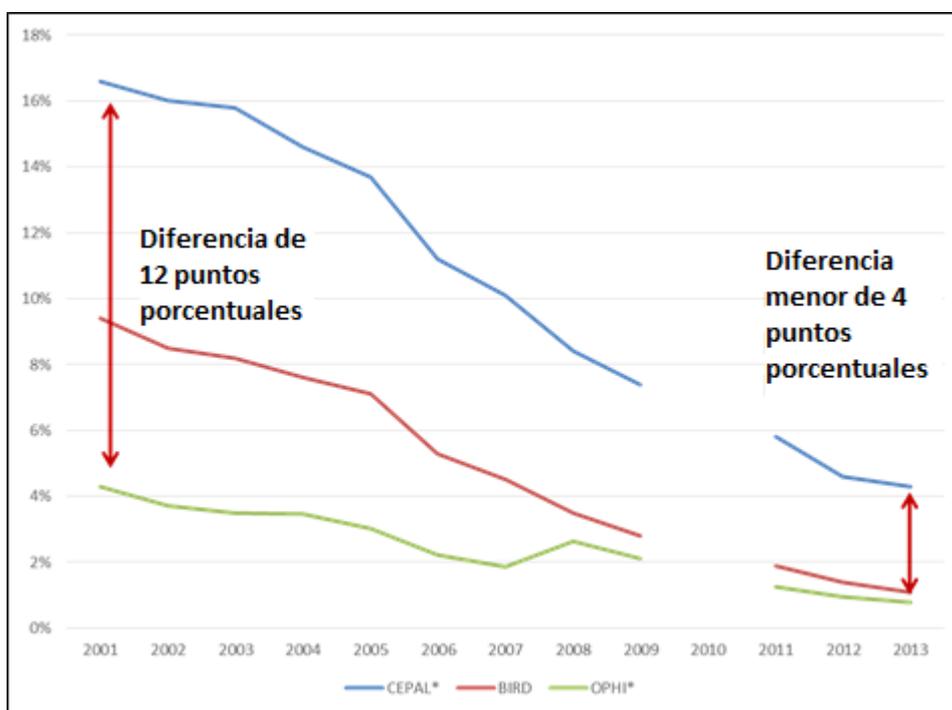
---

<sup>13</sup> La validez de *constructo* de un indicador es ciertamente uno de los atributos de más difícil certificación o incluso de comprobación, a excepción de algunas situaciones en que hay casi una simbiosis entre concepto y medida –como mortalidad infantil, por ejemplo- o una confusión epistémica-metodológica –como en los casos ya citados de Desarrollo Humano o Felicidad.

(28%). La del BM, única estimación, de hecho, de Pobreza Multidimensional Crónica es de 1,4% en 2013 (contra 6,7% en 2004). Distintas, pero convergentes.

Como se ha demostrado en el estudio anterior (ETEC 02/2015), por la manera en que la condición de pobreza es tratada –y la importancia de la misma (14,8%)- en el indicador de la Cepal, la estimación de pobreza multidimensional (14% en 2012) es una cifra muy superior a cualquier otra disponible y poco plausible en términos de los avances sociales descriptos por diversas investigaciones. Solamente confiriendo importancia por arriba del 60% en esta variable –tasa de pobreza-, en detrimento de las demás, el indicador de Vulnerabilidad Social de la Cepal cae a mesetas factibles (en torno al 8%). Cuando la pobreza es tratada como una dimensión estructurante de una medida de Pobreza Multidimensional –no como dimensión de privación de Vulnerabilidad –el indicador Cepal\*<sup>14</sup> se torna sensible a variaciones de la pobreza monetaria: en 2004, la pobreza crónica así calculada era del 9%; en 2009, de 4,0%; en 2013, de 2,0%, mostrándose sensible a los efectos del conjunto de políticas sociales, decisiones de política económica y dinámica del mercado de trabajo en el período.

**Gráfico 1:** Evolución de los Indicadores de Pobreza Multidimensional BM, Cepal\* y OPHI\*



Obs: OPHI\* y Cepal\* son los indicadores originales recalculados como indicadores de Pobreza Multidimensional (con empleo de la dimensión de Pobreza Monetaria).

<sup>14</sup> En este caso, usó importancias iguales (8,33%) para los 12 indicadores primarios restantes, usados en la escala de privación de derechos y servicios sociales.

Transformando la propuesta del OPHI en indicador, de hecho, de Pobreza Multidimensional e introduciendo, pues, el eje de Pobreza Multidimensional como dimensión estructurante, la estimación de Pobreza Crónica se torna aún más próxima y más convergente en tendencia: en 2013, la Pobreza Crónica del OPHI\* es de 0,8% de la población brasilera; de la Cepal\*, 4,6%, de BM, 1,4%.

