

PROPUESTA PRELIMINAR DE LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN BOLIVIA

*Alethea Gabriela Candia Calderon**

Resumen

La pobreza es un fenómeno que afecta la integridad y la vida de las personas desde diferentes dimensiones, en este sentido se vuelve imprescindible contar con un método multidimensional que logre abarcar las diferentes aristas de este fenómeno. Por lo tanto, el objetivo de la presente investigación es brindar una propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Bolivia. Para el efecto se tomó como base el método de pobreza multidimensional desarrollado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL) y se trabajó con la Encuesta de Hogares 2015 (E.H) levantada por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE), a su vez se realiza una breve revisión de antecedentes de los diferentes métodos de medición de la pobreza que se generaron a nivel mundial. Cabe destacar, que el presente trabajo se realiza con el fin de apoyar a la planificación y evaluación de programas y políticas públicas, desde una perspectiva multidimensional que considera, tanto los ingresos, como los derechos humanos y posibilita desagregar la información.

Palabras clave: Pobreza multidimensional, línea de pobreza, enfoque de derechos y enfoque de necesidades básicas insatisfechas

*Estudiante de la Maestría en Población y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede en México alethea.candia@estudiante-flacso.mx

Introducción

Tal como afirma Székely (2005:37), “la pobreza como fenómeno multidimensional afecta la vida de las personas desde distintas aristas daña la dignidad humana, aumenta la desigualdad, niega la igualdad de oportunidades, divide a la sociedad e impide su integración a actividades económicas, sociales y culturales; además limita el fortalecimiento del mercado interno y se constituye en un obstáculo de desarrollo económico con igualdad”. En este sentido países con altos niveles de pobreza, como Bolivia¹, tienen la misión de detectar, cuantificar y determinar la magnitud de la incidencia e intensidad de la pobreza, esto con el objetivo de garantizar un desarrollo económico, político y social de su población. Por lo tanto, se destaca la importancia de contar con una medida de la pobreza en Bolivia, con mayor periodicidad que la actual y con una visión multidimensional, que logre abarcar las diferentes dimensiones de este fenómeno.

Sin embargo el tratar de definir la pobreza o determinar el método de medición a emplear resulta un trabajo amplio que denota dificultades conceptuales y metodológicas, por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivo brindar una propuesta conceptual y metodológica de la medición de la pobreza multidimensional para Bolivia, respetando los principales derechos sociales que se plasman en los diferentes documentos legislativos del país, tales como la Constitución Política del Estado (2008) o las diferentes leyes específicas que se desarrollaron en los últimos años. Para un mejor análisis del tema el trabajo se dividirá en 5 partes: en la primera se realiza una recopilación de los diferentes conceptos que se generaron alrededor de este término, posteriormente se realiza una recopilación de las diferentes formas de medición de la pobreza, en tercer lugar, se expone las características de la metodología actual de Bolivia y bajo la metodología multidimensional del CONEVAL, llevada a cabo por México, se propone una nueva medida. Finalmente se dan a conocer los principales resultados y conclusiones del estudio.

Antecedentes conceptuales de la pobreza

Para un análisis integral del fenómeno de la pobreza el punto de partida debe ser determinar qué se entiende por pobreza, en este sentido, nos vemos obligados a retomar autores como Karl Marx y Adam Smith quienes debatían respecto a la pobreza y desigualdades. Posteriormente, siguiendo la tradición de estos filósofos, autores como Amartya Sen y John

¹ Según las estadísticas de pobreza y desigualdad de ingresos, levantadas por el Banco Iberoamericano de Desarrollo para la gestión 2015, Bolivia se constituye en uno de los países de América Latina con mayor pobreza, junto con Honduras y Haití.

Rawls retomaron dicho debate a mediados de los 90. Estos antecedentes ocasionan que la mayoría de la literatura relacionada con el tema posea matices euro centristas y se enfoquen en la medición de la pobreza desde la perspectiva occidental de la misma.

Por otro lado, es necesario reconocer que existe un elemento común de las definiciones de pobreza², a nivel general, esta es: “La identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que representa una adversidad socialmente inaceptable” (Laos, 2005:38). Por lo tanto, pobreza es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esa situación.

Algunos de los conceptos de pobreza que se fueron desarrollando a lo largo del tiempo son:

Pobreza relativa, El primer autor que toca este punto es Adam Smith quien hace más de 200 años, en su libro “La riqueza de las naciones” postulaba que:

“Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonroso grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada” (Smith, 1776: 769 en Sen, 1992: 314).

Posteriormente el estadounidense Townsend (1979) introduce el concepto de pobreza como una privación relativa, afirmando que “los individuos, familias y grupos de una población están en condición de pobreza cuando no tengan los recursos necesarios para obtener los tipos de dieta, participar en las actividades y las condiciones de vida que son aprobados en la sociedad o comunidad en que viven” (Townsend, 1979: 31). Esta concepción tiene sus aspectos positivos y negativos, entre los positivos se resalta la importancia que dicho enfoque da a los usos y costumbres de las diferentes sociedades, en el caso boliviano este enfoque es de utilidad al momento de determinar que se entiende por necesidades, dado que las

² Dicho concepto fue determinado por “El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza” es un grupo de especialistas, que se reunieron en la ciudad de México en el año 2002, con la intención de establecer criterios locales de pobreza y una forma de medición de la misma, la cual este acorde con características de los países latinoamericanos.

demandas de grupos indígenas llegan a ser diferentes a las demandas de las personas de áreas urbanas. Sin embargo, el problema surge al anclar, dicho enfoque, a un momento particular de la historia y no está suficientemente relacionada con las demandas de una sociedad cambiante. Además, si un país es particularmente pobre el enfoque relativo pone la medida de pobreza muy por debajo de estándares sociales y biológicos aceptados.

Pobreza absoluta, dadas las dificultades de la anterior definición Sen desarrolla el concepto del “Umbral mínimo de necesidades” el cual asegura que la pobreza se debe definir a partir de un enfoque absoluto de la misma en relación con la noción de privaciones de capacidades básicas, este umbral brinda a las personas las condiciones necesarias para poder desempeñarse de forma integral en la sociedad.

A partir de estos grandes enfoques se desarrollan otras sub definiciones de la pobreza, como ser:

1. Pobreza extrema, que mide las carencias que generan deterioro orgánico, desde la visión de Sen se constituiría en el “umbral mínimo de necesidades”
2. Pobreza moderada, son las carencias que impiden funcionar como persona o integrarse al entorno social.
3. Pobreza crónica, carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados (escolaridad, o niveles satisfactorios de salud).
4. Pobreza coyuntural, se debe a caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles (bajas salariales o desempleo).

Dado el alcance conceptual del término se recomienda no limitar el mismo a una sola arista del fenómeno puesto que, como se mencionó anteriormente, por usos y costumbres de los habitantes del país (en especial de la población indígena) se tiene que respetar las necesidades que ellos consideren indispensables. A su vez, tal como afirma Sen, es necesario generar un “Umbral mínimo de necesidades” el cual nos señale el límite de la pobreza extrema. Estas delimitaciones se pueden generar con la ayuda de las diferentes normativas desarrolladas por el actual gobierno. Siguiendo el ejemplo de “buena práctica”, en el caso mexicano, se recomienda crear un comité técnico multidisciplinario que se haga cargo de la identificación conceptual de la pobreza, desde una visión sociocultural del país y determinar cuáles son las principales necesidades básicas requeridas para el desarrollo integral de las personas.

