

MPPN Policy Briefing

Pobreza multidimensional en Chile: Incorporación de Entorno y Redes

Ministerio de Desarrollo Social de Chile

Introducción

En la última década, distintos países de Latinoamérica y el mundo han buscado complementar las medidas de pobreza tradicionales basadas en el enfoque de ingresos, con una medida multidimensional. En el año 2015, el gobierno de Chile presentó la medida oficial de pobreza, utilizando datos del 2013, la cual consideraba cuatro dimensiones: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda. Luego de valorar esta experiencia y el diagnóstico resultante, Chile asumió el desafío de ampliar la medida multidimensional con la incorporación de indicadores que también son relevantes para el nivel de bienestar de las familias, en particular aquellos relacionados con el entorno en que habitan y las redes sociales de las que disponen los hogares. Sin embargo, abordar dichos elementos significa un reto en su conceptualización y operacionalización para poder identificar estas carencias a través de datos obtenidos en el marco de las encuestas de hogares. Para hacer frente a la elaboración de la medida que incorpora el entorno y las redes de los hogares, se invitó a participar a distintos actores de la sociedad civil y la academia a través un Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes, y el acompañamiento técnico de distintos organismos internacionales y del sector público.

Consensos para incorporar “las dimensiones faltantes”

Como ha sido reconocido en la literatura especializada, las medidas de pobreza multidimensional suelen omitir algunos aspectos que, aunque puedan ser fundamentales para describir y comprender la experiencia de vida y las carencias que experimentan las personas que se encuentran en situación de pobreza, no son capturados o no son medidos de modo sistemático y regular por instrumentos estadísticos de escala nacional (Alkire, 2007; OPHI-CAF, 2015). Incluir estas carencias -que la literatura especializada caracteriza como “dimensiones faltantes” (*missing dimensions*) en la medición de la pobreza- no sólo significa producir indicadores que puedan ser integrados a la actual medida de pobreza multidimensional siguiendo estándares rigurosos de validación estadística; mucho antes que ello, resulta indispensable construir consensos que permitan fundamentar la selección de estos indicadores y definir umbrales normativos que resulten coherentes con el marco de políticas públicas vigente, con las expectativas y demandas actuales que levanta la ciudadanía y también, con los compromisos asumidos ante la comunidad internacional.



En el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera (2010-2014), en un contexto de amplia discusión respecto de la metodología, instrumentos e institucionalidad estadística existente para la medición de la pobreza por ingresos, se convocó a la Comisión Asesora Presidencial para la Medición de la Pobreza (CMP), con la función principal de asesorar la revisión de todos los aspectos relacionados con la definición de una nueva línea de la pobreza y pobreza extrema. Esta Comisión planteó propuestas para la actualización de la metodología de medición de pobreza por ingresos, así como también la adopción de un enfoque multidimensional.

