

MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA

EL SALVADOR

GOBIERNO DE
EL SALVADOR
UNÁMONOS PARA CRECER



MEDICIÓN
**MULTIDIMENSIONAL
DE LA POBREZA**
EL SALVADOR

Editores

Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP)

Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Estadística y Censos (MINEC-DIGESTYC)

Coordinación general

Roberto Lorenzana, Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia

Oscar Edmundo Anaya, Director General de Planificación del Desarrollo (STPP)

Evaristo Hernández, Director General de Estadística y Censos (MINEC-DIGESTYC)

Instancia de Asesoría Técnica Pobreza Multidimensional

Pablo José Amaya

Ricardo Córdova

Carmen A. Lazo

Nadezhda Peña

William Pleítez

Carlos G. Ramos

José M. Tojeira

Lilian Vega

César Villalona

Equipo técnico STPP-DIGESTYC

Ivonne Argueta

Manuel Delgado

Juan Francisco Grande

Juan Francisco Meléndez

Francisco Munguía

Adonay De Paz

Forma recomendada de citar:

STPP y MINEC-DIGESTYC (2015). *Medición multidimensional de la pobreza*. El Salvador.

San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía, a través de la Dirección General de Estadística y Censos.

Este documento ha sido producido con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el generoso respaldo financiero del Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo.



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Coopération internationale



Agradecimientos

Esta publicación es producto del esfuerzo de muchas personas e instituciones. En este sentido, agradecemos a quienes brindaron su asesoría, contribuciones técnicas y recomendaciones, así como al Consejo Asesor de Pobreza Multidimensional (2012-2014) y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en El Salvador.

Las personas y las instituciones a quienes extendemos nuestro agradecimiento son listadas a continuación:

Consejo Asesor de Pobreza Multidimensional (2012-2014)

Alexander Segovia, Secretario Técnico de la Presidencia 2009-2014

Leslie Quiñonez, Subsecretaria Técnica de la Presidencia 2009-2014

José Armando Flores, Ministro de Economía 2012-2014

Francisco Lazo, Viceministro de Comercio e Industria 2012-2014

Roberto Valent, Representante Residente del PNUD 2010-2015

Stefano Pettinato, Representante Residente adjunto del PNUD

William Pleitez (PNUD)

Claudia Monzón (PNUD)

Claudia de Morales (PNUD)

María Elena Zúñiga (UNFPA)

Gordon Jonathan Lewis (UNICEF)

Rafael Ramírez (UNICEF)

José Ruales (OPS)

Rodrigo Zarcón (BM)

Rodrigo Parot (BID)

Allan González (FAO)

Alberto Harth (Civitas)

Ricardo Córdova (FUNDAUNGO)

Carlos Ramos (FLACSO)

José María Tojeira (UCA) y

Carmen Aída Lazo (ESEN).

Representación del PNUD

Christian Salazar, Representante Residente

Stefano Pettinato, Representante Residente Adjunto

Equipo del PNUD

Jimmy Vásquez, Analista económico

Yesenia Salas, Coordinadora del Proyecto Consolidación de la Estrategia de Atención a la pobreza en El Salvador

Nancy Argueta, Analista en políticas de desarrollo humano

Danny Medrano, Técnico en pobreza multidimensional

Miguel Huezco Mixco, Oficial de productos de conocimiento

Consultor principal

Manuel Sánchez Masferrer

Destacamos de manera especial los aportes de Oxford Poverty and Human Development Initiative, a través de las personas: Sabina Alkire, John Hammock y Ana Silvia de Matos Vaz.

Así como el de las siguientes personas que pertenecen o pertenecieron a las entidades que se detallan:

Alfonso Goitia, (MINEC); Josué Samuel Hernández, David Morán y Yessica Sánchez (DIGESTYC); Aída Argüello, Lyssette Figueroa, Irma Yolanda Núñez, David Toledo, Omar Rivas, Gina Navas y Fausto Martínez (STPP); Mauricio Sandoval y Carlos Maceda

(FISDL); Manuel Beza y Marco Figueroa (MINSAL); Isa Mazorra, Ivette Linares, Jeannette Gáldamez (VMVDU); Edgar Soto y Claudia Campos (ISSS); Rafael Barrientos (MINEC); Marisol Gómez (ISDEMU); Claudia Robles, Marcela Pleités y Francisco Molina (UNICEF); Elizabeth Murcia (UNFPA); Rodolfo Peña (OPS); William Lázaro (OIT); Delmy Linares, Indira Amaya, Lidia García (FAO); Elbyn Ramírez (PMA); Luis Tejerina (BID); Jania Ibarra (BM); María Elena Rivera (FUNDAUNGO); Helga Cuéllar, Margarita de Sanfeliú, Lissette Calderón y María José Herrera (FUSADES); Rommel Rodríguez, Georgina Handal y Jessica Estrada (FUNDE); Carlos Carcach (ESEN); Kate Andrade (UCA); Mario Zetino (UCA/FLACSO); Juan Salguero (ADS); Ileana Gómez (PRISMA); Morena Herrera (Colectiva Feminista); José Castro (FLACSO); Andrea Arbizú (TECHO); Silvia Ascencio (MAG); Alfonso Martínez (ANDA); Giovanni Molina y Donald Cruz (MARN); Armando Figueroa, Claudia Martínez y Julio Landaverde (MINED); Sandra Chacón (CONNA); Guillermo Pérez (CONASAN); Edgardo Amaya (MJSP); Herberth Betancourt (ONUSIDA); Reynaldo Flores (consultor-UNICEF); Claudia Argueta, Xenia Díaz, Martha Raquel Martínez, Adriana Sol, Carla Zacapa, Paola Sorto, Andrea López, Ivette Contreras y Carlos Roberto González (PNUD).

Siglarario

ADS	Asociación Demográfica Salvadoreña
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
CV	Coefficiente de Variación
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ELCSA	Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria
EMMP	Encuesta de Medición Multidimensional de la Pobreza
ESEN	Escuela Superior de Economía y Negocios
FAO	Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Social
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FUNDAUNGO	Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GOES	Gobierno de El Salvador
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPM-ES	Índice de Pobreza Multidimensional El Salvador
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
LDPS	Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MMP	Módulo para la Medición Multidimensional de la Pobreza
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OPHI	Oxford Poverty and Human Development Initiative (Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford)
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
RUP	Registro Único de Participantes
SNIE	Sistema Nacional de Información y Estadística
SPSU	Sistema de Protección Social Universal
STPP	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VMVDU	Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano

Índice

Presentación	11
Sinopsis	12
Introducción	19
Capítulo 1. ¿Por qué una medición multidimensional de la pobreza en El Salvador?.....	21
La adopción de una medición multidimensional de la pobreza refleja el compromiso del Estado salvadoreño de velar por la garantía de los derechos de la población	22
La medición multidimensional brinda una mirada más integral de la pobreza y es más compatible con las ideas de desarrollo humano y del buen vivir	23
La medición multidimensional de la pobreza complementa la medición basada en ingresos	24
La medición multidimensional de la pobreza aminora las distorsiones causadas por estimaciones monetarias y fluctuaciones en los precios.....	25
La medición multidimensional de la pobreza tiene mayor potencial para orientar el diseño, monitoreo y evaluación de la política social.....	26
Capítulo 2. Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador	28
Algunas decisiones claves sobre la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador ...	29
Pasos para la construcción nacional de la medición multidimensional de pobreza.....	32
Capítulo 3. Privaciones y pobreza multidimensional en El Salvador	39
Las principales privaciones de los hogares salvadoreños	40
La incidencia de la pobreza multidimensional	40
La intensidad de la pobreza multidimensional	44
El Índice de Pobreza Multidimensional El Salvador (IPM-ES)	44
Pobreza monetaria y multidimensional: un análisis integrado	47
Capítulo 4. Próximos pasos para la consolidación de la medición de la pobreza en El Salvador	52
Referencias bibliográficas	56
Anexos	58

Presentación

La apuesta por un El Salvador productivo, educado y seguro que ofrezca oportunidades de buen vivir a toda su población, requiere que se supere la pobreza en todas sus dimensiones; que la población goce plenamente de sus derechos; que haya mayor igualdad e inclusión social y de género y que el desarrollo de los territorios esté más articulado y equilibrado. Ello implica entender la pobreza desde sus múltiples dimensiones, con un enfoque de derechos humanos, de género y de ciclo de vida.

Pero la lucha por erradicar la pobreza y asegurar el goce de derechos de la población requiere, además de voluntad política, de herramientas técnicas que permitan un adecuado diseño e implementación de políticas públicas.

En esa perspectiva, en este documento se propone una metodología de medición complementará a la medición tradicional de pobreza por ingresos, con el fin de identificar las privaciones más sentidas de la población y ofrecer la información necesaria para el diseño de políticas concretas y efectivas que erradiquen las causas de la pobreza y eliminar así sus patrones de transmisión intergeneracional.

Dicha metodología responde al mandato de la Ley de Desarrollo y Protección Social aprobada en 2014 por unanimidad en la Asamblea Legislativa, la cual define la

pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener un nivel de vida adecuado”.

Sin duda, esta nueva herramienta de medición multidimensional de la pobreza permitirá mejorar la formulación, coordinación y evaluación de las políticas públicas para superar aquellos factores que afectan las diferentes dimensiones de la pobreza y avanzar hacia el desarrollo sustentable e incluyente al que aspira la sociedad salvadoreña.

Finalmente quiero expresar mi reconocimiento a los miembros de la Instancia de Asesoría Técnica para la Medición de la Pobreza Multidimensional y Brechas de Desigualdad, al equipo técnico de la STPP, DIGESTYC y PNUD, y agradecer valiosa contribución de diversos organismos internacionales, especialmente el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Gran Ducado de Luxemburgo y a todas las personas y organizaciones sociales que contribuyeron a la construcción de la presente metodología.

Francisco Roberto Lorenzana Durán
Secretario Técnico y de Planificación de la Presidencia

Sinopsis

Erradicar la pobreza y asegurar el goce de derechos de la población requiere, además de convicción política, de herramientas técnicas para orientar e informar sobre el diálogo, diseño e implementación de políticas públicas.

Sin duda, las metodologías para medir la pobreza son claves para estos propósitos, por lo que el Estado salvadoreño adoptó en el 2015 una nueva metodología de medición de la pobreza basada en la mejor práctica internacional, y construida a partir de las aspiraciones y necesidades más sentidas por quienes viven en situación de pobreza. De esta forma, el país se ha unido a la lista de naciones latinoamericanas pioneras que en la actualidad cuentan con una poderosa herramienta para planificar, diseñar y dar seguimiento a políticas públicas. Una herramienta que es el resultado de un cambio de paradigma.

El Salvador: cambio de paradigma y adopción de una nueva metodología para medir la pobreza

A lo largo de la historia, la pobreza ha sido objeto de análisis, debate y discusión y, en concordancia con los enfoques predominantes, se han acuñado diversas

definiciones, formulado explicaciones sobre sus causas, manifestaciones y consecuencias. Además, se han creado métodos para estimarla, e intervenciones para prevenirla, atenderla y erradicarla.

La forma de medir la pobreza suele vincularse estrechamente con la manera en que se le concibe. En la actualidad, existe un reconocimiento generalizado de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y que, por tanto, una adecuada medición de la misma debe considerar diversas áreas de la vida de las personas.

Anteriormente en El Salvador la pobreza se ha medido únicamente utilizando el método de ingresos. Sin embargo, a partir del 2015, el país se une a la lista de naciones que adoptan oficialmente una medición multidimensional de la pobreza, basada en la mejor práctica internacional y construida a partir de las aspiraciones y necesidades más sentidas por la gente. Esta medición es el resultado de un proceso técnico-político que inició en el 2012 y que se formalizó con la aprobación en el 2014 de la *Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador (LDPS)*.

La LDPS define la pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas

para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida” (Art. 5). Con base en esta definición de la pobreza, la LDPS insta la obligatoriedad de medirla desde un enfoque multidimensional (Art. 40); es decir, incorpora varias dimensiones del desarrollo humano a partir del “reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

Precisamente, este informe titulado *Medición multidimensional de la pobreza, El Salvador* presenta los resultados del esfuerzo por consolidar una metodología de medición multidimensional de la pobreza, compatible con el enfoque de derechos y con los principios establecidos en la *Ley de Desarrollo y Protección Social*. Este esfuerzo fue liderado por el Gobierno de El Salvador (GOES) a través de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STPP), y contó con el apoyo del Ministerio de Economía (MINEC) a través de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador (PNUD).