### **Consideraciones finales**

A la luz de la discusión en los tópicos anteriores cabe preguntarse si alguno de los tres indicadores puede ser considerado adecuado para la evaluación del esfuerzo de las políticas y acciones del MDS y el Plan Brasil Sin Miseria (BSM) en los últimos 12 años, en la amplitud del alcance temático y cobertura poblacional que las caracterizan. Vale registrar que las tres propuestas aquí presentadas son, más allá del BM, las otras dos computadas como indicadores de pobreza multidimensional –Cepal\* y OPHI\*- y no las medidas originales.

Como ya se mencionó anteriormente, ninguna de las tres se constituye, de hecho, en un Indicador de Políticas multisectoriales de pobreza, como todo el espectro de acciones emprendidas en Brasil. No obstante, por las dimensiones e indicadores considerado en su construcción, la propuesta Cepal\* contempla un conjunto más amplio de componentes de la estrategia brasilera de superación de la pobreza, en especial por la incorporación de la dimensión empleo y protección social. Si esto es verdad, entonces tal propuesta debería ser capaz de diferenciar los grupos multidimensionales de pobreza –validación sincrónica- y ser sensible a los efectos de acciones específicas de la estrategia integrada de combate a la pobreza -validación diacrónica. Esto es, -recuperando los conceptos ya mencionados en la primera sección de este texto- se trata de evaluar la capacidad de los indicadores de pobreza multidimensional de revelarse útiles como indicadores de diagnóstico –diferenciación entre grupos- y como indicadores de políticas –cambio en el tiempo, como efecto de acciones de las Políticas diseñadas para atender a la cuestión de la pobreza.

Tanto mejor y más defendible será un indicador de Pobreza Multidimensional cuanto más se revele útil para la evaluación diagnóstica de la cuestión, así como para la evaluación de las estrategias adoptadas a lo largo del tiempo.

## Bibliografía

ALKIRE, S.; FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty measurement. **Journal of Public Economics** 95.7 (2011): 476- 487.

AZEVEDO, J. P. et al. Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach. **Policy Research Working Paper** n.6414, New York: World Bank, 2013.

CONEVAL. Informe de Pobreza Multidimensional em Mexico, 2008. Disponível em: [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info\\_public/PDF\\_PUBLICACIONES/INFORME\\_POBREZA\\_MULTI\\_WEB.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/info_public/PDF_PUBLICACIONES/INFORME_POBREZA_MULTI_WEB.pdf).

CORTÉS, Fernando. Desigualdad económica y poder. Relatório CEPAL, 2010. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2010/07543.pdf>.

FERES, J.C.; MANCERO, X. El método de las necesidades insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones em America Latina. Santiago, 2001.

FERES, J. C.; VILLATORO, Pablo. A viabilidade de se erradicar a pobreza: uma análise conceitual e metodológica. Cadernos de Estudo SAGI, Brasília, 2013.

FOSTER, J., GREER, J., THORBECKE, E.: A class of decomposable poverty measures. *Econometrica* 52, 761-776 (1984).

Helliwell, John F., Richard Layard, and Jeffrey Sachs, eds. **World Happiness Report 2015**. New York: Sustainable Development Solutions Network. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino ; MARTIGNONI, Enrico Moreira ; SOUTO, B. F. . O Programa Bolsa Família e sua contribuição para redução da pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, v. 4, p. 40-61, 2012.

LOPEZ-CALVA, L.; LACH, S; FRUTTERO, A. Medindo pobreza crônica no Brasil. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. Brasília, n.22 (em finalização).

LOPES, J.R.B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. **Estudos Avançados**, 9(24): 141-156 , 1995.

MELO, L.M.C. Pobreza Multidimensional: uma análise a partir do índice proposto pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal). Brasília, **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

SEADE. **Pesquisa de Condições de Vida: primeiros resultados**. São Paulo, 1994.

SEN, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford University Press.

SOARES, S. (2010). A distribuição dos rendimentos do trabalho e a queda da desigualdade de 1995 a 2009. Mercado de Trabalho, Brasília, IPEA, número 45, pp. 35-40.

SCHWARZER, H.; SANTANA, R.L.F. Brasil. In: ROFMAN, R.; APELLA, I.; VEZZA, E. **Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en America Latina**. Washington: Banco Mundial, 2013, p.117-156.

VAZ, Alexander Cambraia N. Notas críticas conceituais e metodológicas referentes ao IPS – Índice de Progresso Social. **Estudo Técnico SAGI nº 18/2013**. Disponível em: [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)

VAZ, Alexander Cambraia N. Pobreza Multidimensional . **Estudo Técnico SAGI nº 08/2014**. Disponível em: [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)