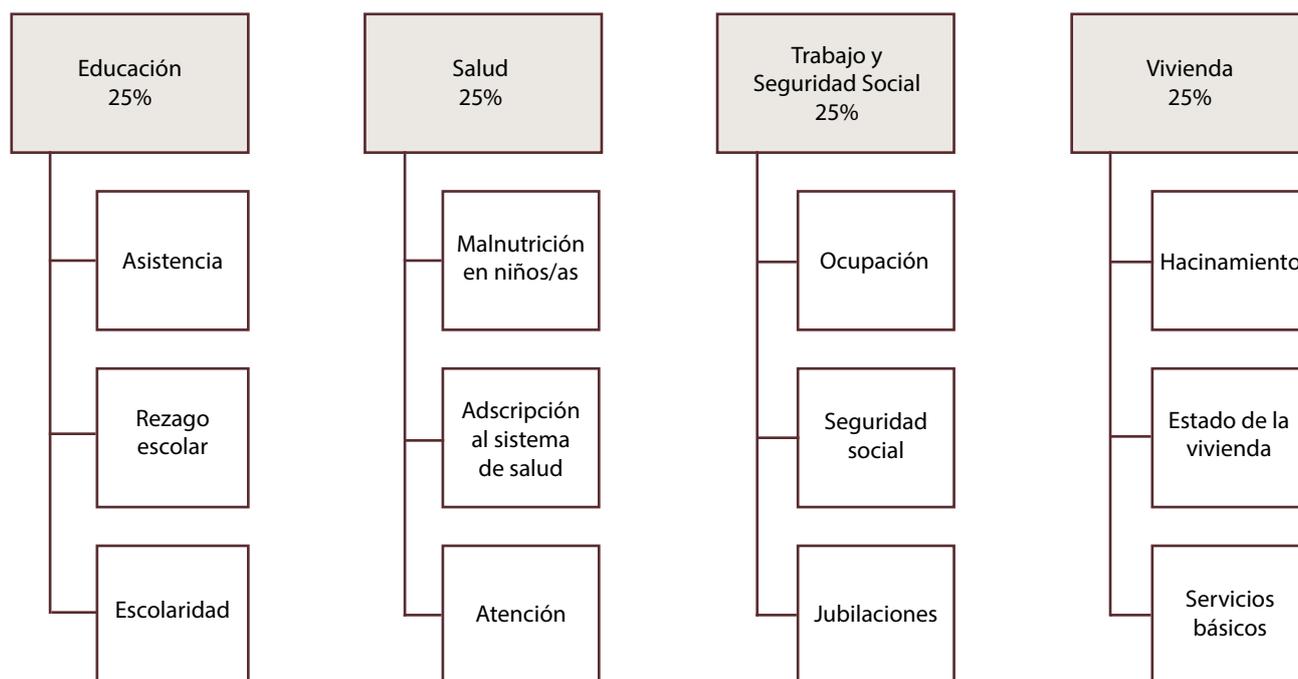
Los planteamientos realizados por la CMP¹ fueron analizados y evaluados en el marco del gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) por una Mesa Técnica Interinstitucional (MTI), instancia de trabajo y discusión conformada por el Ministerio de Desarrollo Social y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), con la asesoría experta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Además, complementariamente al trabajo realizado en el marco de la MTI, el Ministerio convocó la participación de ministerios y servicios públicos, estimulando el diálogo y la reflexión conjunta acerca de posibles dimensiones, indicadores y umbrales a considerar para la construcción de un Índice de Pobreza Multidimensional para Chile (IPM-CL).

¹ Resumidos en el documento *Informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza*, publicado en Enero de 2014.

La propuesta inicial de la CMP para la medida multidimensional incluía las dimensiones de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda. Asimismo, se consideró en dicha propuesta un conjunto de indicadores específicos dirigidos a caracterizar una quinta dimensión de análisis denominada Entorno y Redes, utilizando como base las preguntas incluidas por primera vez en el cuestionario de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2013. En dicha propuesta se entiende por Entorno “*al conjunto de condiciones que caracterizan al territorio, al medioambiente y a las características del hábitat o de los lugares en los que habitan las personas*”. Y en cuanto a redes se refiere “*al capital social con el que cuentan individuos y hogares, incluyendo los vínculos y mecanismos de interacción social que facilitan el cuidado familiar, la cooperación, el apoyo mutuo y el acceso a recursos materiales, culturales y económicos que facilitan la realización de objetivos personales y colectivos*” (Comisión para la Medición de la Pobreza, 2014).

Los indicadores contenidos en esta propuesta fueron evaluados desde un punto de vista conceptual y metodológico por la MTI. Posteriormente, también fueron analizados estadísticamente por el Ministerio de Desarrollo Social (una vez que se dispuso de la base de datos de la encuesta Casen 2013). Junto con ello, el Ministerio, contó con la asesoría técnica de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford (OPHI por sus siglas en inglés) para analizar las alternativas disponibles de indicadores.

Figura 1: Primera versión de IPM-CL



La evaluación de resultados obtenidos de los indicadores de Entorno y Redes propuestos por la CMP, si bien constituyeron un aporte en el sentido de ampliar la mirada en torno al fenómeno de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, evidenciaron problemas en distintos niveles. Estos problemas se refieren a aspectos tales como su definición conceptual, diseño y operacionalización a partir de las preguntas de la Encuesta Casen, así como a la precisión de las estimaciones generadas (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Ante tal escenario, se consideró prudente dejar fuera la dimensión de Entorno y Redes en la primera versión de medición de pobreza multidimensional, de modo de continuar discutiendo y evaluando alternativas de nuevos indicadores. La primera versión del IPM-CL (Figura 1), consideró las 4 dimensiones antes mencionadas. Cada dimensión contó con tres indicadores, cada uno con el mismo peso (8,3%); identificando a un hogar en situación de pobreza si estaba privado en el 25% de las carencias.