Como se menciona en el párrafo anterior, la medición multidimensional de la pobreza tiene características específicas que, de hecho, difieren de las características de la medición basada en ingresos que en el pasado se ha aplicado en El Salvador. ¿Cómo, entonces, se relacionan ambas metodologías para medir la pobreza? En el siguiente apartado se aborda este aspecto.

La medición multidimensional de la pobreza complementa la medición basada en ingresos, pero no la sustituye

Las mediciones tradicionales de la pobreza se basan en métodos de ingresos que utilizan como referencia líneas de pobreza. Una línea de pobreza refleja el valor monetario de una canasta de bienes y se utiliza como el umbral con el que se compara el ingreso para identificar a personas u hogares pobres. El ingreso sirve, entonces, como variable *proxy* del nivel de bienestar y como dimensión única para identificar como pobres a quienes no alcanzan un mínimo bienestar.

La medición por ingreso ha sido ampliamente adoptada porque tiene una serie de ventajas: es intuitiva y fácil de calcular e interpretar; es flexible, admite la definición de más de una línea de pobreza, permite distinguir de manera clara entre grupos según su condición de pobreza; y facilita comparaciones a lo largo del tiempo, entre grupos de personas y entre países.

Si bien hay una relación innegable entre el ingreso y la satisfacción de necesidades, también es cierto que aún entre personas con ingresos similares existen importantes diferencias en el bienestar. Estas diferencias están asociadas con decisiones individuales o estilos de vida; con dificultades en el acceso a los mercados o distorsiones en los precios; con la cantidad y calidad de los servicios proporcionados por instituciones públicas y privadas, así como con otros elementos no relacionados con los ingresos, como las libertades, oportunidades y restricciones impuestas por la sociedad. Si a esto se añaden las dificultades metodológicas y estadísticas para calcular los ingresos (Deaton, 1997) —que incluyen la falta de respuestas fiables y la necesidad de imputar ingresos— se obtiene como resultado una medición de pobreza por ingresos que no está exenta de distorsiones.

En El Salvador, la forma en que se ha aplicado el método de medición de pobreza por ingresos ha generado algunas subestimaciones en los indicadores de pobreza. Por ejemplo, la composición y el costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) —los cuales son algunos de los principales parámetros técnicos de referencia para la medición de pobreza monetaria— están obsoletos. A modo de referencia, la CBA vigente fue construida en 1983 y tomó como referencia los patrones alimentarios que fueron identificados en las áreas urbanas y rurales durante 1967 y 1976 (Calderón y Núñez, 2014), y se basó en principios básicos desiguales de sobrevivencia biológica (consumo mínimo de calorías según área geográfica), mas no en la combinación y calidad de alimentos requeridos para que toda la población tuviera una vida digna.

Estas reflexiones refuerzan la argumentación a favor de otro tipo de enfoques para analizar y medir la pobreza: enfoques que capturen su complejidad y la forma en que afecta a la calidad de vida de las personas, sus oportunidades de desarrollo y sus opciones para lograr el bienestar. En este sentido, un enfoque multidimensional supera las debilidades

de los métodos tradicionales, pues reconoce que la pobreza es más que la insuficiencia de ingresos y que, más bien, es la acumulación de privaciones en diversas áreas que determinan y restringen la capacidad de las personas de lograr el plan de vida que desean.

Esta visión más completa de la pobreza, sin duda, introduce nuevos desafíos metodológicos de medición. Sin embargo, también agrega valor, pues, entre otros aspectos, es un recurso valioso para el diseño de las políticas públicas.

La nueva medición multidimensional permitirá mejorar el diseño de la política pública y evaluar el progreso social del país

Adoptar una medición multidimensional implica reconocer que la pobreza es un fenómeno complejo que va más allá de carecer del nivel de ingresos suficientes para adquirir una determinada canasta de bienes y servicios. A lo largo de los años, y pese a los importantes logros en la reducción de la pobreza monetaria en el país, se ha comprobado que la medición monetaria tiene restricciones para identificar con precisión las múltiples carencias de la población, así como para brindar al Estado todos los insumos que este necesita para diseñar una respuesta que aborde las causas de la pobreza y elimine sus patrones de transmisión intergeneracional.

Debido a las características de la medición multidimensional de la pobreza, esta puede y debe ser vista como una herramienta al servicio de la planificación, diseño, monitoreo y evaluación de la política pública. Así lo establece el artículo 41 de la LDPS. En este sentido, una de las principales ventajas de esta metodología de medición es, precisamente, su alto grado de correspondencia entre las dimensiones esenciales para el bienestar y el campo de acción tradicional de la política social.

Por otro lado, los aportes de la medición multidimensional de la pobreza a la orientación de la política social son de diversa índole: a) en materia de planificación, por ejemplo, puede contribuir a definir los contenidos

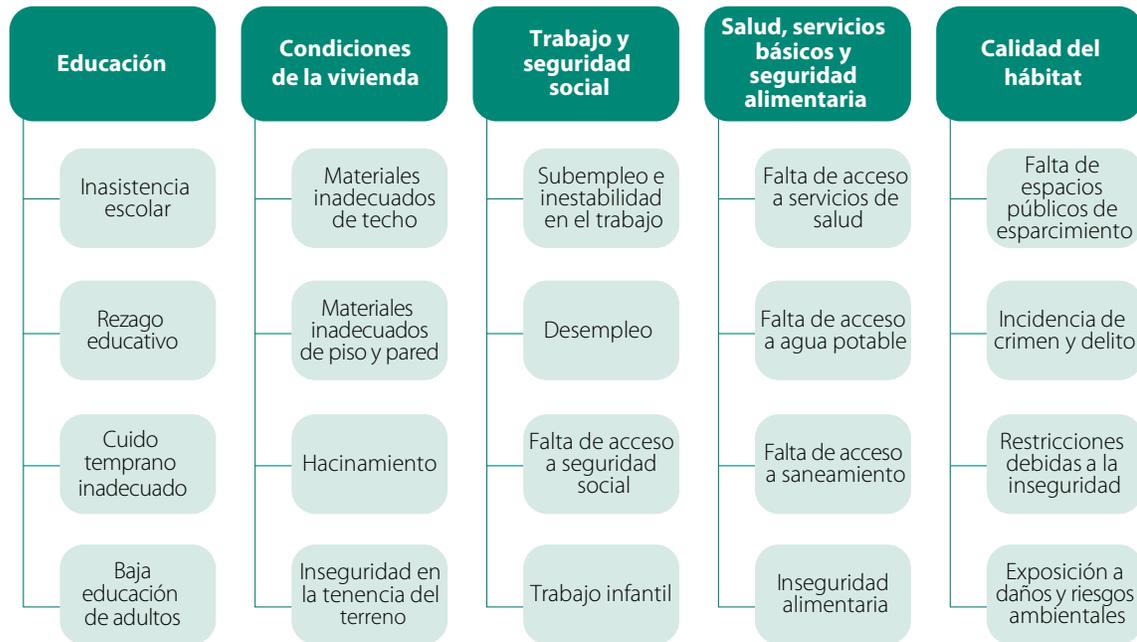
prioritarios de la política social, y a distribuir a nivel territorial y sectorial la inversión pública de acuerdo con las dimensiones con mayores privaciones; b) con el propósito de cerrar brechas y reducir las desigualdades, permite tomar decisiones de focalización en grupos poblacionales o en áreas geográficas donde se concentra una mayor incidencia o intensidad de pobreza; c) puede contribuir a estimar los recursos necesarios para elevar o universalizar un determinado nivel de logros en áreas esenciales para el bienestar; y d) los indicadores utilizados para la construcción de la medición multidimensional pueden convertirse en metas que articulen la gestión de diversas instituciones.

La metodología de medición multidimensional de la pobreza captura mejor las privaciones que más padece la población, a escala nacional y departamental

La medición multidimensional reconoce que la pobreza afecta diversas dimensiones de la vida de las personas, restringe el potencial de desarrollo de sus capacidades y, en consecuencia, limita sus perspectivas para vivir de manera digna.

En otras palabras, pone a la persona en el centro y toma en cuenta los ámbitos esenciales para su desarrollo y bienestar, por lo que contempla un total de veinte indicadores en torno a cinco dimensiones esenciales del bienestar: a) educación; b) condiciones de la vivienda; c) trabajo y seguridad social; d) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y e) calidad del hábitat (ver figura 1). Estas dimensiones son compatibles con el paradigma del buen vivir que rige el *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019* (PQD). De acuerdo con este paradigma, el desarrollo es “integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar” (GOES, 2015). La medición multidimensional de la pobreza, además, rescata las prioridades expresadas por la población salvadoreña; a saber: sentirse bien, conocer, saber y crear, habitar y trabajar con dignidad, y convivir en forma pacífica y segura, entre otras.

FIGURA 1. Dimensiones e indicadores seleccionados para la medición multidimensional de pobreza



Fuente: Elaboración propia

La selección de las dimensiones e indicadores, así como otras decisiones metodológicas, fueron tomadas por consenso y se fundamentaron en una combinación de criterios, que comprendieron, entre otros: las disposiciones establecidas en el marco normativo nacional; los resultados de investigaciones cualitativas sobre percepciones y opiniones de personas en situación de pobreza; las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales; las consultas a la ciudadanía y las opiniones de expertos, así como el análisis de diversos escenarios de medición. Todos estos elementos contribuyeron a consolidar un proceso metodológico que legitima la medida de pobreza multidimensional adoptada.

Una de las decisiones que se tomó es que para que un hogar sea considerado en situación de pobreza multidimensional, debe tener privaciones en un mínimo de siete de los indicadores establecidos. Según los resultados de la medición de pobreza multidimensional, del total de hogares salvadoreños, 35.2 % son pobres multidimensionales. Esto equivale a, aproximadamente,

606 000 hogares, en los que residen alrededor de 2.6 millones de personas. En contraste, 31.9 % de los hogares es pobre por ingresos; y el 49.4 % tiene algún tipo de pobreza (17.5 % enfrentan pobreza multidimensional pero no pobreza monetaria; 14.2 % enfrentan pobreza monetaria mas no pobreza multidimensional; y 17.7 % enfrentan ambos tipos de pobreza).

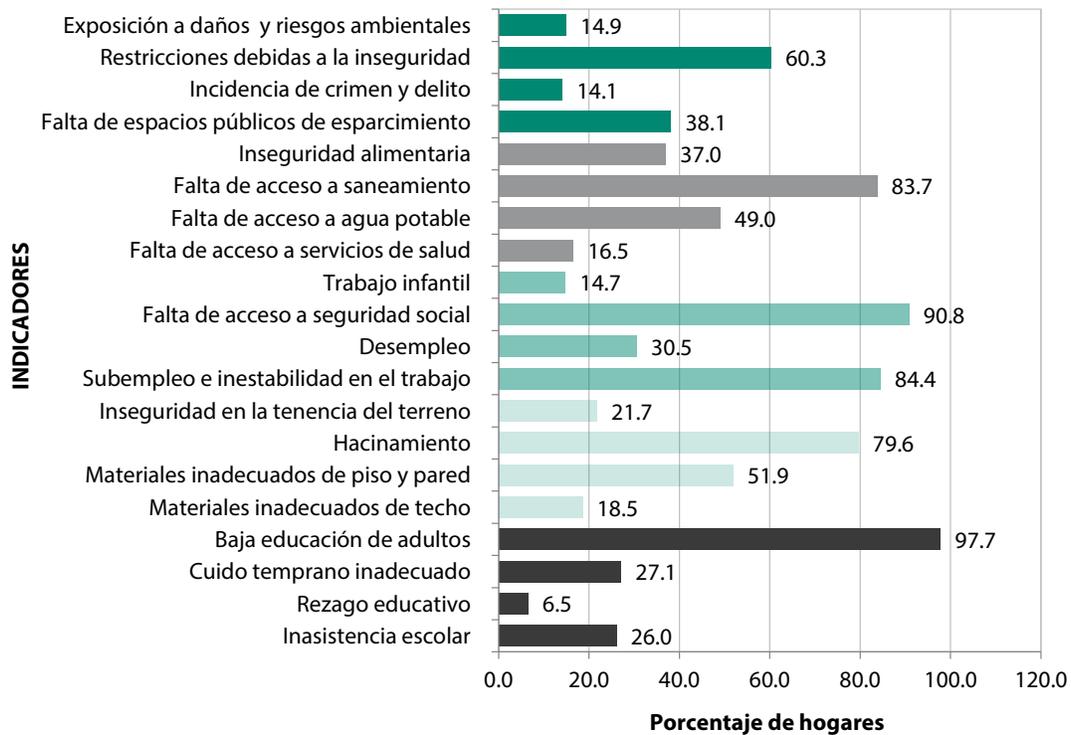
Por otro lado, tal y como lo plantea el gráfico 1, en El Salvador, los hogares en situación de pobreza multidimensional tienen altos niveles de privación en los siguientes indicadores: baja educación de adultos (97.7 %), falta de acceso a la seguridad social (90.8 %), subempleo e inestabilidad del trabajo (84.4 %), falta de acceso a saneamiento (83.7 %), y hacinamiento (79.6 %).