Antecedentes de la medición de la pobreza

Tal como afirma Miguel Szèkely (2005) el concepto de pobreza está inserto en el contexto de una filosofía social que teoriza sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano y la importancia de ciertas carencias, por lo tanto, no existe un método universalmente aceptado para la medición de este fenómeno. Sin embargo, al margen de existir bastantes propuestas metodológicas para la medición de la pobreza se debe tener en cuenta que toda medición debe resolver dos problemas básicos: el de identificación y el de agregación. La identificación se refiere a los criterios para determinar si una persona es pobre o no. La agregación radica en establecer un conjunto de indicadores poblacionales que permitan conocer el número y porcentaje de personas pobres y determinar su nivel de pobreza (Sen, 1996; Coneval, 2010).

Bajo esta lógica no es de sorprender que la medición de este fenómeno sufrió diferentes modificaciones a lo largo del tiempo comenzando por la medición de la pobreza monetaria, cuyo nivel de identificación se establece con base a la canasta básica alimentaria. Posteriormente se desarrollan las medidas de la pobreza por necesidades o capacidades, donde su nivel de identificación recae en las necesidades mínimas que requieren las personas para desarrollarse en sociedad y finalizando en la pobreza multidimensional su nivel de identificación agrupa los criterios de las mediciones anteriores. A continuación, describiremos dichas medidas con más detalle:

Pobreza monetaria: Para la medición de este fenómeno se desarrollaron las medidas monetarias o líneas de pobreza las cuales se calculan siguiendo diferentes recomendaciones metodológicas, como ser:

- Determinación de las líneas de pobreza: se identifica y cuantifica los umbrales de pobreza a partir del ingreso o gasto de los hogares, estableciendo una canasta con los requerimientos más elementales de bienes.
- Especificación del concepto de ingreso o consumo que se utilizaran
- Identificación de la fuente alternativa de información
- Organización de los hogares de acuerdo a distintas dimensiones demográficas, como ser el tamaño, la composición y el ciclo familiar.

Para poder considerar la dimensión demográfica de los hogares Székely (2005) propone tres métodos:

1. Método per cápita: divide los recursos totales del hogar entre total de miembros, les da igualdad de importancia con mismas necesidades.
2. Escalas de adulto equivalente: divide recursos totales de hogar entre total de adultos, a través de método de Engel, de Rothbarth o de Barten-Prais-Houthakker. Reconoce el ahorro y supone que niños tienen menos necesidades que adultos.
3. Economías de escala: supone que es más económico que dos personas vivan juntas a que vivan separadas y toma en cuenta el ahorro.

Por otro lado, se destaca que de estas medidas se desprenden el grupo de índices denominado FGT (Foster, Greer y Thorbecke 1984). Estos índices pueden interpretarse como una brecha de pobreza en la que se le asigna mayor peso relativo a los individuos mientras más lejos de la línea de pobreza se encuentren. Los 3 índices más utilizados son:

FGT0: Indica magnitud de la pobreza, pero no intensidad

FGT1: Brecha entre el ingreso promedio de los pobres y la línea de pobreza.

FGT2: Brecha anterior al cuadrado, indica la desigualdad entre la población en situación de pobreza (Hernández, 2005: 96)

Por otro lado, cabe destacar a las principales instituciones que miden la pobreza bajo el enfoque monetario, las cuales son:

El Banco Mundial, Para este organismo la pobreza es definida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990: 26-27). A su vez, este organismo establece un nivel “basado en el consumo” que consta de dos elementos. Por un lado, “el gasto necesario para acceder a un estándar mínimo de nutrición y otras necesidades muy básicas”; por el otro, “una cantidad que varía de un país a otro y que refleja el costo que tiene la participación en la vida diaria de las sociedades” (Banco Mundial, 1990: 26). En cuanto a su definición de pobre extremo, el Banco Mundial define a las personas cuya magnitud de su ingreso (o consumo) promedio diario es menor de un dólar norteamericano, y es pobre si el ingreso promedio diario es menor de dos dólares americanos. (Banco Mundial, 1990: 30).

Cabe destacar que estos parámetros solo son útiles como indicadores globales y no para evaluar el progreso de los países o formular programas de políticas.

La CEPAL y el PNUD, Estas instituciones parten de la construcción de la canasta básica para delimitar la línea de pobreza. Consideran algunos aspectos como la estructura socioeconómica y demográfica dependiendo del área (rural o urbana) y los requerimientos nutricionales que se derivan de la variedad de los tamaños corporales y la actividad física de los individuos (CEPAL, PNUD, 1992). A su vez estas instituciones señalan que para la construcción de la canasta básica de alimentos es necesario: determinar las fuentes de información, tomar en cuenta los hábitos de consumo alimentario, realizar una especificación física, una evaluación de la calidad nutricional y una valoración de las canastas básicas de alimentos.

Pobreza no monetaria o por necesidades y capacidades Las medidas que se emplean para la captación de este tipo de pobreza son las no monetarias, dado que estas medidas consideran el rezago en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no monetarios. Entre las principales metodologías de medición se destacan:

Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): El principal representante para la creación de dicha medida es Amartya Sen, quien afirma que la pobreza está vinculada con las carencias de capacidades y funcionamientos, en este sentido, este método mide la pobreza en función de carencias en necesidades específicas (vivienda, los servicios de la vivienda y la escolaridad), definiendo un mínimo en cada necesidad. Si bien al principio las NBI nacen con un tope determinado de necesidades se producen diferentes variantes de la misma como ser:

- a. NBI-Restringida las necesidades analizadas se reducen a vivienda, servicios de ésta y asistencia escolar de los menores.
- b. Variante generalizada: Esta variante comprende todas las necesidades básicas. Y aumenta sustancialmente los rubros analizados (Boltvinik, 1999:51).

Índice de Pobreza por capacidades (IPC) PNUD: Este índice fue desarrollado en 1996 por el PNUD, refleja el porcentaje de la población con deficiencias de su capacidad en tres aspectos básicos del desarrollo humano: tener una vida saludable con buena alimentación, tener capacidad de procreación en condiciones de seguridad y saludables, estar alfabetizado y poseer conocimientos. El IPC difiere el IDH dado que se centra en la falta de capacidad de la

gente, en lugar de reflejar el nivel medio de los aspectos relativos a la capacidad en un país. Además, en el IDH se utiliza el ingreso, pero en el IPC no se lo utiliza (PNUD 1996).

En 1997, siguiendo el mismo criterio que introducía el Índice de Pobreza de Capacidad (IPC), de 1996, el PNUD lanza una nueva medición de la pobreza el índice de Pobreza Humana (IPH), el cual intenta superar algunos de los inconvenientes que, hasta el momento, habían tenido otros índices, como ser la imposibilidad de hacer comparaciones internacionales e introducir el carácter contextual de la pobreza en la medición.

Índice de Pobreza Humana (IPH) PNUD: De forma similar al anterior, este método considera tres dimensiones: supervivencia, conocimientos, nivel decente de vida, siendo sus principales componentes los siguientes: Una vida larga y saludable (40 años IPH-1 – 60 años IPH-2) Educación (Tasa de analfabetismo de adultos IPH-1 – Porcentaje de adultos que carecen de aptitudes de alfabetización funcional IPH-2) nivel de vida digno o decente (porcentaje de población sin acceso a una fuente de agua mejorada IPH-1 – tasa de desempleo a largo plazo IPH-2). Sin embargo, este índice se calculaba de manera separada para los países en desarrollo y en transición (IPH-1) y para un grupo de países de altos ingresos de la OCDE seleccionados (IPH-2) con el fin de reflejar mejor las diferencias socioeconómicas y las amplias diferencias en la medición de las privaciones en ambos grupos (PNUD, 2003).