Teniendo en cuenta la relevancia del entorno y de las redes de apoyo que disponen los hogares para su nivel de bienestar, la decisión de postergar la inclusión de estos dos elementos en la medida de pobreza multidimensional buscó garantizar que las preguntas y los datos a utilizar reflejaran de la mejor forma dichas problemáticas, manteniendo así la validez y el consenso alcanzado respecto de la medida multidimensional presentada inicialmente. Ante ello, en el año 2015, se constituyó un Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes, conformado por académicos y

representantes de organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de acompañar el proceso de evaluación de la incorporación de estos ámbitos en la medida de pobreza multidimensional en Chile.

A sugerencia del Comité Asesor, este proceso fue enriquecido con los aportes recogidos en el marco de un taller participativo organizado por el Ministerio, donde se manifestaron las apreciaciones de la sociedad civil con respecto a la medición multidimensional de la pobreza y específicamente, con referencia a la posible incorporación de indicadores que midieran carencias asociadas al entorno en que se insertan y a las redes sociales de las que disponen los hogares.

El Comité sobre Entorno y Redes entregó propuestas y recomendaciones que derivaron en el desarrollo de nuevas preguntas que fueron evaluadas en la prueba de campo -aplicada entre los meses de noviembre de 2015 y enero de 2016- y, posteriormente, incluidas en el cuestionario definitivo de la versión 2015 de la Encuesta Casen. Considerando estas preguntas como principal insumo, el Comité propuso la generación de indicadores y la definición de umbrales para evaluar su incorporación a la medida de pobreza multidimensional (Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes, 2016).

Al igual que en el proceso anterior, la evaluación de esta propuesta y la construcción y validación de una nueva medida de pobreza multidimensional ha contado con la asistencia y el apoyo técnico permanente de OPHI y con

la retroalimentación de ministerios y servicios públicos, los aportes realizados por la Mesa Técnica Interinstitucional, los comentarios de la Cepal y la asesoría de otro Panel de Expertos convocado en el contexto de la realización de la Encuesta Casen 2015.

Incorporación de indicadores de Entorno y Redes²

Las condiciones físicas, sociales, medioambientales y de seguridad del lugar en el que se vive, así como la falta de redes que otorguen apoyo, protección, cuidado y acceso a recursos frente a situaciones de emergencia constituyen limitantes poderosas que no sólo dificultan la superación de la pobreza, sino que también son identificadas como una forma de exclusión social que refuerza las privaciones experimentadas por los hogares en otros ámbitos, tales como educación, salud, vivienda, y trabajo y seguridad social.

Las condiciones físicas, sociales, medioambientales y de seguridad del lugar en el que se vive, así como la falta de redes que otorguen apoyo, protección, cuidado y acceso a recursos frente a situaciones de emergencia constituyen limitantes poderosas que no sólo dificultan la superación de la pobreza, sino que también son identificadas como una forma de exclusión social que refuerza las privaciones experimentadas por los hogares en otros ámbitos, tales como educación, salud, vivienda, y trabajo y seguridad social.

Con respecto al entorno, el bienestar es un concepto altamente influido por la experiencia de vivir y habitar en un determinado territorio. Dentro de los elementos que

conforman el entorno cabe considerar barreras geográficas (determinadas por la distancia, el tiempo de traslado, la accesibilidad a otros lugares y la disponibilidad de sistemas de transporte), riesgos para la salud física y mental (derivados de la exposición a fuentes contaminantes, de la insuficiencia de áreas verdes y forestación, así como del efecto de otras externalidades medioambientales) y limitantes para el desarrollo de actividades relevantes para la recreación, el esparcimiento, la vida social y cultural de las comunidades locales (asociadas a la carencia, mal estado y/o inadecuación de espacios públicos) (Minvu, 2009).