Por otro lado, los resultados de la medición de pobreza multidimensional reflejan diferencias a lo largo del país. A nivel nacional, hay cuatro departamentos en los que más de la mitad de los hogares se encuentran en situación de pobreza multidimensional: La Paz (53.8 %), Ahuachapán (52.7 %), La Unión (51.7 %) y Morazán (50.4 %) (ver mapa 1).

La tasa de pobreza multidimensional es superior en treinta y seis puntos porcentuales en las áreas rurales (58.5 %) que en las urbanas (22.5 %). Por otro lado, en todos los departamentos, a excepción de Chalatenango, más del 50 % de los hogares rurales son pobres multidimensionales. Esta situación apunta

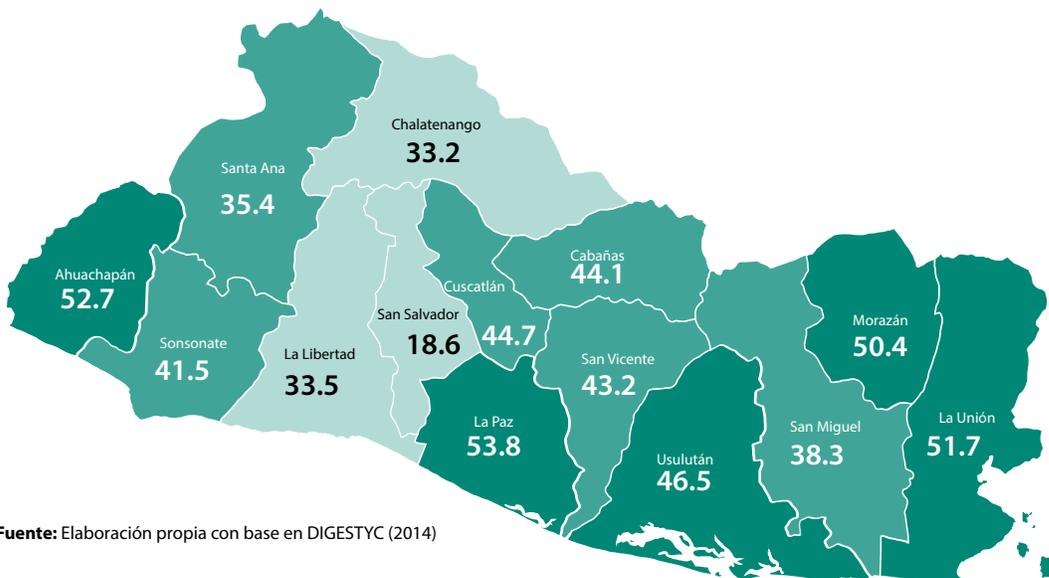
también a la existencia de amplias desigualdades. Por ejemplo, departamentos como San Salvador, San Miguel y Cabañas presentan diferencias superiores o muy cercanas a cuarenta puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza multidimensional entre zonas urbanas y rurales, siempre en detrimento de las áreas rurales.

GRÁFICO 1. Porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional que presentan privaciones, según indicador



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

MAPA 1. Incidencia de pobreza multidimensional por departamento (expresada en porcentaje de hogares)



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

Pero la diferencia entre la pobreza multidimensional urbana y rural trasciende la cuestión numérica. Es también cualitativamente diferente. En los entornos urbanos, la pobreza se caracteriza por el predominio de carencias en la calidad del hábitat, asociadas a la falta de espacios públicos para esparcimiento, la incidencia del crimen y el delito, y las restricciones causadas por la inseguridad. También pesan las privaciones referidas a la inseguridad alimentaria. En contraste, la pobreza multidimensional en entornos rurales sigue teniendo como matiz diferenciador la prevalencia de privaciones en las condiciones de la vivienda (en especial en la materialidad de pisos y paredes, y en el hacinamiento); servicios básicos (agua potable, saneamiento, entre otros) que son deficientes; y la persistencia de rezagos en las oportunidades educativas de los niños y de las niñas.

Particularidades de este tipo se observan también entre los diferentes departamentos. Por ejemplo, en Ahuachapán predominan las privaciones asociadas a la condición de la vivienda; en contraste con Chalatenango, en donde la mayoría de privaciones son las relacionadas con el trabajo y la seguridad social. En Cabañas ocurre algo similar en la dimensión de trabajo y seguridad social, pero este departamento, en comparación con otros, presenta mayores déficits para la población infantil. En San Salvador, por su parte, predominan las privaciones en indicadores de acceso a seguridad social, acceso a servicios de salud y, en conjunto, en la calidad del hábitat.

Sin duda, aún queda trabajo pendiente para consolidar la metodología de medición multidimensional de la pobreza en el país.

Y es que este tipo de resultados generan respuestas más afinadas desde la política pública. Además, la adopción de una metodología multidimensional de la pobreza es un avance fundamental para mejorar la calidad de la política pública en el país y marca un paso en un proceso más largo, encaminado a cumplir los lineamientos del PQD 2014-2019, y a consolidar las herramientas que el Estado necesita para erradicar la pobreza y garantizar los derechos de la población.

Para lograr estos objetivos, se deben tomar en cuenta múltiples consideraciones de corto, mediano y largo plazo. Entre las de corto plazo, se encuentran las relacionadas con garantizar la continuidad y

periodicidad de la medición multidimensional de la pobreza; ampliar su alcance; reafirmar su pertinencia para la focalización de programas sociales; y extender su uso entre las entidades públicas y la ciudadanía.

Asegurar la continuidad y periodicidad de la medición multidimensional supone perfeccionar los instrumentos de levantamiento de información existentes, como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Esto permitiría que la medición multidimensional de la pobreza se realice anualmente, conforme a lo requerido en la LDPS y sin recurrir a recursos extraordinarios.

Ampliar el alcance de la medición y reafirmar su pertinencia para focalizar los programas sociales requiere reconsiderar la representatividad geográfica de su fuente de información, con el fin de que la aproximación a la realidad de los hogares y de las personas en los doscientos sesenta y dos municipios del país sea consistente, y las estadísticas sean confiables. En este sentido, hasta la fecha, la EHPM es representativa, para ciertos indicadores, a nivel departamental y en cincuenta de los doscientos sesenta y dos municipios del país.

Extender el uso de la medición multidimensional entre entidades públicas y la ciudadanía es fundamental para la institucionalización de este tipo de instrumentos. En el primer caso, supone asegurar que las entidades públicas utilizan los indicadores y la familia de índices de pobreza multidimensional como herramientas internas de gestión, para planificar sus intervenciones sectoriales, coordinar esfuerzos, dar seguimiento a metas y evaluar su desempeño. En el segundo caso, implica fomentar una mejor comprensión de las mediciones de pobreza —y, en particular, de los usos, ventajas, alcances y limitaciones de la nueva medición multidimensional— en actores de la sociedad civil, a fin de activar un círculo virtuoso de participación, transparencia y rendición de cuentas, tan necesario para mejorar la efectividad y la eficiencia en la gestión pública y avanzar en el desarrollo humano. Este tipo de situaciones no ocurren de forma espontánea; por el contrario, son el resultado de esfuerzos conscientes, intencionados y orientados a cumplir los siguientes propósitos: a) armonizar instrumentos comunes de trabajo a nivel del Estado; b) poner a disposición de la población mecanismos de acceso a la información; y c) generar espacios de diálogo y debate sobre la orientación de políticas públicas.

Uno de los requisitos indispensables para consolidar las herramientas que el Estado necesita para erradicar la pobreza es mejorar la medición de la pobreza en el país, lo cual requiere revisar la medición por ingresos y fortalecer la relación entre los instrumentos nacionales de medición, planificación y focalización. Desde un punto de vista metodológico, esto obliga, a su vez, a revisar los parámetros de referencia; actualizar la composición y el costo de la CBA, así como a perfeccionar los mecanismos para el cálculo de los ingresos de los hogares.

También es indispensable seguir fortaleciendo la relación entre los diferentes instrumentos nacionales de planificación, focalización y medición. Y es que la medición multidimensional de la pobreza es una

herramienta que complementa, pero que no sustituye a otros instrumentos de planificación de políticas públicas, de focalización de programas sociales (como el Registro Único de Participantes [RUP]) y de medición de la pobreza monetaria. En este sentido, se realizarán las gestiones necesarias para establecer sinergias entre estos instrumentos, de tal manera que contribuyan a la consolidación del Sistema Nacional de Información y Estadística (SNIE). Parte de este esfuerzo se centrará en la generación de datos y análisis estadístico para avanzar en la medición de las brechas de desigualdad en el país —según lo requerido por la LDPS— conforme a las mejores prácticas internacionales, los nuevos aportes metodológicos y las revisiones incorporadas en las mediciones vigentes.

Introducción

El Estado salvadoreño adoptó en el 2015 una nueva metodología de medición de la pobreza basada en la mejor práctica internacional y construida a partir de las aspiraciones y necesidades más sentidas por quienes viven en situación de pobreza. El país se une así a la lista de naciones que asumen de manera oficial una medición multidimensional de la pobreza. México, Colombia y Chile son pioneros en este esfuerzo gracias al cual, en la actualidad, disponen de una poderosa herramienta para planificar, diseñar y dar seguimiento a políticas públicas.

La implementación de una medición multidimensional de la pobreza implica concebir a la pobreza no solo como la carencia de los suficientes ingresos para adquirir una canasta de bienes y servicios. Y es que, aunque ha habido importantes logros en la reducción de la pobreza monetaria en El Salvador, es patente que la medición monetaria no es un método preciso para identificar las múltiples carencias de la población. De igual forma, es evidente que no ofrece los insumos necesarios para que el Estado diseñe respuestas efectivas para abordar las causas

de la pobreza, así como para eliminar sus patrones de transmisión intergeneracional.

En El Salvador, la noción de que la pobreza es más que un problema de ingresos data de hace más de dos décadas, y se evidencia en años recientes a través del uso de instrumentos de focalización como el Mapa de Pobreza (FLACSO y FISDL, 2005) y el Mapa de pobreza urbana y exclusión social (FLACSO, MINEC y PNUD, 2010), que consideran múltiples dimensiones de la calidad de vida de las personas para identificar las áreas geográficas que concentran el mayor número y profundidad de carencias. Pese al valor y utilidad que han tenido estos instrumentos para priorizar las intervenciones del Estado, su debilidad fundamental es que sus fuentes de información no son actualizadas de manera periódica y, en consecuencia, es imposible utilizarlas para monitorear la evolución de la pobreza o evaluar la efectividad de la política social.