Medidas multidimensionales:

Las medidas multidimensionales combinan indicadores de bienestar o de necesidades y capacidades e indicadores de ingresos en dimensiones múltiples o en un índice único. Entre las principales metodologías se destacan:

Índice de pobreza multidimensional del PNUD El índice de pobreza multidimensional del PNUD identifica múltiples privaciones individuales en materia de educación, salud, y nivel de vida. Este índice utiliza datos de encuestas de hogares para su sistematización. La desagregación se realiza por persona, en este sentido cada persona de un determinado hogar, según sus características, se clasifica como pobre o no pobre dependiendo de la cantidad de privaciones a las que se encuentra sometido.

El PNUD desarrolla un método donde a cada una de las personas en el auditorio se le asigna un puntaje según las privaciones que posee. El puntaje máximo al que se puede acceder es 10, las ponderaciones que otorga el PNUD a cada una de las dimensiones es:

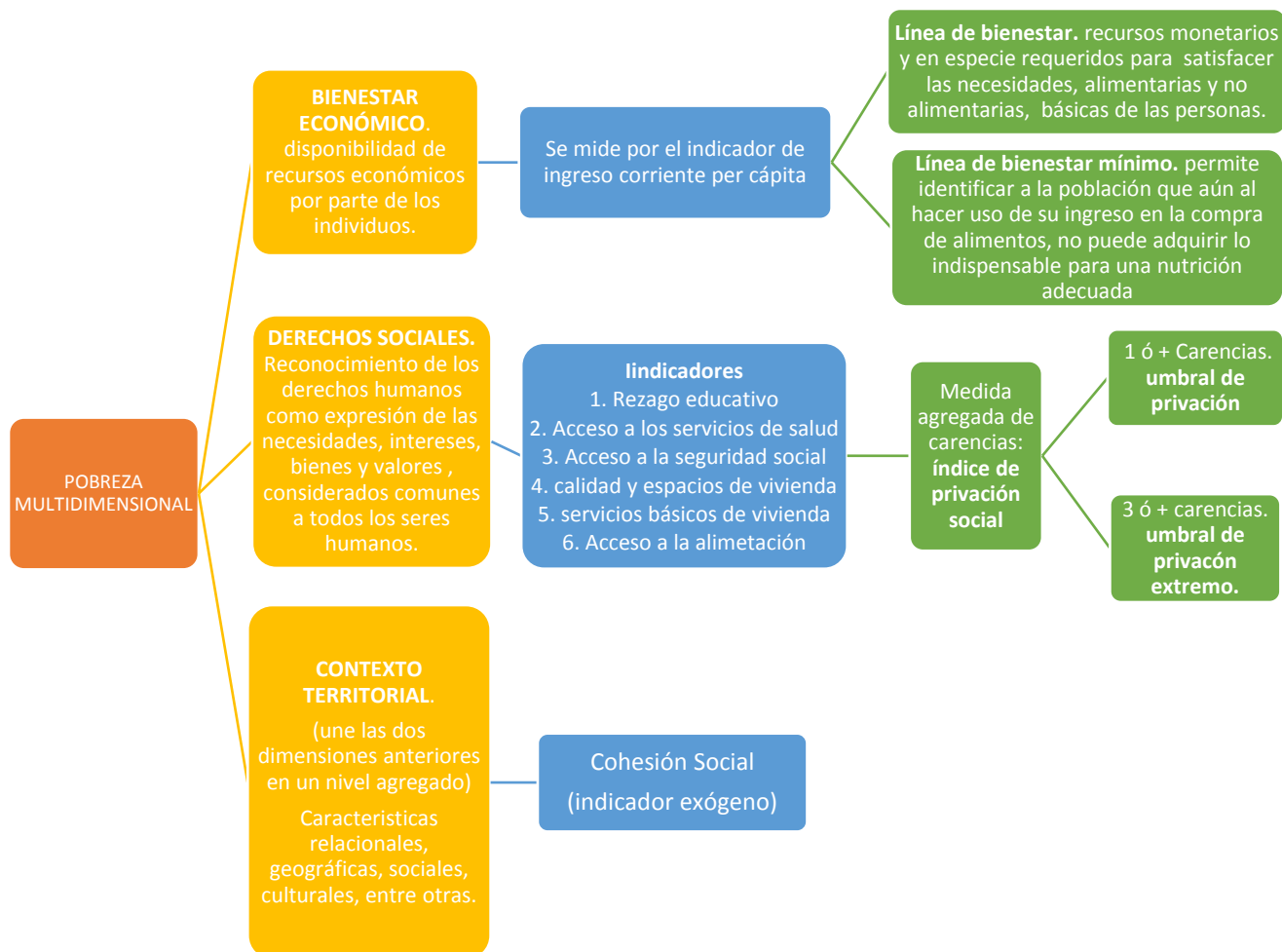
- Salud, ponderación total 1/3: desagregada por: mortalidad infantil 1/6, Nutrición 1/6,
- Educación, ponderación total 1/3, Escolaridad 1/6, Tasa bruta de matriculación (TBM) 1/6
- Nivel de vida digno ponderación total 1/3, Electricidad 1/18, Agua potable 1/18, Alcantarillado 1/18, Tipo de piso 1/18 Existencia de bienes como radio, TV, teléfono y otros. 1/18.

Enfoque de derechos

Este enfoque es acogido por el CONEVAL -México, desde el 2014 es la medida oficial de la pobreza para este país. La metodología divide la medición de pobreza por ingresos por medio del espacio de bienestar, de los derechos sociales y el contexto territorial:

- a. Espacio del bienestar económico: Este espacio engloba una canasta alimentaria y otra canasta que incluye, además de la alimentaria, un conjunto de bienes y servicios de consumo básico (canasta completa). El valor monetario de la canasta alimentaria constituye la línea de bienestar mínimo y el valor monetario de la canasta completa la línea de bienestar. (Cortés, 2014)
- b. Espacio de los derechos sociales: La metodología considera las siguientes carencias sociales: rezago educativo (C1), acceso a los servicios de salud (C2), acceso a la seguridad social (C3), calidad y espacios de la vivienda (C4), acceso a servicios básicos en la vivienda (C5) y acceso a la alimentación (C6). La identificación de las carencias sociales toma en consideración que los derechos son indivisibles e indisolubles. La suma de las carencias de la persona es su índice de privación social. Toda persona será considerada carente si su índice de privación social es mayor o igual que 1. (Cortés, 2014)
- c. Espacio de contexto territorial: El CONEVAL está trabajando para incorporar dentro de su método de medición aspectos relacionados con el contexto territorial, tales como la cohesión social que llega a ser un indicador exógeno que influye en el aumento o disminución de la pobreza, este campo es de suma importancia para el caso boliviano dado el sistema económico comunitario productivo que se maneja en el país y las practicas ancestrales aún prevalecientes en comunidades rurales tales como la mink'a.

Diagrama 1: Dimensiones e indicadores de la pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia con base a CONEVAL, 2014 y Cortés, 2014.