En el ámbito de los estudios sobre la pobreza, el capital social y las redes sociales han sido reconocidos como elementos centrales tanto en el diagnóstico como en las políticas orientadas a la superación de la pobreza. En esta línea, se reconoce que el capital social tiene la capacidad de movilizar otros tipos de recursos permitiendo a los actores que lo utilizan a acceder a mejores condiciones de vida (Cepal, 2003).

En el ámbito de la medición multidimensional de la pobreza, OPHI ha destacado la importancia de considerar dimensiones como el aislamiento social (*social isolation*) como un factor relevante para la comprensión de la pobreza. Desde este enfoque, el aislamiento social alude a deficiencias en la calidad y cantidad de relaciones sociales en diferentes niveles de la interacción humana (a nivel individual, grupal, comunitario y societal) y, por lo tanto, considera un dominio de aislamiento social externo (relativo a las características y frecuencia de vínculos sociales significativos) e interno (relativo a la satisfacción

² Para mayores detalles revisar el documento *Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes* (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).



dehae | Flickr CC BY-NC 2.0

con los vínculos y el sentido de pertenencia y confianza) (Zavaleta, Samuel & Mills, 2014). Asimismo, se identifica cómo las redes sociales interactúan con mecanismos de segregación, violencia, discriminación y deterioro de la convivencia a escala local, aspectos todos que se relacionan con el concepto más general de cohesión social, el cual adquiere una atención preponderante en el contexto de un país que enfrenta altos niveles de desigualdad, como es el caso de Chile.

La importancia de fundamentar las dimensiones e indicadores incluidos en la medida de pobreza multidimensional desde una perspectiva de políticas públicas y de estándares aceptables de la calidad de los datos obtenidos para su medición son, sin duda, aspectos cruciales a resguardar en este proceso. Adicionalmente, la incorporación de Entorno y Redes no sólo significó la conceptualización y operativización de sus indicadores, sino también se debía tener en consideración cómo esta adhesión tendría coherencia con la primera versión de IPM-CL. En esta línea, el proceso desarrollado para la integración de dichos componentes estuvo guiado por los siguientes principios:

a) Coherencia con el objetivo de la medida de pobreza multidimensional: Los cambios propuestos deben ser consecuentes con los objetivos de contar con un diagnóstico comprensivo de la situación de pobreza en Chile (basado en dos medidas complementarias,

por ingresos y multidimensional), por un lado y de disponer de un instrumento útil para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, por otro.

- b) Relevancia desde una perspectiva de política pública: Los indicadores y nuevas dimensiones deben estar fundamentados desde una perspectiva normativa, y ser pertinentes tanto al marco de políticas públicas vigente como al conjunto de convenciones y compromisos internacionales suscritos por Chile.
- c) Consistencia con la primera versión IPM-CL: La construcción de los indicadores, el tipo de umbrales definidos y la estructura de pesos en la nueva medida deben seguir criterios similares o factibles de justificar en atención a las características de la medida de pobreza multidimensional introducida en enero de 2015.
- d) Estabilidad de la medida: Debe existir continuidad en el diagnóstico, a modo de resguardar que los hogares y personas que eran identificados en situación de pobreza multidimensional con la medida previamente difundida fuesen considerados mayoritariamente en tal condición y favorecer la inclusión de ámbitos faltantes, permitiendo identificar y visibilizar situaciones de pobreza que no eran capturadas por la medida inicial.

Junto a lo anterior, se realizaron pruebas estadísticas y un conjunto de análisis³ para fundamentar la construcción de



una nueva medida de pobreza multidimensional, utilizando únicamente información disponible previo a la recepción de la base de datos de la Encuesta Casen 2015. De esta forma, se buscó garantizar que el diseño de la metodología para la medición de la pobreza multidimensional se basara exclusivamente en argumentos de orden técnico y normativo, sin tomar en cuenta los efectos que pudieran observarse en términos de sus resultados (porcentaje de hogares y población en situación de pobreza).