Estas valoraciones y experiencias marcaron la pauta para iniciar en el 2012 el proceso técnico-político para formalizar una metodología de medición multidimensional de la pobreza en el país. La

aprobación de la LDSP, en el 2014, fue el impulso más importante a esta iniciativa, pues la ley concibe la pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida” (Art. 5). Esta ley instauró la obligatoriedad de medir la pobreza desde un enfoque multidimensional (Art. 40); es decir, por medio de incorporar varias dimensiones del desarrollo humano y partiendo del “reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

Este informe titulado *Medición multidimensional de la pobreza, El Salvador* presenta los resultados del esfuerzo enfocado a consolidar una metodología de medición de la pobreza complementaria a la medición por ingresos, compatible con el enfoque de derechos y con los principios establecidos en la LDPS. Este esfuerzo fue liderado por el Gobierno de El Salvador a través de la Secretaría Técnica y de Planificación

de la Presidencia, en coordinación con el Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en El Salvador.

El documento se estructura en cuatro capítulos. El primero expone la justificación para la adopción de una metodología de medición multidimensional de la pobreza en El Salvador, para lo cual se toman como base los principios legales y las lecciones aprendidas, tanto a nivel nacional como internacional. El segundo describe los detalles técnicos de la metodología, e incluye la selección de dimensiones, indicadores, umbrales y métodos de agregación. El tercero presenta los resultados oficiales de la medición de la pobreza multidimensional en El Salvador, con sus respectivas desagregaciones a nivel nacional y departamental, así como sus diversos usos potenciales. Y, por último, el cuarto capítulo esboza las conclusiones generales y algunas reflexiones sobre los siguientes pasos para la institucionalización y mejora continua de esta metodología.

Capítulo 1

¿Por qué una medición multidimensional de la pobreza en El Salvador?

La pobreza ha sido objeto de análisis, debate y discusión por muchos siglos. A lo largo de la historia, y dependiendo de los enfoques predominantes, se han acuñado diversas definiciones; explicaciones sobre sus causas; manifestaciones y consecuencias; métodos para estimarla, así como intervenciones para prevenirla, atenderla y erradicarla.

La forma de medir la pobreza suele vincularse de manera estrecha con la manera en que se le concibe. En la actualidad, existe un reconocimiento generalizado de que la pobreza es un fenómeno multidimensional y que, por tanto, su adecuada medición debe considerar diversas áreas de la vida de las personas, tales como la alimentación, educación, salud, vivienda, entre otras. Por medio de una medición multidimensional de la pobreza, una persona sería considerada como pobre no solo en función del nivel de ingresos que percibe, sino de un número determinado de carencias en dimensiones que son esenciales para tener una vida digna.

Este primer capítulo expone los principales argumentos que respaldan la adopción de una medición multidimensional de la pobreza en El Salvador. Como se analizará en los siguientes párrafos, estos son de diversa índole e incluyen desde aspectos normativos y conceptuales, hasta cuestiones metodológicas relacionadas con algunas limitaciones de los métodos tradicionales de medición de pobreza. En conjunto, los argumentos refuerzan la idea de que la medición multidimensional de la pobreza es una poderosa herramienta del Estado para avanzar en su compromiso de garantizar los derechos de la población, por medio de políticas sociales sustentadas en enfoques más integrales, compatibles con las ideas de desarrollo humano y orientadas a superar las privaciones que impiden la plena realización de los derechos humanos.

La adopción de una medición multidimensional de la pobreza refleja el compromiso del Estado salvadoreño de velar por la garantía de los derechos de la población

En abril del 2014, la Asamblea Legislativa de El Salvador aprobó por unanimidad la *Ley de Desarrollo y Protección Social de El Salvador* (LDPS), que establece un marco

legal para el desarrollo humano, y para la protección e inclusión social con el fin de promover, proteger y garantizar el cumplimiento de los derechos de las personas (Art. 1). El Estado es el garante de la aplicación de esta ley con un enfoque de derechos humanos, por lo que se compromete a que “la población tenga acceso a los recursos básicos para la satisfacción y ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014). En este sentido, la LDPS es un instrumento normativo novedoso, que se enmarca en el paradigma de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que facilita la construcción de políticas públicas y aumenta la previsibilidad de medidas en el ámbito social, con el objetivo de exigir los derechos en la ciudadanía, así como su garantía por parte del Estado (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

Si bien la LDPS reconoce que su ámbito de aplicación es a toda la población, se enfoca en las personas en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, para lo cual se entiende la pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida” (Art. 5). Desde esta óptica, la ley también exige que la medición de la pobreza incorpore varias dimensiones del desarrollo humano y que parta “del reconocimiento de los derechos humanos como la expresión de las necesidades, valores, intereses y bienes que, por su urgencia e importancia, han sido considerados fundamentales y comunes a todas las personas” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

El enfoque de derechos humanos, por su parte, postula que toda persona debe contar con un conjunto de realizaciones indispensables para la dignidad humana, que deben estar aseguradas de manera irrenunciable e insustituible (OHCHR, 2004). En este sentido, los derechos humanos son “garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y dignidad humana.” (Naciones Unidas, 2006). El enfoque de derechos se basa en los principios de universalidad, no discriminación, participación e interdependencia; reconoce la importancia de los derechos civiles en la erradicación de la pobreza, pues son necesarios para el logro de los derechos económicos y sociales; y acepta las nociones de gradualidad y progresividad

para priorizar el logro de algunos derechos, dadas las limitaciones de recursos y de factibilidad para la política pública.

La decisión de adoptar una medición multidimensional de la pobreza se fundamenta, entonces, en el compromiso del Estado de hacer valer los derechos de la población. Promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas supone visibilizar el conjunto de privaciones que reflejan la negación de derechos fundamentales, irrenunciables y mutuamente relacionados, como suelen ser la salud, la educación y el trabajo; pero, sobre todo, implica avanzar de forma progresiva en la realización de los derechos de toda la población. En este sentido, la medición multidimensional de la pobreza es un instrumento clave para evidenciar estas privaciones, dar seguimiento a logros y prevenir retrocesos en materia de derechos humanos.

La medición multidimensional brinda una mirada más integral de la pobreza y es más compatible con las ideas de desarrollo humano y del buen vivir

La medición multidimensional complementa a la medición unidimensional basada en el ingreso porque reconoce que la pobreza afecta a diversas dimensiones de la vida de las personas, restringe el potencial de desarrollo de sus capacidades y, en consecuencia, limita sus perspectivas para vivir de manera digna. En otras palabras, la medición multidimensional pone al centro a la persona, por lo que toma en cuenta los ámbitos esenciales para su desarrollo y bienestar. Se fundamenta, así, en dos enfoques complementarios: el enfoque de capacidades liderado por Amartya Sen y profundizado por Martha Nussbaum, entre otros académicos; y el enfoque del ciclo de vida.

El enfoque de capacidades distingue entre los logros (*functionings*) y las capacidades (*capabilities*) de las personas (Sen, 1993). Los logros son estados específicos que las personas alcanzan en diferentes aspectos como, por ejemplo, gozar de buena salud y participar activamente en la vida social; por otro lado, las capacidades son las oportunidades o libertades a las que accede una persona para realizar sus logros. De acuerdo con este enfoque, la pobreza se define como la ausencia de ciertas

capacidades básicas y es una situación en la que una persona carece de la oportunidad para alcanzar un nivel aceptable de logros.

Por otro lado, el enfoque de capacidades otorga valor primordial a la libertad individual (Robeyns, 2005) y enfatiza el rol positivo de las intervenciones del Gobierno para dotar a las personas de mayores libertades y oportunidades de alcanzar logros específicos (Robeyns, 2005). Así, para poseer algunas capacidades, se requiere de recursos financieros (ingresos); pero, para otras, se necesita de instituciones y prácticas facilitadoras, como la ausencia de discriminación y la existencia de estructuras sociales de apoyo, normas culturales, respeto a la propiedad, entre otras.

En esta línea de ideas, la medición de pobreza por ingresos resulta insuficiente para abordar el ámbito de las capacidades humanas. El ingreso no debería ser analizado en forma aislada de sus posibilidades para transformarse en logros. Y es que, si bien un ingreso específico puede hacer que un individuo obtenga los suficientes logros como para no ser considerado en situación de pobreza, el mismo ingreso puede resultar insuficiente para otra persona si no le permite acceder a los mismos precios o mercados.

Sin duda, no es tarea fácil hacer operativa una medición multidimensional de la pobreza por medio del enfoque de capacidades, pues es necesario, entre otros aspectos, seleccionar las dimensiones consideradas esenciales para el bienestar. En este sentido, es importante recalcar que el enfoque se centra en incorporar las dimensiones que las personas valoran, lo cual supone tomar en cuenta su opinión y participación, de manera independiente al hecho de que los criterios para estipular las dimensiones esenciales varíen de una sociedad a otra (Sen, 1999).

En cuanto al enfoque de ciclo de vida, este reconoce el proceso evolutivo de las personas a lo largo de diferentes etapas de desarrollo físico y psicosocial. Además, supone dos condiciones: a) que las personas están expuestas y enfrentan distintas necesidades y riesgos a lo largo de estas etapas —pre y perinatal, niñez, adolescencia, juventud, adultez y vejez— (PNUD, 2013); y b) que la política pública debe responder de forma oportuna a estas necesidades y riesgos para evitar privaciones, así como para garantizar la plena realización de las personas y el goce de sus derechos.

Al aplicar el enfoque de ciclo de vida a la medición de pobreza multidimensional, el hogar es percibido como una unidad heterogénea, integrada por personas que se encuentran en diversas etapas del ciclo de vida y que, por lo tanto, necesitan desarrollar diferentes tipos de capacidades. Este tipo de medición también hace énfasis en las privaciones que se dan en etapas críticas para el desarrollo, cuando la persona es dependiente (en la niñez o en la edad avanzada) y se forman capacidades que más tarde serán utilizadas en el mercado laboral, y en las etapas de la vida en que se forma una familia o se cría a los hijos e hijas. Desde este enfoque, las medidas de pobreza deben incorporar indicadores que den cuenta de determinados logros en momentos específicos de la vida de las personas, y se anticipen a privaciones que perpetúen el círculo intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, la medición multidimensional de la pobreza también es compatible con el paradigma del buen vivir que rige el PQD 2014-2019. Desde este paradigma, el desarrollo es “integral y plural y, en consecuencia, debe incorporar las dimensiones cultural, social, política, económica y ambiental del bienestar” (GOES, 2015). Este enfoque rescata las prioridades expresadas por la población salvadoreña; a saber: sentirse bien, conocer, saber y crear, habitar y trabajar con dignidad, convivir en forma pacífica y segura, entre otras. La garantía de estas dimensiones para la población en situación de pobreza y para la población en general puede ser evaluada mediante la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador (ver capítulo 2).

La medición multidimensional de la pobreza complementa la medición basada en ingresos

Las definiciones más tradicionales de pobreza han sido influenciadas por una visión de mínimos que pueden, de alguna manera, monetizarse. En otras palabras, prevaleció en el pasado la idea de que existe en todas las sociedades un conjunto relativamente estándar de bienes necesarios para subsistir y que estos pueden ser adquiridos con un cierto nivel de ingreso. No contar con el ingreso suficiente para conseguir estos bienes —o, en su defecto, no tener la posibilidad de producirlos o adquirirlos— equivaldría a estar en una situación de pobreza.

Esta visión predominante justificó que, por varias décadas, la medición de pobreza a nivel nacional e internacional se realizara utilizando líneas de pobreza. Una línea de pobreza refleja, básicamente, el valor monetario de esa canasta de bienes y se utiliza como umbral para la identificación de personas u hogares pobres. Este método de medición tiene como fundamento teórico el utilitarismo que destaca la capacidad del individuo de procurarse bienestar. El ingreso sirve, entonces, como variable *proxy* del nivel de bienestar y como dimensión única para identificar como pobres a quienes no alcanzan un mínimo bienestar.

La medición de la pobreza por ingreso ha sido ampliamente adoptada porque tiene una serie de ventajas: es intuitiva, fácil de calcular e interpretar; es flexible, admite la definición de más de una línea de pobreza, hace una clara distinción entre grupos según su condición de pobreza y, además, facilita comparaciones a lo largo del tiempo, entre grupos de personas y países.

Sin embargo, ante los avances en el estudio de la pobreza y la reafirmación del compromiso de las naciones para su erradicación, se hacen cada día más evidentes las limitaciones de los métodos unidimensionales y, en particular, de los que se basan solo en el ingreso para orientar la toma de decisiones de política pública.