En cuanto a la agregación de las carencias, tal como afirma el CONEVAL, 2014, se toma en cuenta una operación lógica de unión y otra estadística³, en relación a la combinación de los espacios de bienestar y de derechos se utiliza el criterio de intersección, en este sentido, una vez determinados los ingresos y el índice de privación social las personas pueden ser clasificadas como:

- Pobres multidimensionales. Población con ingreso inferior a la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social.
- Pobreza multidimensional moderada. Población con ingresos por debajo de la línea de bienestar y cuenta entre 1 a 3 carencias
- Pobreza multidimensional extrema. Población por debajo de la línea de bienestar mínimo y cuenta con más de 3 carencias.
- Vulnerables por carencias sociales. Población que presenta una o más carencias sociales pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.
- Vulnerables por ingresos. Población que no reporta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.
- No pobres multidimensionales y no vulnerable. Población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y no tiene carencia social alguna

Medición de la pobreza en Bolivia: de las NBI a la propuesta multidimensional

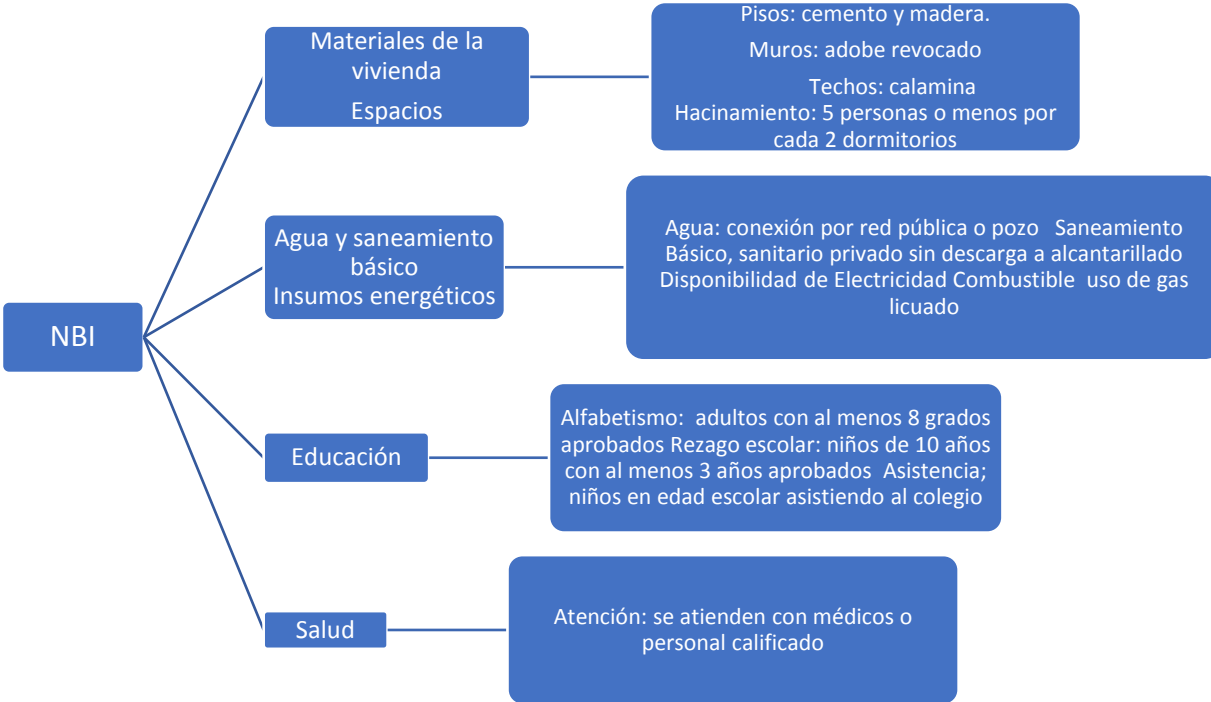
El INE con el apoyo de organizaciones internacionales desde 1976 ha realizado el cálculo de la pobreza mediante el método de NBI⁴. Este método está circunscrito dentro del enfoque de medición directa, el cual selecciona una serie de necesidades y define un número de indicadores para su cumplimiento. A su vez observa y evalúa si un hogar cuenta o no con ciertos bienes y servicios que le permitirán satisfacer sus necesidades, sin involucrar los ingresos. (Sen,1992; Székely,2005; INE,2014).

³ El criterio de intersección se utiliza al momento de realizar el conteo de la población pobre multidimensional, en el caso de las operación estadísticas el CONEVAL desarrolla una operación estadística para determinar el umbral del índice de privación extrema, es decir el número de carencias necesarias para considerar a una persona en condición de pobreza multidimensional extrema.

⁴ El método se aplicó para los Censo de 1976, 1992, 2001 y 2012

Para su medición se identifica las siguientes categorías: necesidades básicas satisfechas, umbral de pobreza, pobreza moderada, indigencia y marginalidad. Donde las 3 últimas constituyen el total de la pobreza. Se llega a estas categorías en la medida que los individuos no cumplan con condiciones de: infraestructura de vivienda, servicios básicos e insumos energéticos, niveles educativos y atención de salud⁵.

Diagrama 1: Método de medición de la pobreza INE – Bolivia



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de INE 2014

En cuanto a los puntos desfavorables en la medición de la pobreza bajo esta metodología se destaca:

1. La periodicidad de esta medida es cada 10 años con datos del CENSO de población y vivienda, sin embargo, dado el largo periodo entre censos, la irregularidad de los mismos y el escaso bagaje de preguntas, dicha fuente resulta insuficiente para realizar una medida de pobreza a niveles de mayor exactitud que ayuden a la valoración del análisis o evaluación de políticas públicas.

⁵ El NBI asignan a cada funcionamiento igual ponderación (25%)

2. Por otro lado, la elección de las dimensiones, el peso y el umbral mínimo de satisfacción de estas pueden llegar a ser arbitrarias.
3. El origen filosófico de esta metodología es el enfoque de capacidades y funcionamientos de Sen, para el cual salir de la pobreza es decisión personal y no así responsabilidad del Estado⁶.

Debido a estas dificultades se rescata la metodología del CONEVAL, la cual subsana dichos problemas, puesto que para la medición de la pobreza esta institución utiliza el módulo de condiciones socioeconómica de la encuesta integral de hogares de México (MCS. ENIGH), en el caso de Bolivia se cuenta con la encuesta de hogares (E.H) la cual cumple con las condiciones necesarias para poder realizar una medición de la pobreza multidimensional, además su periodicidad es anual y cuenta con un bagaje amplio de preguntas de condiciones socio económicas de los hogares bolivianos.

Por otro lado, para el CONEVAL la responsabilidad de disminuir la pobreza es solo del Estado y no así de las personas como entes individuales. El gobierno boliviano, desde la llegada del presidente Evo Morales, se basa en la cosmovisión andina amazónica del Vivir Bien la cual tiene como filosofía el desarrollo integral y comunitario de la población, por lo que se caracteriza por ser un Estado benefactor y de apoyo al desarrollo integral de la sociedad, por lo tanto, la filosofía estatal va acorde con los planteamientos de la metodología multidimensional.

En cuanto a la elección de las carencias, bajo la lógica de la medición multidimensional, no se realizan de manera arbitraria, sino que estas son abaladas por una norma legislativa que posee los principales derechos de las personas. En el caso boliviano la CPE y las principales leyes de educación, salud y seguridad nos brindan los lineamientos legislativos necesarios para poder realizar la elección de las carencias.