Tomando en cuenta las definiciones conceptuales, operativas, principios y pruebas estadísticas de la propuesta hecha por Comité Asesor Ministerial sobre Entorno y Redes, los aportes del conjunto de instituciones públicas y actores que participaron de la revisión de la misma, las recomendaciones de OPHI y del Panel de Expertos Casen 2015, se formuló la versión actual de IPM-CL que incorpora Entorno y Redes (Figura 2). Entre los principales cambios de la medida de pobreza multidimensional se encuentran:

- Cinco dimensiones relevantes para el bienestar de los hogares y sus integrantes: Educación; Salud; Trabajo y Seguridad Social; Vivienda y Entorno; Redes y Cohesión Social.
- En cada una de las dimensiones se incluye igual número de indicadores (3), a modo de guardar consistencia con la medida actual y mantener el criterio de igual peso para cada indicador al interior de cada dimensión.
- Se amplía la dimensión “Vivienda” hacia un concepto de “Vivienda y Entorno”, incluyendo tres indicadores: “Habitabilidad” (que resume las carencias en hacinamiento y estado de la vivienda), “Servicios básicos” y “Entorno”. Este nuevo indicador se refiere a carencias relacionadas con la accesibilidad a equipamientos y servicios sociales.
- Se agrega una quinta dimensión, “Redes y cohesión social”, constituida por tres indicadores de carencias de los hogares en “Apoyo y participación social”; “Seguridad”; y, “Trato igualitario”.
- En cuanto a los pesos de las dimensiones, se mantiene el criterio de que las cuatro dimensiones originalmente incluidas en la medida tengan el mismo peso (22,5%). La dimensión de Redes y Cohesión Social, en tanto,

tiene un 10% de peso. Esta diferencia entre las ponderaciones dadas a las dimensiones originales (22,5%) y la nueva dimensión (10%) favorece la estabilidad de la medida de pobreza multidimensional, pues reduce la probabilidad de que hogares y personas identificados en esta situación dejen de ser considerados en pobreza multidimensional, como producto de la incorporación de nuevos indicadores.

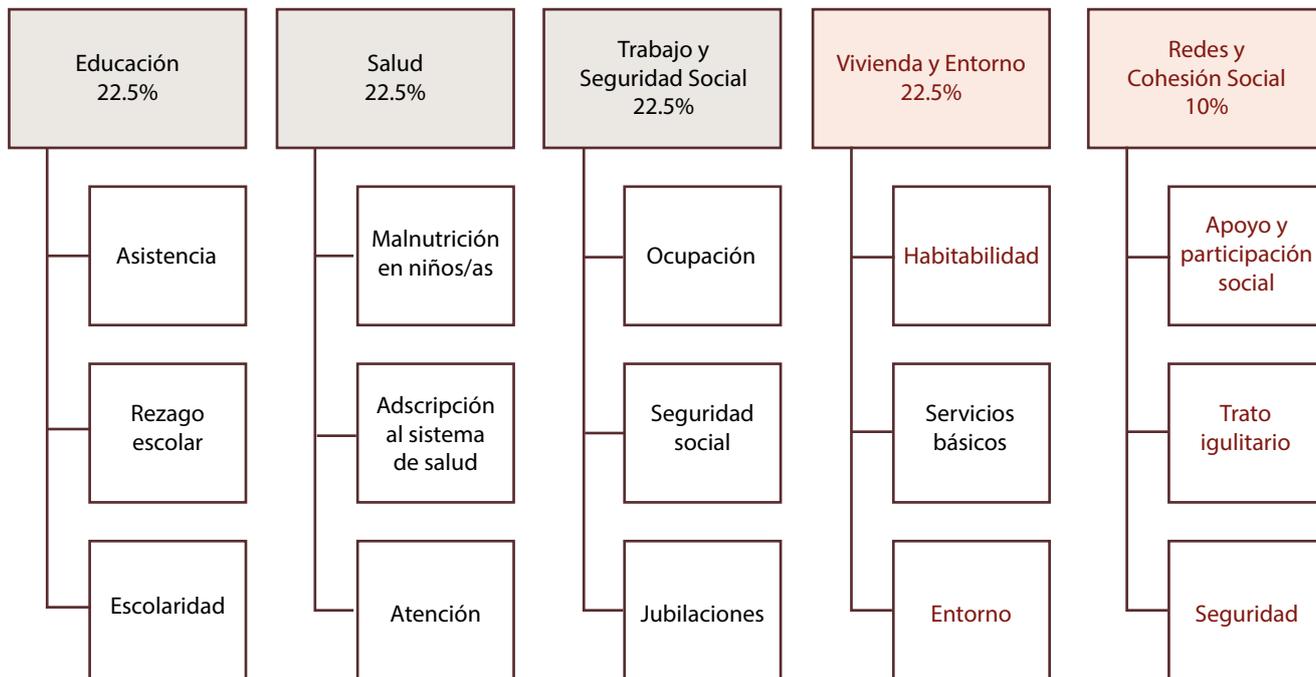
- Asimismo, los pesos de los indicadores en cada dimensión son iguales, lo que significa que pesan 7,5% en el caso de las dimensiones originales de la medición (salud, educación, trabajo y seguridad social, y vivienda y entorno) y 3,33%, los indicadores de Redes y Cohesión Social.
- En este nuevo contexto, un hogar se considerará en situación de pobreza multidimensional, si es carente en el equivalente a una de las cuatro dimensiones originales de la medida, vale decir que si acumula un 22,5% de carencias.