Y es que, si bien hay una relación innegable entre el ingreso y la satisfacción de necesidades, también es cierto que hay importantes diferencias en el bienestar, aun en personas con ingresos similares. Estas diferencias tienen relación con los siguientes aspectos: a) decisiones individuales o estilos de vida; b) dificultades en el acceso a los mercados o distorsiones en los precios; c) cantidad y calidad de los servicios proporcionados por instituciones públicas y privadas; y d) elementos no relacionados con los ingresos, como las libertades, oportunidades y restricciones impuestas por la sociedad. Si a esto se añaden las dificultades metodológicas y estadísticas para calcular los ingresos (Deaton, 1997) —entre ellas, la falta de respuestas fiables y la necesidad de imputar ingresos— se obtiene como resultado una medición de pobreza por ingresos que tiene distorsiones.

Por ejemplo, la medición de pobreza por ingresos no reconoce que en sociedades con un nivel de

desarrollo medio o bajo, muchos de los elementos que otorgan bienestar pueden ser adquiridos mediante transacciones no monetarias, principalmente a través de servicios públicos como la salud y la educación. Tampoco resuelve la polémica sobre el uso efectivo que los hogares hacen de los ingresos y sobre la imposibilidad de garantizar que los ingresos se destinen a satisfacer necesidades fundamentales para el bienestar, como la nutrición, la salud o la vivienda (Thorbecke, 2008). Si bien parece lógico pensar que en las sociedades actuales un mejor ingreso favorece un mayor bienestar, en la práctica, la evidencia empírica no siempre confirma esta relación (Alkire, 2011).

Estas reflexiones refuerzan la argumentación a favor de otro tipo de enfoques para analizar y medir la pobreza; enfoques que logren capturar su complejidad y la forma en que afecta la calidad de vida de las personas, sus oportunidades de desarrollo y sus opciones para lograr el bienestar. Un enfoque multidimensional supera las debilidades de los métodos tradicionales al reconocer que la pobreza es más que la insuficiencia de ingresos. Bajo esta renovada óptica, la pobreza se comprende como la acumulación de privaciones en diversas áreas que determinan y restringen la capacidad de las personas de lograr el plan de vida que desean. Esta visión más comprensiva de la pobreza, sin duda, agrega valor pero introduce nuevos desafíos metodológicos de medición.

En este sentido, diversos esfuerzos se han realizado a lo largo de los años para consolidar mediciones multidimensionales de pobreza. Un ejemplo ampliamente utilizado en América Latina fue el denominado “método directo de Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI), introducido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a comienzos de los años ochenta para caracterizar la pobreza a partir de la información de los censos demográficos y de vivienda (CEPAL, 2001). Este método se basa en la elección de un conjunto de bienes y servicios que se consideran necesarios para cubrir las necesidades básicas de los individuos y garantizar una calidad de vida mínima, y entre los cuales se incluyen los elementos para la supervivencia (alimentación, agua, cuidado médico, vestuario), seguridad (vivienda, empleo) y educación.

Pese a sus ventajas y a su gran utilidad para construir mapas de pobreza para focalizar las políticas y los

programas sociales, este método no logró consolidarse como medida oficial de pobreza en los países debido a ciertas limitaciones de orden normativo y técnico. Según Feres y Mancero (como fue citado en CEPAL, 2001), el método NBI no resolvió el desafío metodológico de la “agregación”; es decir, no logró construir un índice sintético de bienestar que fuera de aceptación común, que agrupara las diversas dimensiones y que, además del conteo de necesidades básicas insatisfechas y de una aproximación a la incidencia de la pobreza, diera cuenta de otras manifestaciones, como su intensidad.

Como señala CEPAL en su publicación *Panorama Social* (2013): “El renovado interés en producir medidas sintéticas, que atiendan de la mejor manera los desafíos de agregación de dimensiones en un indicador, ha dado lugar a la aparición de diversos tipos de índices y metodologías”. Uno de estos métodos es el propuesto por Alkire y Foster (2011) que, por sus múltiples ventajas analíticas, es el que se adoptó para construir la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador (ver capítulos 2 y 3).

La medición multidimensional de la pobreza aminora las distorsiones causadas por estimaciones monetarias y fluctuaciones en los precios

En El Salvador, la forma en que se ha aplicado el método de medición de pobreza por ingresos ha generado algunas subestimaciones y distorsiones en los indicadores de pobreza. Por ejemplo, la composición y el costo de la Canasta Básica Alimentaria (el cual es uno de los principales parámetros técnicos de referencia para la medición de pobreza monetaria) está obsoleto. A modo de referencia, la CBA vigente fue construida en 1983, y se basó en dos aspectos: a) en los patrones alimentarios documentados en las áreas urbanas y rurales durante 1967 y 1976 (Calderón y Núñez, 2014), que no concuerdan con la situación actual; y b) en principios básicos de sobrevivencia biológica (consumo mínimo de calorías según área geográfica), y no en la combinación y calidad de alimentos requeridos para que toda la población tuviera una vida digna.

Desde un enfoque de derecho a una alimentación adecuada, la composición actual y diferenciación urbano-rural de la CBA no son justificables. Aquel es entendido

como “el derecho de toda persona a tener, en forma oportuna y permanente, acceso físico, económico y social a una alimentación adecuada, en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, así como a su adecuado consumo y aprovechamiento biológico que le garantice el disfrute de una vida saludable y productiva” (FAO, 2010). La composición actual y la diferenciación urbano-rural de la CBA no son justificables. La composición fundamentada en mínimos genera problemas de subestimación de la línea de pobreza monetaria, o en otras palabras, del nivel de ingreso necesario para satisfacer las necesidades básicas alimentarias, especialmente en detrimento de las zonas rurales. Por esta razón, y para efectos de obtener una mejor medición de la pobreza en el país, se hace necesario revisar y actualizar la composición de la CBA.

La medición multidimensional de la pobreza es también menos sensible a distorsiones coyunturales causadas por la volatilidad en los precios de los alimentos. Este problema, que ha sido recurrente en los últimos años, ha producido una serie de confusiones en la interpretación de los cambios en la pobreza medida por ingresos. Por ejemplo, un alza de precios de los alimentos de la CBA —como los ocurridos en los mercados internacionales entre el 2006 y el 2008 o los observados en el mercado de frijol en el 2014— genera que las cifras de pobreza incrementen, sin que pueda distinguirse si el aumento es estructural o transitorio. Lo mismo sucede ante una reducción en los precios de los alimentos de la CBA, que tienden a disminuir los niveles de pobreza, sin que ello implique mejoras sustantivas y sostenibles en la calidad de vida de las personas.

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

La política social suele concebirse como el instrumento que utiliza el Estado para procurar el bienestar, la igualdad de oportunidades y el goce de derechos de la población. Y —aunque puede agrupar un conjunto de políticas sectoriales en áreas como educación, salud, vivienda y protección social— su principal característica es transformar y mejorar el funcionamiento del hogar, la escuela, el trabajo y el hábitat, los cuales son ámbitos claves para que las personas desarrollen capacidades a lo largo del ciclo de vida.

Desde esta comprensión de la política social, la medición multidimensional de la pobreza puede y debe ser vista como una herramienta al servicio de su planificación, diseño, monitoreo y evaluación. De hecho, la LDPS establece en su artículo 41 que esta nueva forma de medición debe contribuir a producir información confiable que sea insumo para la formulación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, una de las principales ventajas de la metodología de medición multidimensional de pobreza es el alto grado de correspondencia entre dos elementos: las dimensiones esenciales para el bienestar y el campo de acción tradicional de la política social.

Los aportes de la medición multidimensional de la pobreza son de diversa índole. En materia de planificación, por ejemplo, contribuye a definir los contenidos prioritarios de la política social y a distribuir la inversión pública a nivel territorial y sectorial, a partir de las dimensiones con mayores privaciones. De igual manera, con el objetivo de cerrar brechas y reducir la desigualdad, sirve para la focalización en grupos poblacionales o áreas geográficas donde se concentra una mayor incidencia o intensidad de pobreza. Por otra parte, y dependiendo de la información complementaria, también puede contribuir a estimar los recursos necesarios para elevar o universalizar un determinado nivel de logros en áreas consideradas esenciales para el bienestar. Finalmente, los indicadores utilizados para la construcción de la medición multidimensional pueden ser adoptados como metas articuladoras de la gestión de diversas instituciones.

Por tanto, la medición multidimensional es más pertinente que la de ingresos para evidenciar los cambios en las condiciones de vida de las personas, como resultado de intervenciones específicas del Estado. En El Salvador, por ejemplo, las evaluaciones de impacto de los programas del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) han recurrido a indicadores de múltiples dimensiones (educación, salud, empleo y otros) para dar cuenta de su efectividad. Asimismo, disponer de una herramienta de uso estándar que, además de evidenciar la evolución de los logros de la población plasme un consenso social sobre aquello que se considera como esencial, fortalecería la práctica de monitoreo y evaluación, tan necesaria para mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión pública.

Además de estas ventajas, la medición multidimensional también tiene mayor potencial para fomentar la participación de la ciudadanía en las diversas fases del ciclo de la política pública, así como en la gestión de los programas sociales dirigidos a atender o erradicar la pobreza.

Como se expone más adelante, durante el proceso de construcción de la metodología de medición multidimensional en El Salvador, personas que viven en situación de pobreza participaron en la selección

de las dimensiones e indicadores que consideraron fundamentales para el bienestar (PNUD, 2014). Esto tiene relación con el hecho de que muchos de los aspectos que mide esta metodología se vinculan de forma más directa con las vivencias y experiencias cotidianas de las personas. Por tanto, la medición multidimensional abre nuevos espacios para continuar involucrando a las personas en los procesos de decisiones que afectan a sus vidas, lo cual incluye el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política pública.

Capítulo 2

Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador

La construcción de la metodología de medición multidimensional de la pobreza en El Salvador ha evolucionado a lo largo de tres fases: fase preparatoria (2009-2011), fase de diseño (2012-2013) y fase de institucionalización (del 2014 a la fecha).

La primera fase fue un período inicial de reflexión que se caracterizó por la participación de funcionarios y funcionarias de diversas instituciones del Estado (STPP, MINEC, DIGESTYC) y de otros actores nacionales e internacionales comprometidos con el análisis y la superación de la pobreza. Los aportes de estas personas se vertieron en espacios de debate e intercambio de experiencias sobre los avances logrados por países como México, Colombia y Chile en la transición a medidas multidimensionales de pobreza.

Una vez identificadas las ventajas de la metodología multidimensional de medición de pobreza para mejorar la comprensión de la problemática, su estimación y abordaje, se oficializó en el 2012 la intención del GOES de adoptar una medición nacional con estas características. Comenzó así la fase de diseño, para lo cual se instalaron dos instancias que apoyarían el proceso: un Consejo Asesor de Pobreza Multidimensional y un comité técnico especializado en la temática.

El Consejo Asesor de Pobreza Multidimensional se constituyó por iniciativa conjunta de la STP (ahora STPP) y del PNUD en El Salvador, con el propósito de brindar orientación política y técnica durante la construcción de la metodología multidimensional de la pobreza en el país. Fueron invitadas a participar a dicho Consejo, de forma *ad honórem*, personas representantes de diversos sectores profesionales y académicos del país que cuentan con amplio conocimiento y experiencia en temas relacionados a la pobreza. Así se garantizó que la metodología adoptada partiera de las lecciones aprendidas por otros países (ver recuadro 1), así como de la consulta, consenso y validación de diversos sectores de la sociedad. El consejo asesor tomó una serie de decisiones requeridas para avanzar en la construcción de la medida multidimensional, lo cual incluyó aspectos relacionados con las fuentes de información, la selección de dimensiones e indicadores de pobreza, la definición de umbrales y métodos de agregación, entre otros.

A partir del 2014, inició la fase de institucionalización de estos esfuerzos mediante la aprobación de la *Ley de Desarrollo y Protección Social* (LDPS) y la consecuente conformación en el 2015 de la Instancia de Asesoría Técnica. Esta instancia está conformada por personas profesionales con amplios conocimientos en materia de pobreza que representan a diferentes sectores de la sociedad salvadoreña, tales como Gobierno, academia, tanques de pensamiento y personas generadoras de opinión. Según los artículos 44 y 45 de la LDPS, la instancia es responsable —en coordinación con la DIGESTYC— de elaborar la propuesta metodológica para la medición de la pobreza y la desigualdad.