⁶ Un ejemplo de lo anterior es la forma de recabar la información, para determinar el funcionamiento de salud, es mediante la atención calificada de las personas y no así la afiliación a seguros

Propuesta preliminar: Metodología de medición de la pobreza multidimensional en Bolivia

Si se quiere desarrollar la medición de la pobreza multidimensional en el caso boliviano se debe seguir los pasos mencionados anteriormente, es decir bajo la lógica de la propuesta del CONEVAL, se deben contemplar los siguientes factores:

- El bienestar económico, en este punto se debe contar con líneas de pobrezas y pobreza extrema, tanto rurales como urbanas, en el caso de Bolivia, para la gestión 2015 la E.H. cuenta con 10 líneas de pobreza urbanas y 1 rural y lo mismo para la línea de pobreza extrema. Para subsanar dicha desagregación se llevó a cabo un promedio ponderado para obtener solo 2 líneas urbanas. (ver anexo1), por lo tanto, las líneas de pobreza que se utilizaron en el ejemplo son:

Cuadro # 1: Líneas de pobreza moderada y extrema de Bolivia (2015)

Línea de pobreza	Urbana	Rural
Línea de pobreza extrema	409.38	313.80
Línea de pobreza moderada	780.84	550.60

Fuente: Elaboración propia con base en E.H. 2015

Espacios de derechos, para la identificación de las principales carencias, la presente propuesta se basa en la Constitución Política del Estado y leyes específicas de educación, salud y seguridad las cuales son:

Cuadro # 2 Propuesta de las identificaciones para las carencias, Bolivia – 2015

Carencias	Identificación
Rezago	Se considera en situación de carencia por rezago educativo a la población que cumpla con

Educativo	<p>alguno de los siguientes criterios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se encuentra entre los 6 y los 18 años y no ha terminado la educación obligatoria (bachillerato completa) o no asiste a la escuela. 2. Tiene una edad de 18 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1991 o anterior, y no dispone de primaria completa. 3. Tiene una edad de 18 años o más, su año de nacimiento aproximado es 1992 en adelante, y no dispone de primaria secundaria completa
Acceso a los Servicios de salud	<p>Se considera en situación de carencia por acceso a servicios de salud a la población que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No se encuentra afiliada o inscrita a una institución Pública o Privada que proporcione servicios médicos, ya sea por prestación laboral, contratación voluntaria o afiliación de un familiar por parentesco directo
Acceso a seguridad social	<p>Se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social a la población que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PEA asalariada: No cotiza en la Administrar Fondos de Pensiones en Bolivia 2. PEA asalariada: No cotiza voluntariamente en la Administrar Fondos de Pensiones en Bolivia 3. Personas en edad de jubilar (50 mujeres y 55 hombres) que no reciba ingresos por jubilación o pensiones
Calidad y espacios de la vivienda	<p>Se considera en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a la población cuya vivienda cumpla al menos uno de estos requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presente piso de tierra 2. Presente techos de material precario 3. Presente muros de calidad precaria 4. Presente un índice de hacinamiento mayor a 2.5
Servicios básicos en la Vivienda	<p>Se considera en situación de carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda a la población cuya vivienda cumpla al menos uno de estos requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No cuente con agua entubada dentro del terreno

-
2. No cuenta con drenaje conectado a la red pública o fosa séptica
 3. No cuenta con electricidad
 4. Utilice un combustible para cocinar distinto de gas, electricidad.
 5. No cuenta con cocina.
-

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política del Estado (2008), Ley 070 (2010), Ley 075 (2010) ley 545 (2014) y CONEVAL (2014)

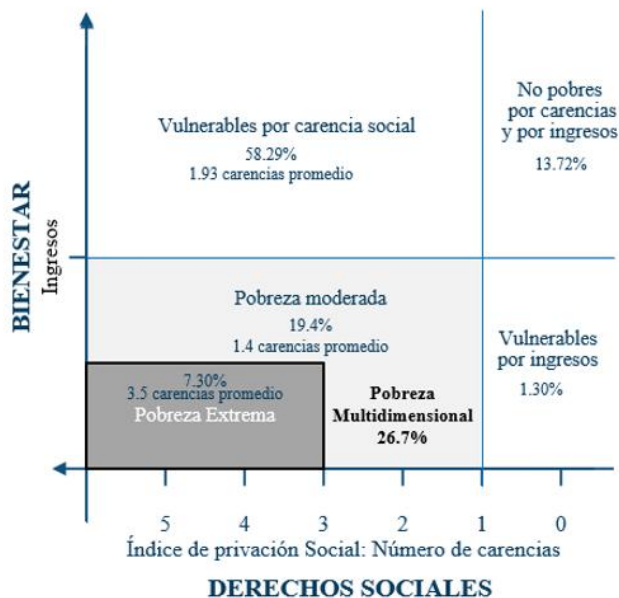
Como se mencionó anteriormente, la definición de las carencias se realiza de acuerdo a normativas vigentes, empero para algunas de las carencias como calidad y espacios de la vivienda o carencia de servicios básicos no se cuenta con una ley que especifique textualmente cuales son los criterios mínimos que una vivienda debe cumplir para considerarla en situación de no carencias. Por lo se recomienda realizar una validación de las definiciones con personas expertas en el tema para tener una interpretación del fenómeno propio. Por otro lado, cabe destacar que a diferencia del CONEVAL en el caso específico de Bolivia solo se toman en cuenta 5 carencias, para el desarrollo de la presente propuesta, puesto que se excluye del estudio el acceso a la alimentación dado que en la encuesta de hogares 2015 no se cuenta con las preguntas necesarias para poder medir dicha carencia. Sin embargo, se recomienda realizar el mismo ejercicio con la E.H 2016 la cual cuenta con el módulo de seguridad alimentaria.

Resultados

Los siguientes resultados se los desarrolla como complemento a la propuesta, para ser considerados como ejemplos de los alcances que se pueden obtener con la medición de la pobreza multidimensional. En este sentido no se realiza análisis a profundidad de los factores o de las consecuencias que pueden estar ocasionando la pobreza. Para la gestión 2015 la pobreza multidimensional en Bolivia fue de 26.7%, alcanzando un total de 2.900.696 personas, de las cuales, tal como se puede observar en la gráfica#1, el 19.4% son pobres moderados, que presentan un promedio de 1.4 carencias. El 7.30% son pobres extremos con un promedio de 3.5 carencias. La medición nos da a conocer que el 58.29% de la población boliviana se encuentra en vulnerabilidad por carencias, con un promedio de 1.93 carencias por

persona. Los vulnerables por ingresos alcanzan el 1.3%. Mientras que solo el 13.72%, es decir 1.490.545 bolivianos no presentan carencias sociales y no se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Gráfica #1 Pobreza multidimensional a nivel nacional