Conclusiones

La incorporación de dimensiones faltantes, como “Entorno y Redes”, a la medida multidimensional de pobreza de Chile implicó asumir una serie de desafíos. Al igual que las restantes dimensiones de la medida, se requirió establecer de modo riguroso la conceptualización y operativización de sus indicadores. Sin embargo, en este caso el reto fue de mayor envergadura, considerando que las referencias en obtener información a través de encuestas de hogares son muy limitadas. Ante ello, establecer consensos entre distintos actores de la sociedad se muestra como una clave fundamental para dar validez y sostenibilidad a la medida desde una óptica de la política pública así como para responder efectivamente ante las demandas de la ciudadanía. Adicionalmente, otro aprendizaje que deja este proceso es que, al existir una primera versión de la medida, se buscó que la ampliación del IPM-CL guardara coherencia tanto en su construcción conceptual como la continuidad en el diagnóstico de la situación de carencia de los hogares. La experiencia de Chile muestra que es posible superar dichos desafíos ampliando el conjunto de carencias sin perder continuidad con el trabajo realizado en la instalación de la primera versión de la medida multidimensional de pobreza.

³ Las pruebas realizadas buscaron determinar el nivel de precisión, la redundancia y asociación de los indicadores; asimismo se realizaron pruebas de robustez y dominancia del IPM-CL. En cuanto a los datos utilizados para dicha evaluación corresponden a la prueba de campo de la Encuesta Casen 2015. En particular, se tomó en cuenta la información registrada para un total de 5.298 individuos residentes en 1.567 hogares residentes en las regiones Metropolitana, de Valparaíso y O’Higgins.

Figura 2: IPM-CL incorporando indicadores Entorno y Redes en el IPM-CL



Matthew and Heather | Flickr CC BY-NC-ND 2.0

LECTURAS ADICIONALES

1. Cepal (2003). "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma". Volumen 71, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
2. Comisión para la Medición de la Pobreza (2014). "Informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza". Santiago de Chile.
3. Comité Asesor Ministerial Entorno y Redes, (2016). "Informe Final". Santiago de Chile.
4. Ministerio de Desarrollo Social (2015). "Pobreza Multidimensional: Anexo Entorno y redes". *Serie Documentos Metodológicos* N°29, División Observatorio Social: 24 de Enero de 2015.
5. Ministerio de Desarrollo Social (2016). "Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes". *Serie Documentos Metodológicos* N°32, División Observatorio Social: 26 de Diciembre de 2016.
6. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2009). "Déficit urbano-habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile". *Serie VII política habitacional y planificación*, N° 334, Santiago de Chile.
7. Zavaleta, D., Samuel, K. & Mills, C. (2014). "Social isolation: A conceptual and measurement proposal". OPHI Working Papers 67, University of Oxford.

Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

Department of International Development (ODID)
University of Oxford
Queen Elizabeth House (QEH)
Mansfield Road
Oxford OX1 3TB, UK

Telephone: +44 (0)1865 271915
Email: ophi@qeh.ox.ac.uk
www.ophi.org.uk
www.mppn.org



OPHI
OXFORD POVERTY &
HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE

TEN YEAR
OPHI
ANNIVERSARY

Multidimensional
MPPN
Poverty Peer Network

MPPN
MULTIDIMENSIONAL
POVERTY PEER NETWORK