La Instancia de Asesoría Técnica retomó el trabajo desarrollado en el seno de los entes consultivos anteriores y formalizó, a través de este informe, la metodología y los resultados de la primera medición oficial de pobreza multidimensional en el país. Este capítulo describe de forma detallada las decisiones y pasos clave que configuran la construcción de esta metodología.

Algunas decisiones claves sobre la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador

Una de las primeras decisiones adoptadas por el Consejo Asesor en la fase de diseño se refería al objetivo de la medición. En este sentido, la medición de pobreza multidimensional debía servir para brindar una mejor orientación a la conceptualización y diseño de la política social en el país y ser útil para la priorización, seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas sociales. Esta disposición inicial del Consejo Asesor es compatible con la descripción y usos que en sus artículos 41 y 47 hace la LDPS sobre la medición multidimensional de la pobreza y que indica que esta debe brindar insumos y ser una herramienta fundamental para los siguientes aspectos: a) formulación y evaluación de políticas públicas; b) priorización en la atención de necesidades de las personas, familias y comunidades; c) diseño de las políticas y programas para los diferentes municipios del país, y d) reducción de brechas de desigualdad.

El Consejo Asesor también acordó algunos criterios básicos que debía cumplir la medición nacional de pobreza multidimensional: a) estar fundamentada en

un marco conceptual sólido, compatible con los enfoques de derechos, de capacidades y de ciclo de vida; b) garantizar robustez técnica para que los axiomas más importantes postulados por las medidas de pobreza se cumplieran (ver apéndice metodológico); c) facilitar las comparaciones de los niveles de privación y pobreza entre diferentes áreas geográficas y grupos poblacionales (niños y niñas, mujeres, personas adultas mayores, entre otros); y, d) ser de fácil comprensión e interpretación desde un plano comunicacional.

Finalmente, el Consejo Asesor perfiló las siguientes líneas de trabajo que definirían los contenidos del proceso y orientarían decisiones metodológicas posteriores:

- Selección del método de medición: Desde una perspectiva metodológica, no existe un único camino para arribar a una medición multidimensional de pobreza. De hecho, en la literatura académica se plantean diversas alternativas (Alkire y Foster, 2008 y 2011; Boltvinik, 1992). El Consejo Asesor estudió estas alternativas, propuso utilizar un método que vinculara la tradición axiomática con los enfoques de conteo de privaciones y seleccionó el método propuesto por Alkire y Foster (2008 y 2011).
- Estrategia para la recopilación de información estadística. Debido a que se anticipó que la medición incluiría dimensiones que no eran recopiladas de manera adecuada en la EHPM, se consideraron —en conjunto con la STPP, MINEC y DIGESTYC— diversas alternativas para recabar la información estadística necesaria. La opción preferencial fue aprovechar los instrumentos existentes, pero adaptarlos y enriquecerlos para generar información periódica y confiable sobre una misma unidad de análisis y medición.

Conforme esta resolución, en el 2013 se realizó una Encuesta de Medición Multidimensional de

la Pobreza (EMMP) con un instrumento *ad hoc* y una muestra de 7500 hogares. Los resultados de este primer ejercicio sirvieron para enriquecer la EHPM 2014, instrumento de uso oficial que con una muestra de más de 22 000 hogares sirve como fuente única, más robusta, confiable y representativa de datos para la medición multidimensional de la pobreza.

- Profundización del análisis y la comprensión de la pobreza en El Salvador. A pesar de los avances en el estudio de la pobreza en el país, se consideró indispensable enriquecer los debates con información cualitativa sobre cómo se percibe y entiende la pobreza, tanto desde la mirada de quienes se encuentran en esta situación como del resto de actores de la sociedad salvadoreña. Con base en estos insumos se tomaron decisiones sobre las dimensiones, indicadores, pesos y umbrales de pobreza (ver anexo 1).

De forma más reciente, la Instancia de Asesoría Técnica tomó una de las decisiones más determinantes del proceso, la cual se refería a la relación que debía establecerse entre la medición multidimensional de pobreza y la medición por ingresos. Al final, la decisión fue medir la pobreza por ingresos de forma complementaria a la medición multidimensional, para lo cual se revisó la literatura referente al tema, las experiencias internacionales, y se llevaron a cabo discusiones y análisis. La resolución que se adoptó tomó en cuenta los siguientes aspectos: a) en primer lugar, que según la LDPS (Art. 46), el ingreso per cápita del hogar debe ser considerado como una dimensión en el análisis de la pobreza; y b) que al medir la pobreza por ingresos de forma complementaria, se mantienen las ventajas de ambos indicadores, y es factible la comparación internacional así como la identificación de los elementos estructurales y coyunturales que afectan a la pobreza. En otras palabras, la medición multidimensional no sustituye a la medición por ingresos.

RECUADRO 1. Experiencias pioneras en medición multidimensional de la pobreza

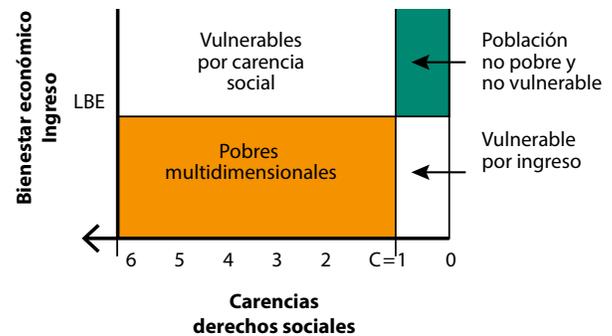
Existen varias experiencias pioneras en materia de medición multidimensional de la pobreza. A continuación se describen brevemente tres de ellas porque arrojan lecciones aprendidas pertinentes para el proceso nacional, sobre todo en lo que respecta a la selección de dimensiones e indicadores, y al uso diferenciado de la dimensión del ingreso. Estas experiencias son: el Índice de Pobreza Multidimensional (OPHI y PNUD), así como las mediciones nacionales de pobreza multidimensional en México y Colombia.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) se basa en los enfoques de capacidades promovidos por Sen y Nussbaum, e identifica las privaciones simultáneas que padecen los hogares en las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano (IDH): educación, salud y estándar de vida. Sin embargo, a diferencia del IDH, aborda un enfoque más amplio que el de ingresos para aproximarse al estándar de vida de las familias.

Los indicadores utilizados por dimensión son, respectivamente: escolaridad y asistencia escolar; nutrición y mortalidad infantil; y acceso a electricidad, agua, saneamiento, calidad de piso, combustible para cocinar, y bienes del hogar (Alkire y Santos, 2010). Con base en esta medición internacional, un hogar es pobre en múltiples dimensiones cuando padece carencias en, al menos, un tercio de los diez indicadores. Los límites son austeros y reflejan privaciones graves, en su mayoría vinculadas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio [ODM (PNUD, 2010)]. Por su parte, y para efectos de comparabilidad internacional, la construcción de esta medida está supeditada a la disponibilidad de microdatos de encuestas de hogares en diferentes países y a que los datos provengan de un mismo hogar (PNUD, 2010).

A modo de ejemplo, desde el 2009, la medición oficial de la pobreza en México se basa en el método integrado, que cruza dos medidas complementarias de pobreza: la pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional (CONEVAL, 2010). Esta última se cuantifica a través del Índice de Carencias Sociales, que incluye las siguientes dimensiones según la *Ley General de Desarrollo Social*: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a alimentación y grado de cohesión social¹. Basta que un hogar tenga privación en un indicador para ser considerado pobre en términos multidimensionales. Además, el método integrado considera cuatro situaciones: pobreza por ingresos, pobreza por carencias sociales, pobreza por ambas medidas (pobreza multidimensional) y no pobreza (figura 2). Esta tipificación es útil para comprender la situación de vulnerabilidad y pobreza de los hogares y si esta es de tipo reciente (cuando se enfrenta una inesperada caída

FIGURA 2. Identificación de la pobreza multidimensional en México



Fuente: CONEVAL (2010)

en los ingresos), crónica, o si el hogar tiene ingresos suficientes pero carencias sociales acumuladas.

Por su parte, Colombia diseñó un índice nacional de pobreza multidimensional con base en una adaptación del método de Alkire-Foster. Este índice utiliza quince indicadores clasificados en las siguientes cinco dimensiones: a) condiciones educativas en el hogar (bajo logro educativo y analfabetismo); b) condiciones de la niñez y la juventud (inasistencia escolar, rezago escolar, barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, trabajo infantil); c) trabajo (desempleo de larga duración y empleo informal); d) salud (carencia de aseguramiento en salud y barreras de acceso a servicios de salud); y e) acceso a servicios y condiciones de la vivienda (acceso a fuentes de agua mejorada; eliminación de excretas; existencia y condición de los pisos y paredes exteriores, y hacinamiento crítico) (Angulo, Díaz y Pardo, 2011). Cada una de las cinco dimensiones recibe igual ponderación sobre el índice final. Para que un hogar sea considerado pobre, debe tener un valor del índice de pobreza igual o superior a un tercio. A diferencia de México, Colombia no integra la dimensión de ingresos en la medición multidimensional, pero calcula de forma separada la tasa de pobreza monetaria a fin de alimentar las decisiones de política pública.

Fuente: Elaboración propia

1. Aunque la ley indica que debe existir un indicador de cohesión social, en la práctica no se ha identificado cómo se puede medir este aspecto, por lo que todavía no ha sido incluido en las mediciones publicadas.

Pasos para la construcción nacional de la medición multidimensional de pobreza

El Salvador, al igual que Colombia, optó por desarrollar una medida de pobreza multidimensional basada en una adaptación del método de Alkire-Foster (2008). Este método se caracteriza por combinar técnicas de conteo y agregación para identificar a personas y hogares que experimentan de forma simultánea una serie de privaciones, para luego construir una familia de índices que permiten una mejor comprensión y abordaje de la pobreza.

El método Alkire-Foster se aproxima a la pobreza multidimensional desde diversos ángulos: su incidencia, conocida como tasa de pobreza multidimensional (H), que estima la proporción de personas u hogares que se clasifican como pobres multidimensionales; su intensidad (A), que refleja la proporción promedio de dimensiones en las cuales las personas pobres multidimensionales enfrentan privaciones; y la combinación de la incidencia y de la intensidad (H x A), cuyo resultado es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)², el cual debe ser objeto de seguimiento y disminución por parte de la política pública (ver paso 7 y el anexo 2). Estas medidas son análogas a las desarrolladas por Foster, Greer y Thorbecke (1984), que son de uso común en los análisis de pobreza por ingresos, lo cual facilita su aplicación e interpretación.

32

La construcción de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador supuso una serie de pasos o decisiones, que incluyó: determinar la unidad de análisis y medición de la pobreza; seleccionar las dimensiones e indicadores de pobreza y sus respectivas ponderaciones (en caso aplique); establecer los umbrales de privación para cada indicador; agregar indicadores individuales a nivel de hogar; realizar el conteo o agregación de privaciones a nivel de hogar; definir el umbral de pobreza para clasificar a un hogar como pobre en términos multidimensionales y, finalmente, calcular la familia de índices de pobreza multidimensional.

Para el caso del proceso salvadoreño, estas decisiones metodológicas fueron tomadas por consenso y se fundamentaron en una combinación de criterios, que comprendieron, entre otros: las disposiciones establecidas en el marco normativo nacional, los

resultados de investigaciones cualitativas sobre pobreza multidimensional, las lecciones aprendidas de las experiencias internacionales, las consultas a la ciudadanía y las opiniones de expertos, así como el análisis de diversos escenarios de medición. Todos estos elementos contribuyeron a consolidar un proceso metodológico que legitima la medida de pobreza multidimensional adoptada.

A continuación se describe en detalle cada uno de estos pasos, así como los criterios que sustentaron las decisiones.