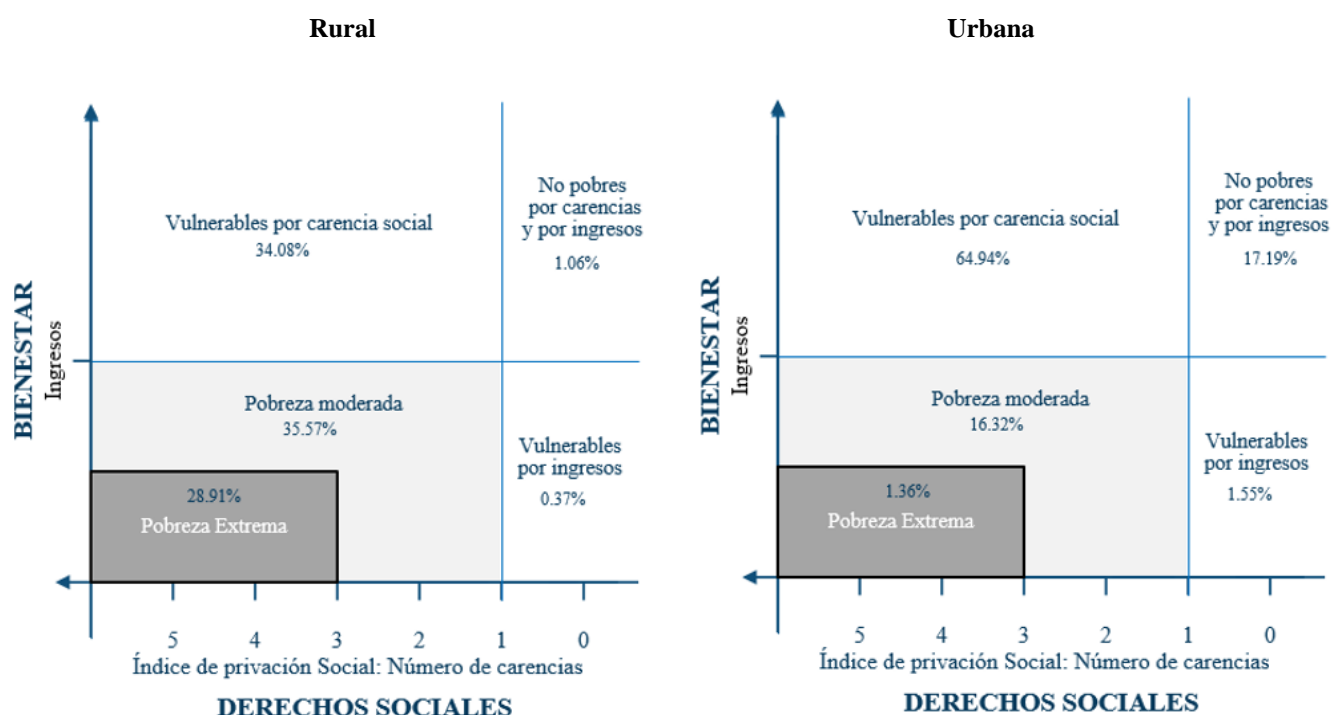
Fuente: elaboración propia sobre la base de E.H. (2015), CONEVAL,(2014) y Cortés,(2014)

Dadas las características de esta medida se puede realizar la desagregación de la población según área o a nivel departamental⁷ y grupo poblacional ya sean por edad, sexo, pertenencia étnica u otros aspectos, esta desagregación permite identificar a la población con mayor vulnerabilidad. En el caso de nuestro ejemplo se realizará la desagregación de 4 diferentes grupos poblacionales: en primer lugar, se toma la pobreza multidimensional por área rural y urbana, en segundo lugar, se desagrega la población en indígena y no indígena, concluyendo con una desagregación departamental tomando como datos los departamentos con características más extremas.

En cuanto a la comparación urbano rural, se identifica que la pobreza extrema es mucho más marcada en localidades rurales, puesto que cerca de 3 de cada 10 personas rurales viven por debajo de la línea de subsistencia y poseen en promedio 4 carencias y solo 1 de cada 100 no es pobre. En contra posición, en el área urbana se observa que uno de cada 100 es considerado pobre extremo y el 17.19% no poseen ninguna carencia y ganan por encima de la línea de pobreza.

⁷ Siempre y cuando el alcance muestral de la encuesta sea representativa.

Gráfica# 2 Pobreza multidimensional área: rural y urbana

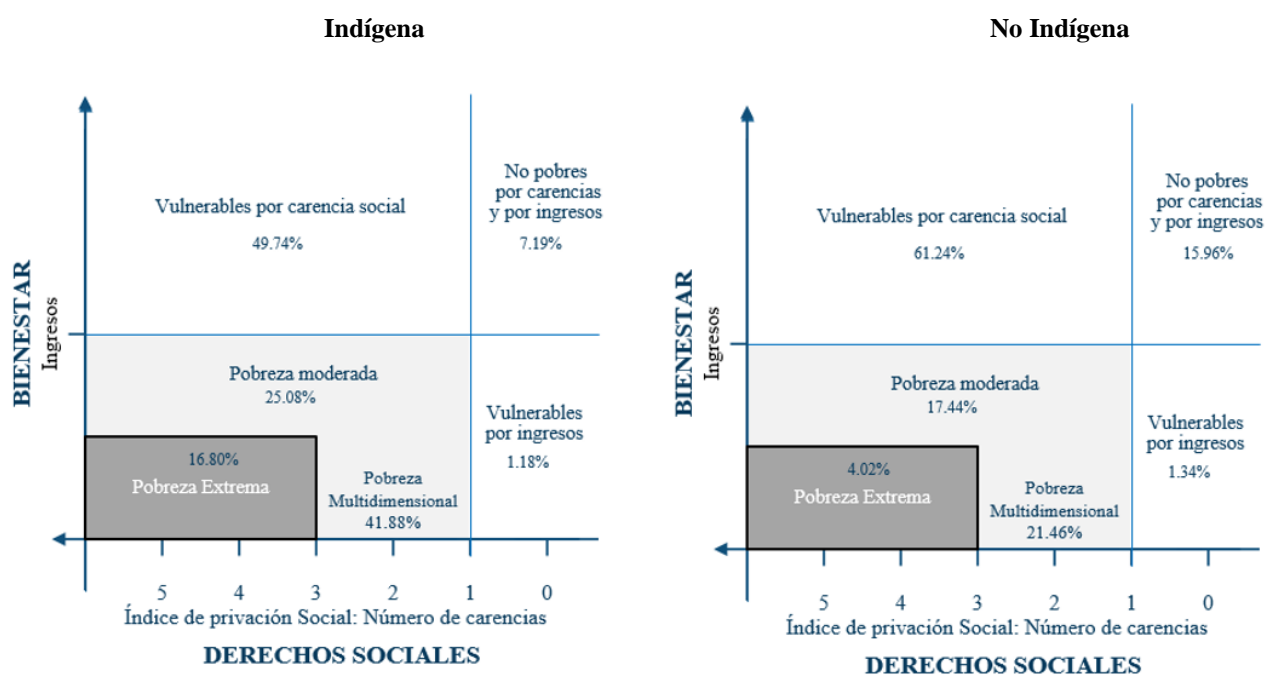


Fuente: elaboración propia sobre la base de E.H. (2015), CONEVAL,(2014) y Cortés,(2014)

Un fenómeno similar al anterior se da al comparar la población indígena y la no indígena, puesto que solo el 7.19% de los indígenas no son pobres frente al 15.96% de los no indígenas, este dato es preocupante en el sentido que Bolivia tiene un número elevado de población indígenas⁸.

⁸ En 2001 la cantidad de personas que hablaban algún dialecto indígena ascendía al 62%, de la población total, para el año 2012 este porcentaje desciende hasta el 24%; sin embargo, al margen de su drástica reducción en términos relativos Bolivia es el país con mayor cantidad de población indígena de América Latina. (INE,2014)

Gráfica# 3 Pobreza multidimensional población: indígena y no indígena

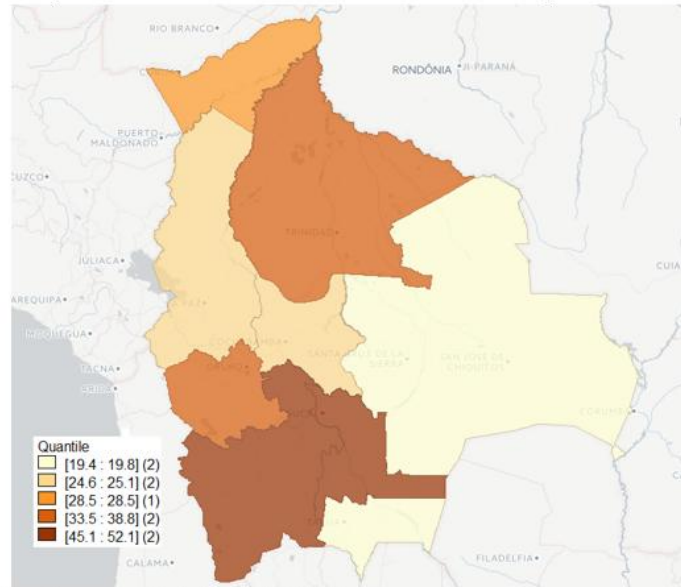


Fuente: elaboración propia sobre la base de E.H. (2015), CONEVAL,(2014) y Cortés,(2014)

Por el alto grado de desigualdad territorial de Bolivia se ve la necesidad de desagregar la medida por departamento⁹, en este sentido, tal como se observa en el mapa#1, existe una segmentación territorial muy marcada, donde la incidencia de la pobreza multidimensional es muy elevada en departamentos mineros en su mayoría y disminuye en departamentos industriales. Este el caso de Potosí que, al margen de ser el departamento con mayor pobreza del país (52.13%), posee una proporción mayor de no pobres (9.45%) que Santa Cruz cuyo nivel de pobreza asciende a 19.37% y 8.19% de población no pobre, con lo cual se resalta el alto grado de desigualdad que posee Potosí.

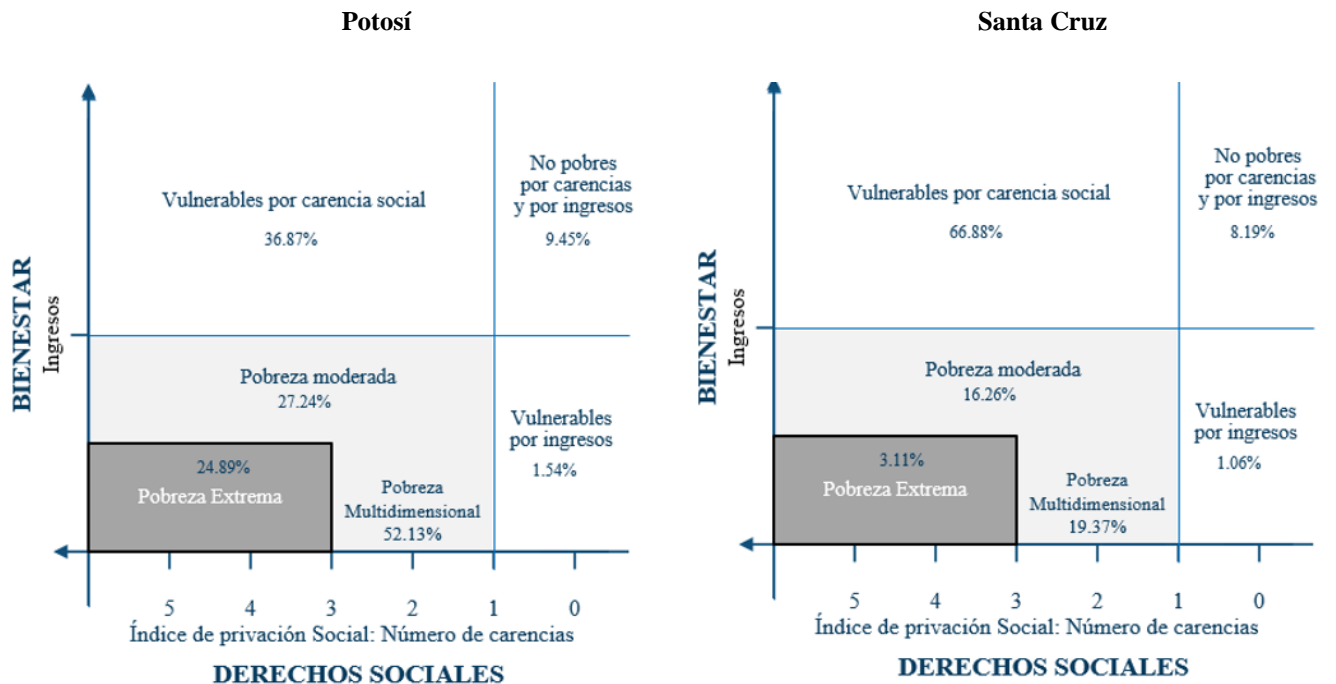
⁹ Esta desagregación es factible para la encuesta de hogares 2015 dado que la muestra está diseñada para abarcar a nivel departamental.

Mapa#1 Pobreza multidimensional a nivel Departamental



Elaboración propia, sobre la base de E.H.2015

Gráfica# 3 Pobreza multidimensional por departamento

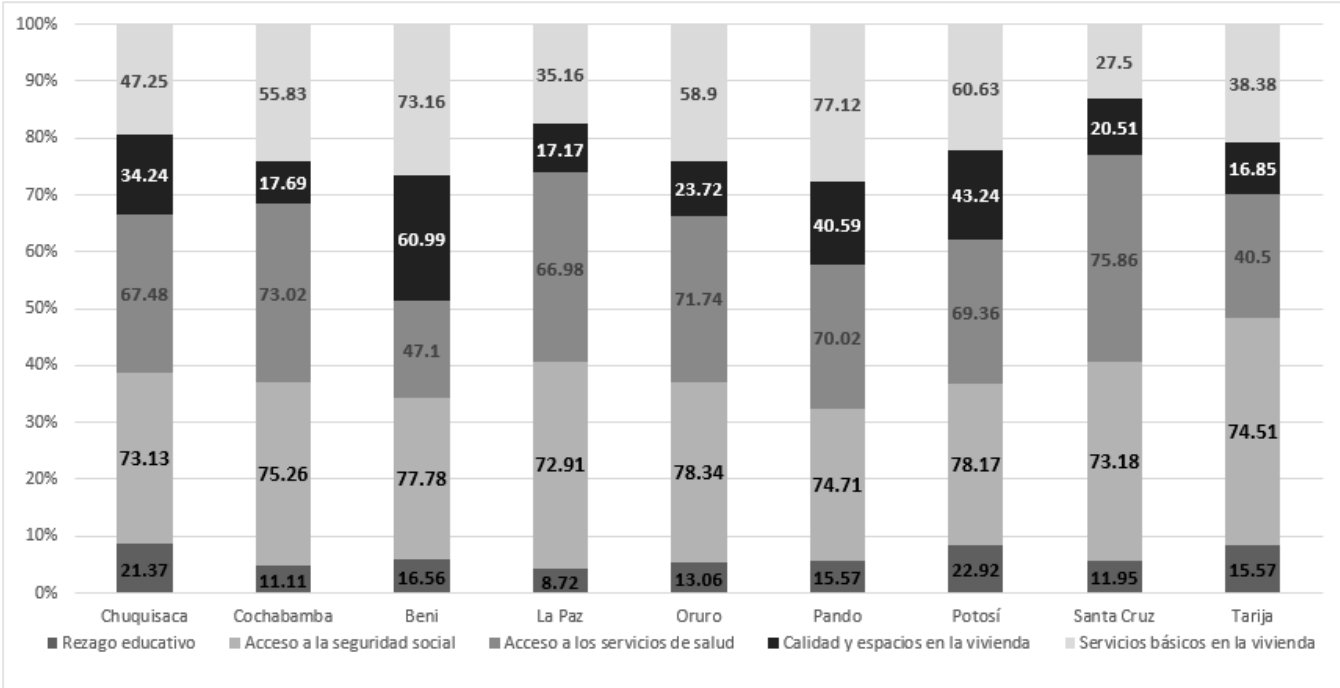


Fuente: elaboración propia sobre la base de E.H. (2015), CONEVAL,(2014) y Cortés,(2014)