Paso 1: Determinación de la unidad de análisis y medición de la pobreza

La elección de la unidad de análisis y medición de pobreza requiere un equilibrio entre el objetivo de contar con una medida que permita desagregaciones de mejor calidad y el de contar con una medición que sea sostenible en el tiempo, en el cual uno de los factores más importantes es el costo del levantamiento de información. La metodología desarrollada utiliza, siguiendo la práctica usual en el análisis de encuestas (Naciones Unidas, 1998), al hogar como unidad de medida, es decir, a la unidad formada por las personas que comparten un mismo presupuesto de alimentación y vivienda³.

Aunque la pobreza impacta en las necesidades y aspiraciones de las personas (y, por tanto, también se puede analizar con respecto a cada persona que conforma el hogar), la EHPM no está diseñada para que haya representatividad individual y, en su mayoría, la información se obtiene de forma confiable a nivel de hogar.

Utilizar al hogar como unidad de análisis no riñe con el enfoque de derechos que reconoce que son las personas quienes tienen la titularidad de los derechos. Establecer el hogar como unidad de análisis permite aproximarse a la situación de las personas en función de situaciones compartidas, y realizar análisis a nivel individual cuando la escala de los datos lo permite.

2. Índice que refleja la proporción de privaciones que las personas pobres experimentan en una sociedad, del total de privaciones que podrían experimentar.

3. Las personas trabajadoras domésticas que residen en la vivienda son excluidas de la definición de "hogar", ya que sus niveles de logro corresponden al hogar del que son originarias, y no al hogar donde desempeñan su trabajo.

Paso 2: Selección de dimensiones e indicadores de pobreza

Una de las decisiones más delicadas en el proceso de construcción de la metodología multidimensional de medición de la pobreza es la selección de las dimensiones e indicadores que conforman la medida. Para el caso de El Salvador, esta decisión partió de los lineamientos de la LDPS, que establece que para la medición de la pobreza “deberán utilizarse, al menos, las dimensiones de ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos” (Art. 46). Por otro lado, también se establece que los indicadores deberán ser consistentes con el criterio de progresividad y el nivel más alto de desarrollo y las mejores prácticas internacionales (Art. 43, Asamblea Legislativa de El Salvador, 2014).

Además de los factores de índole normativo, también se tomaron en cuenta criterios técnicos vinculados con la disponibilidad efectiva de datos anuales a nivel de hogar, así como las opiniones expresadas en el marco de un proceso consultivo en el que participaron diversos sectores (Gobierno, academia y centros de pensamiento, personas que son líderes de opinión, agencias de cooperación, investigadores e investigadoras, personas que son usuarias y generadoras de información estadística, referentes de la política social, entre otros). También se realizó un riguroso análisis y discusión de la literatura sobre la medición multidimensional de la pobreza y de las experiencias concernientes a la selección de dimensiones e indicadores en otros países, como México y Colombia.

Una de las particularidades del proceso de selección de las dimensiones e indicadores de pobreza en El Salvador fue que se tomaron en cuenta las opiniones y percepciones de personas en situación de pobreza. Con este fin se realizó una investigación cualitativa (PNUD, 2014) que implicó la realización de grupos focales —a lo largo del territorio nacional— para identificar de qué forma las personas que viven en pobreza definen su situación, cuáles son las principales privaciones que enfrentan, así como la percepción sobre las privaciones más sentidas.

Como resultado de lo anterior, el Índice de Pobreza Multidimensional en El Salvador (IPM-ES) contempla cinco dimensiones: a) educación; b) condiciones de

la vivienda; c) trabajo y seguridad social; d) salud, servicios básicos y seguridad alimentaria; y e) calidad del hábitat. Esta última dimensión, no contemplada en la LDPS, se incorporó a raíz de las opiniones de personas en situación de pobreza, quienes expresan que el entorno que les rodea —caracterizado por vulnerabilidad a riesgos ambientales e inseguridad, entre otros— es un indicador de pobreza (PNUD, 2014).

Una vez seleccionadas las dimensiones, se establecieron sus correspondientes indicadores; es decir, las variables o tipo de datos cuantificables con los cuales se medirá de manera objetiva la evolución en el tiempo de cada una de las dimensiones. Los indicadores debían provenir de un mismo instrumento o fuente de información (en este caso, la EHPM), contribuir a la robustez de las diferentes medidas de pobreza (incidencia, intensidad e IPM-ES), guardar relevancia con las dimensiones y con los enfoques de derechos y de ciclo de vida, así como facilitar la comparabilidad entre grupos poblacionales y entre períodos de tiempo. Los indicadores también debían ser elementos fundamentales de bienestar, correlacionarse de manera positiva con mejoras en la calidad de vida y, al mismo tiempo, ser susceptibles de experimentar modificaciones como resultado de las políticas públicas.

En total, se seleccionaron cuatro indicadores por dimensión: a) para la dimensión de educación: cuidado temprano inadecuado, inasistencia escolar, rezago educativo y baja educación de personas adultas; b) para la dimensión de condiciones de la vivienda: materiales inadecuados de techo, de piso y pared, hacinamiento e inseguridad en la tenencia del terreno; c) para la dimensión de trabajo y seguridad social: trabajo infantil, subempleo e inestabilidad en el trabajo, falta de acceso a seguridad social y desempleo; d) para la dimensión de salud: inseguridad alimentaria, falta de acceso a servicios de salud, agua y saneamiento; y e) para la dimensión de calidad del hábitat: falta de espacios públicos de esparcimiento, incidencia⁴ de crimen y delito, restricciones a las actividades cotidianas debido a la inseguridad, y exposición a daños y riesgos ambientales.

Se asignaron pesos idénticos a cada dimensión e indicador, con base en el reconocimiento de que todos los elementos considerados indican logros en determinados derechos sociales y son aspectos claves para vivir de manera digna.

4. Esta definición de incidencia es acotada. Ver cuadro 1 para comprender el alcance del indicador.

Paso 3: Establecimiento de umbrales de privación para cada indicador

El umbral de privación establece el valor de referencia (ver cuadro 1) para determinar si una persona u hogar enfrenta carencia o no en un determinado indicador. La fijación de los umbrales tomó en cuenta dos enfoques: a) el enfoque de derechos, que exige valores mínimos compatibles con los derechos establecidos en la legislación nacional; y b) el enfoque de capacidades, que requiere que los umbrales permitan distinguir entre niveles de logros para alcanzar o no una vida digna, según lo define la sociedad salvadoreña. Para definir los umbrales, las instancias asesoras realizaron arduos procesos consultivos que utilizaron como insumos las leyes y normas vigentes en El Salvador, la bibliografía sobre la temática, así como las experiencias internacionales.

A diferencia de otros instrumentos de planificación y focalización de pobreza diseñados en años previos en El Salvador, los umbrales establecidos para determinar la existencia de privaciones no hacen distinciones entre hogares urbanos y rurales. Esto es un salto cualitativo importante en la medición de pobreza porque reconoce que no debe existir discriminación en estándares de calidad de vida asociados a derechos que deben ser universales.

El cuadro 1 presenta los veinte indicadores seleccionados, así como sus respectivas definiciones y umbrales de privación.

Paso 4: Agregación de privaciones de indicadores individuales a nivel de hogar

Tal como se puede observar en el cuadro 1, algunos de los indicadores seleccionados califican directamente una situación a nivel del hogar (como los relacionados con las condiciones de la vivienda, la calidad del hábitat y el acceso a los servicios básicos), mientras que otros son atributos individuales y hacen referencia a la situación de una o varias personas que forman parte del hogar (es el caso de los indicadores referentes a las dimensiones de educación, trabajo y seguridad social).

Dado que el hogar se ha definido como unidad de análisis y medición de la pobreza multidimensional,

los indicadores individuales deben ser agregados por hogar. En este sentido, la decisión que debe tomarse, previo a determinar si un hogar es pobre en términos multidimensionales, es cuántas personas que conforman el hogar están privadas de los indicadores seleccionados para considerar que el hogar, en conjunto, está en situación de privación.

Para realizar este proceso de agregación, pueden adoptarse varios criterios para determinar que el hogar está privado: a) si al menos una persona que pertenece al hogar tiene privación; b) si una proporción del hogar lo está; y c) si todas las personas que lo conforman tienen carencias en un indicador específico. La construcción de la medición nacional de pobreza multidimensional adopta el primero de los criterios (conocido también como criterio de unión) para garantizar la mayor compatibilidad con el enfoque de derechos, en tanto estos se realizan a nivel individual. En otras palabras, un hogar se considera privado en un indicador si al menos una de las personas que lo integran —sin importar su edad, sexo u otras características— tiene privación en ese indicador.

Paso 5: Conteo de privaciones a nivel de hogar

Un paso necesario para arribar a la medición multidimensional de pobreza consiste en realizar el conteo de privaciones a nivel de hogar que, comparado con el umbral de pobreza (ver paso 6), es determinante para clasificar a un hogar como pobre o no pobre.

Según el método Alkire-Foster, una vez definidas las dimensiones, indicadores, pesos y umbrales, los indicadores se convierten para adoptar solamente dos valores: cero (0), para indicar que se supera el umbral y que, en consecuencia, no existe privación; y uno (1), para indicar que existe privación. Sin embargo, no existe un único método para realizar el conteo de las privaciones. De hecho, la metodología Alkire-Foster propone dos estrategias:

- Desarrollar una agregación intermedia para definir privaciones a nivel de dimensión y, después, agregar el número de dimensiones con privación, como se hizo en el caso de México (CONEVAL, 2010).

CUADRO 1. Dimensiones, indicadores⁵ y umbrales para el cálculo de privaciones

INDICADOR	DEFINICIÓN	UMBRAL
Dimensión: Educación		
Inasistencia escolar	Porcentaje de hogares con niños, niñas o adolescentes que no asisten a la escuela.	Un hogar está privado si al menos un niño, niña o adolescente entre cuatro y diecisiete años de edad no asiste a la escuela o no ha terminado la educación media.
Rezago educativo	Porcentaje de hogares con niños, niñas o adolescentes con rezago escolar.	Un hogar está privado si al menos un niño, niña o adolescente entre diez y diecisiete años de edad que asiste a la escuela tiene un rezago educativo de más de dos años, según la edad normativa para cada nivel escolar.
Cuido temprano inadecuado	Porcentaje de infantes que no reciben estimulación temprana en un centro adecuado para tal propósito.	Un hogar está privado si al menos un niño o niña entre uno y tres años de edad no asiste a un centro de educación inicial.
Baja educación de personas adultas	Porcentaje de hogares con personas adultas que poseen un nivel educativo inferior al mínimo esperado para su rango de edad.	El hogar está privado si al menos una persona de dieciocho a sesenta y cuatro años de edad no posee la educación media completa o si una persona de sesenta y cinco años de edad o más no posee el sexto grado de educación básica.
Dimensión: Condiciones de la vivienda		
Materiales inadecuados de techo	Porcentaje de hogares que habitan en una vivienda con techo en condiciones inadecuadas.	El hogar está privado si el techo está en mal estado o si está construido con materiales inadecuados como paja, palma, cartón, plástico o materiales de desecho.
Materiales inadecuados de piso y pared	Porcentajes de hogares que habitan en una vivienda cuyo piso y paredes han sido construidos con materiales inadecuados.	El hogar está privado si en su vivienda el piso es de tierra; si el material de las paredes está en mal estado o es lámina metálica, madera, paja, palma, materiales de desecho, cartón o plástico.
Hacinamiento	Porcentaje de hogares que habitan en una vivienda con pocos dormitorios en relación al total de personas que lo conforman.	El hogar está privado si hay tres o más personas por dormitorio.
Inseguridad en la tenencia del terreno	Porcentaje de hogares que habitan en una vivienda o terreno sin un arreglo estable para su ocupación legal.	El hogar está privado si ocupa un terreno o vivienda en calidad de colono, guardián o es un terreno ocupado que pertenece a otra persona o institución.
Dimensión: Trabajo y seguridad social		
Subempleo e inestabilidad en el trabajo	Porcentaje de hogares con personas en situación de subempleo o empleos inestables.	El hogar está privado si, al menos, una persona en él está en situación de subempleo por tiempo o por ingreso, o bien posee un empleo inestable, en el que existen periodos de inactividad forzosa superiores a un mes al año.
Desempleo	Porcentaje de hogares con personas desempleadas o que han estado desempleadas en los últimos seis meses.	El hogar está privado si al menos una persona laboralmente activa está desempleada o ha estado desempleada por un mes o más en los últimos seis meses.
Falta de acceso a seguridad social	Porcentaje de hogares con personas ocupadas que no cuentan con protección de la seguridad social.	El hogar está privado si al menos una persona laboralmente activa no es beneficiaria ni cotizante a un seguro de salud (lo cual incluye al ISSS) o si no es cotizante o beneficiaria del sistema de ahorro para pensiones.
Trabajo infantil	Porcentaje de hogares con niños, niñas o adolescentes que desempeñan trabajos excesivos, o inadecuados para su edad, según la legislación vigente.	Un hogar está privado si un niño, niña o adolescente desarrolla un trabajo peligroso o inadecuado para su edad, o dedica un número excesivo de horas al trabajo (en violación a las horas que la ley establece como permitidas), lo cual incluye el trabajo del hogar.