En cuanto a la intensidad de la pobreza se considera, a manera de ejemplo, la descomposición de la medida global sobre la partición de los departamentos y las diferentes carencias sociales, desagregación que permite ver departamento por departamento con cuánto contribuye a la intensidad de la pobreza cada dimensión del espacio de los derechos. Se destaca que la suma

de los aportes de las dimensiones a la intensidad de la pobreza en cada departamento conforma la intensidad en el departamento y que las sumas ponderadas de las intensidades en las entidades son igual al total del país. Entre las carencias que contribuyen al aumento de la pobreza se observa que acceso a seguridad social y salud son las fuentes donde el Estado debe realizar mayores contribuciones con políticas públicas.

Gráfico#5 Contribución de cada indicador de carencia social a la intensidad de la pobreza multidimensional



Fuente: Elaboración propia con base en INE 2015 CONEVAL (2014) Cortés (2014)

Conclusiones y recomendaciones

Dadas las particularidades del método de NBI llama la atención que, en el gobierno de Evo Morales, caracterizado por la implementación de programas sociales focalizados hacia la población con mayor vulnerabilidad, no promovió la creación de una medida nueva de pobreza. Tal como sucedió en el caso mexicano, que con el apoyo de la comunidad académica lograron generar una institución que se especializa en la evaluación de políticas públicas y contribuye en la implementación e identificación de programas sociales más eficientes y focalizados a la población verdaderamente pobre.

En este sentido se recomienda:

- Realizar una copia del trabajo para el año 2016 aumentando la carencia alimentaria.
- A su vez se debe realizar una validación y homologación de las definiciones de las carencias, que se plantean en este trabajo, con el fin de proyectarla al contexto boliviano.
- Se recomienda formar un equipo de trabajo multidisciplinario especialista en temas de pobreza con el fin de desarrollar la mejor metodología para el caso de Bolivia
- Se puede tomar el ejemplo de México que el año 2002 genera “El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza”, el cual estaba conformado por especialistas a nivel mundial en temas de desigualdad y pobreza.

Por ultimo tal como señala Cortés (2014) “las restricciones de información limitan los indicadores que se pueden emplear para medir las diferentes dimensiones de la pobreza, por ello es necesario invertir esfuerzos en impulsar la creación de más y mejores instrumentos para captar información y desarrollar una serie de estudios detallados que permitan profundizar y conocer qué variables deben medirse para dar cuenta con mayor precisión sobre la situación de la población en el espacio del bienestar y de los derechos”. Esto con el fin de coadyuvar al desarrollo social y económico de Bolivia.

Referencia bibliográfica.

Banco Nacional de Comercio Exterior (1992) *América Latina con el método de línea de pobreza*. Comercio Exterior.

HERNÁNDEZ, Enrique (2005), “Retos para la medición de la pobreza en México”. En Székely, M. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. SEDESOL/CIDE/ANUIES/MA Porrúa, México. Págs. 36 a 54.

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2005) “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”. En Székely, M. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, SEDESOL/CIDE/ANUIES/MA Porrúa, México. Págs. 107 a 166.

HERNÁNDEZ, Daniel y SZÉKELY, Miguel (2005), “La importancia de contar con una medición de pobreza en México” En Székely, M. (coord.) *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*, SEDESOL/CIDE/ANUIES/MA Porrúa, México Págs. 85 a 106

TOWNSEND, Peter (1979). “Poverty in the United Kingdom; A survey of Household Resources and Standards of Living”. Penguin Books. Págs 31 a 61.

SEN, Amartya (1992) “Sobre Conceptos y medidas de pobreza”. Banco Nacional de Comercio Exterior Comercio Exterior. Págs. 310 a 322.

BOLTVINIK, Julio (1992) “La teoría de las necesidades humanas de Doyal y Gough”. Banco Nacional de Comercio Exterior Comercio Exterior. Págs. 410 a 412.

BOLTVINIK, Julio (1999) “Conceptos y medidas de pobreza”. En BOLTVINIK, J y HERNÁNDEZ, Enrique *Pobreza y distribución del ingreso en México*. Siglo XXI. Págs. 44 a 60

SEN, Amartya (2003) “El enfoque de las capacidades y las realizaciones”. Comercio Exterior, Vol. 53, Núm 5. Págs. 413 a 416.

CONEVAL (2014) "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza, CONEVAL". México. Págs. 26 a 86.

CORTÉS, Fernando (2014) "La medición multidimensional de la pobreza en México". En BOLTVINIK, J. (et.al.), Multidimensionalidad de la pobreza: propuestas para su definición y evaluación en América Latina y el Caribe. Clacso, Buenos Aires. Págs. 99 a 126.

Anexos

Anexo#1 Ponderaciones de la línea de pobreza

El INE generó para el año 2015 10 líneas de pobreza, una por ciudad capital de cada uno de los 9 departamentos de Bolivia y una extra para el caso de la ciudad del Alto, ciudad que al poseer un gran número de habitantes no podía quedar fuera del estudio. En este sentido con el fin de subsanar dicho problema de agregación de las líneas de pobreza que genera el INE, se realizó un promedio ponderado, basándonos en los pesos poblacionales de cada ciudad se procedió a su desagregación.

Gráfico#6 Promedio ponderado de la línea de pobreza urbana

Línea de pobreza Urbana

	Oruro	El Alto	Potosi	Beni	La Paz	Santa Cruz	Tarija	Cochabamba	Pando	Chuquisaca	Total
Población	622.40	623.40	649.30	714.90	782.70	816.60	837.40	841.70	844.60	870.70	7603.70
Población	1239.00	3426.00	748.00	1467.00	3426.00	7141.00	2356.00	6377.00	894.00	1010.00	28084.00
Ponderación	27.46	76.05	17.29	37.34	95.48	207.64	70.25	191.12	26.89	31.31	780.84

Elaboración propia sobre la base de E.H INE 2015

El mismo procesamiento se realizó para el caso de la línea de pobreza extrema que al igual que el anterior caso se contaba con 10 líneas diferentes las cuales se ponderaron y se logró obtener solo dos líneas una de pobreza y otra de pobreza extrema.

Gráfico#7 Promedio ponderado de la línea de pobreza extrema urbana

Línea de pobreza Extrema Urbana

	Oruro	El Alto	Potosi	Beni	La Paz	Santa Cruz	Tarija	Cochabamba	Pando	Chuquisaca	Total
Población	346.1	361.0	363.1	378.4	414.8	422.6	422.9	429.1	435.2	439.7	4012.9
Población	1239.0	3426.0	748.0	1467.0	3426.0	7141.0	2356.0	6377.0	894.0	1010.0	28084.0
Ponderación	15.3	44.0	9.7	19.8	50.6	107.5	35.5	97.4	13.9	15.8	409.4

Elaboración propia sobre la base de E.H INE 2015

Anexo#2 Mapa de carencias sociales por departamento

En los siguientes mapas se muestran la contribución de cada tipo de carencia social al aumento de la pobreza multidimensional por departamento