5. La incidencia de privaciones en los indicadores de rezago educativo, desempleo, subempleo e inestabilidad en el trabajo, y trabajo infantil difieren de las respectivas tasas oficiales publicadas por el Ministerio de Educación (MINED) y por MINEC-DIGESTYC por cuatro razones: a) la selección de la unidad de análisis y medición (hogar, para el caso de la medición multidimensional de la pobreza; personas, para el caso

del cálculo de las tasas arriba mencionadas); b) variaciones en las definiciones conceptuales para el caso de desempleo, subempleo y trabajo infantil; c) la fuente de información para el caso de rezago educativo (EHPM para el caso de la medición multidimensional y Censo Matricular de la tasa calculada por MINED); y d) el método de agregación utilizado para la medición multidimensional de pobreza.

INDICADOR	DEFINICIÓN	UMBRAL
Dimensión: Salud, servicios básicos y seguridad alimentaria		
Falta de acceso a servicios de salud	Porcentaje de hogares que han experimentado carencias en el acceso a los servicios públicos de salud, o que no los usan porque perciben que no existe acceso a esos servicios.	El hogar está privado si al menos una persona que requirió atención médica no tuvo acceso a atención en el sistema público; o si el hogar, no habiendo requerido atención médica en caso de necesitarla, no acudió al sistema público por considerar que no había acceso al servicio.
Falta de acceso a agua potable	Porcentaje de hogares que no tienen acceso a agua potable domiciliar, o que cuentan con el servicio pero con una frecuencia mínima.	El hogar está privado si no tiene acceso a agua potable dentro del terreno de su vivienda o si cuenta con conexión domiciliar, pero no recibe el servicio por más de un mes.
Falta de acceso a saneamiento	Porcentaje de hogares que no tienen acceso a servicio sanitario o que este es inadecuado.	El hogar está privado si no hay acceso a servicio sanitario conectado a alcantarillado o fosa séptica, o si el servicio sanitario es compartido y propiedad de otro hogar.
Inseguridad alimentaria	Porcentaje de hogares que han experimentado privaciones importantes en la disponibilidad de alimentos.	El hogar está privado si pertenece a la categoría de inseguridad alimentaria moderada o severa, según la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA).
Dimensión: Calidad del hábitat		
Falta de espacios públicos de esparcimiento	Porcentaje de hogares que residen en una comunidad sin acceso a espacios públicos de esparcimiento.	El hogar está privado si no existe en su comunidad al menos uno de los siguientes espacios: parque, instalación deportiva, área de juegos, casa comunal. O si uno de estos espacios no es utilizado porque está muy lejos del lugar de residencia o porque no hay actividades para realizar en él.
Incidencia de crimen y delito	Porcentaje de hogares con personas que han sido víctimas de algún crimen o delito.	El hogar está privado si alguna de las personas que lo conforman ha sufrido, en el año anterior, alguno de los siguientes eventos: robo, hurto, lesión o asalto.
Restricciones debidas a la inseguridad	Porcentaje de hogares en los que sus miembros consideran que sus libertades de acción son limitadas por el clima de inseguridad.	El hogar está privado si, debido al clima de inseguridad en su comunidad, sus miembros no pueden realizar alguna de las siguientes acciones: salir de noche, dejar que los niños y las niñas salgan a jugar, dejar sola la casa, poner un negocio o transitar con libertad.
Exposición a daños y riesgos ambientales	Porcentaje de hogares que han sufrido daños por fenómenos naturales o se encuentran en alto riesgo de sufrirlos.	El hogar está privado si ha sufrido, en el último año, daños debidos a inundación, derrumbe, alud o corriente de agua, o si está expuesto a daños por derrumbe de cárcava.

Fuente: Elaboración propia

- Agregar los indicadores de forma directa, sin tomar en cuenta la dimensión a la que pertenecen.

En la construcción de la medición nacional se optó por la segunda de estas alternativas. En primer lugar, y desde una perspectiva metodológica, agregar directamente los indicadores es más transparente, reduce el riesgo de pérdida de información y disminuye el debate que puede originarse por diferencias con respecto a la clasificación de indicadores bajo ciertas dimensiones. En segundo lugar, esta forma de agregar indicadores tiene una importante ventaja que radica en la posibilidad de disponer de un tablero de indicadores que, sin importar el resultado de la medición de pobreza multidimensional, orienta la política pública y alimenta los mecanismos de rendición de cuentas.

Tal como se mencionó en los apartados anteriores, la medición multidimensional considera un total de veinte indicadores, de igual peso cada uno (5 %). El conteo de privaciones se realiza, entonces, en una escala de cero a veinte, en la que cero indica la ausencia de indicadores con privación y veinte indica que el hogar tiene privación en todos los indicadores. Valores intermedios de ocho indicadores sugerirían que el hogar tiene privación en el 40 % de los indicadores.

Paso 6: Definición de umbral de pobreza multidimensional

Este paso es uno de los más críticos del proceso e intenta responder a la pregunta sobre cuántas privaciones debe haber en un hogar para que sea considerado en condición de pobreza multidimensional.

En este sentido, existen tres criterios para establecer el umbral de pobreza:

- El criterio de unión, que implica que un hogar es considerado en situación de pobreza si presenta al menos un indicador con privación. Este criterio es extremadamente riguroso para la realidad del país y no permite diferenciar entre hogares según su nivel de privaciones, ni distinguir qué privaciones caracterizan a los hogares que acumulan mayores carencias, ni dónde se encuentran estos hogares.
- El criterio de intersección, por el cual se considera pobre a un hogar siempre y cuando presente privaciones en todos los indicadores seleccionados. La desventaja de este criterio es que resulta demasiado estricto. Para el caso de El Salvador, esto requeriría que un hogar tuviera veinte privaciones, lo cual arroja un valor de la tasa de pobreza igual a cero.
- La elección de un umbral intermedio entre los criterios de unión y de intersección, conocido como línea de corte- k en la literatura relacionada a la medida Alkire-Foster. La elección de k no afecta la distribución acumulada de privaciones de los hogares, pero sí es determinante para el cálculo de las medidas de pobreza multidimensional. Su valor suele definirse en función de aspectos normativos, que consideran que la estimación de la incidencia de la pobreza debe estar lejos de los extremos (0 % o 100 %) de tal forma que se cumplan tres propósitos: identificar efectivamente a los hogares cuya acumulación de privaciones les impide tener una vida digna; facilitar el diseño de políticas públicas y ser sensible a sus intervenciones. Es muy difícil que las políticas y programas sociales afecten a valores extremos de k .

En el caso de El Salvador, y retomando las prácticas internacionales que sugieren fijar este valor en torno a un tercio de los indicadores, se optó por establecer un valor intermedio de k equivalente a 0.35. Es decir, para que un hogar sea considerado en situación de pobreza multidimensional en El Salvador, debe presentar privaciones en siete o más de los veinte indicadores⁶.

Paso 7: Cálculo de medidas de pobreza multidimensional

Una de las innovaciones de la medición multidimensional de la pobreza basada en el método de Alkire-Foster es que permite aproximarse a la pobreza desde diversos ángulos: su incidencia (H), su intensidad (A) y un índice sintético que combina incidencia e intensidad, denominado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-ES, para el caso salvadoreño). El cuadro 2 describe brevemente cada una de estas medidas, tomando en cuenta que durante el proceso se estableció que el hogar sería la unidad de análisis y medición de pobreza en el país.

El IPM (o IPM-ES) constituye una tasa de recuento ajustada que permite centrar la atención del análisis de las privaciones en los hogares que han sido identificados como pobres. Además, tiene una propiedad particular—la descomponibilidad—que es el resultado de la gran utilidad que tiene para realizar análisis intertemporales de la pobreza y para diseñar políticas públicas. Esta propiedad (ver las demostraciones matemáticas en el apéndice metodológico) permite expresar el índice de tres diversas formas: a) por componentes (H y A), lo que facilita identificar si los cambios en el Índice se deben a modificaciones en el número de pobres o en el número promedio de privaciones de las personas pobres; b) por subgrupos de población, que favorece la comprensión de la contribución de los diferentes subgrupos al nivel total de pobreza; y c) por indicadores, que facilita el análisis sobre cómo estos indicadores contribuyen a la pobreza y, a su vez, la manera en que sus contribuciones cambian con el tiempo.

En síntesis, la construcción de la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en el país contempló una serie de siete pasos metodológicos que implicaron la participación, el esfuerzo y el consenso de múltiples actores. Un resumen de los principales pasos y decisiones se presenta en la figura 3.

6. La incidencia de pobreza ante diferentes valores de k , se presenta en la parte 3 del apéndice metodológico.

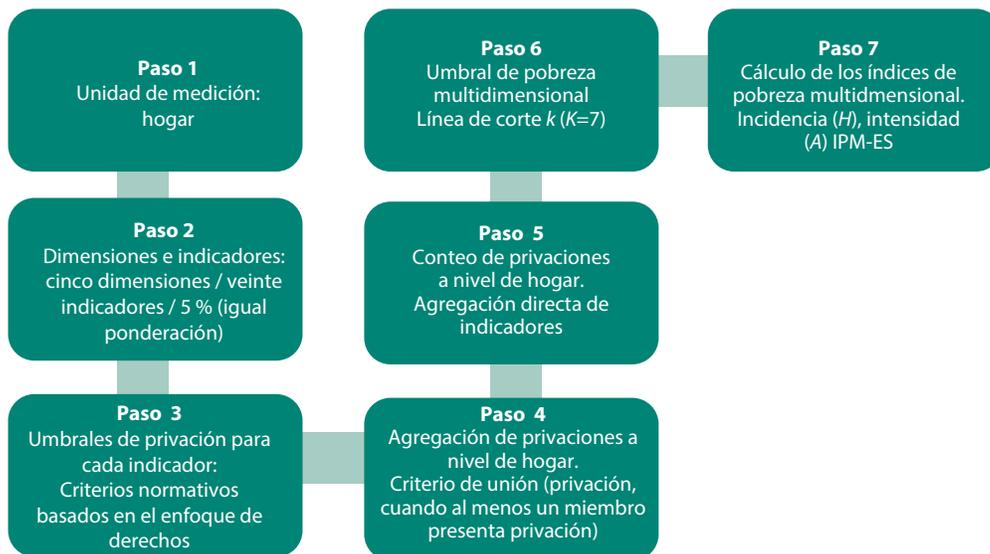
CUADRO 2. Medidas de pobreza multidimensional⁷

MEDIDA	DESCRIPCIÓN	FÓRMULA
Incidencia o tasa de pobreza multidimensional (H)	Porcentaje de hogares pobres multidimensionales en un país o zona geográfica determinada, sobre la base de los umbrales definidos de pobreza.	$H = \frac{q}{n}$ Donde, q= total de hogares*pobres. n= total de hogares.
Intensidad de pobreza multidimensional (A)	Proporción de privaciones que, en promedio, enfrentan los hogares que son pobres multidimensionales.	$A = \frac{\sum_{i=1}^n c_i(k)/d}{q}$ Donde, c _i (k)/d= proporción del total de privaciones que experimenta cada hogar pobre. q = total de hogares pobres.
Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)	Índice que surge de la multiplicación de la incidencia de pobreza (H) por la intensidad de pobreza (A). Permite identificar los avances en la reducción de la pobreza, en el corto plazo.	$IPM = H \times A = \frac{\sum_{i=1}^n c_i(k)/d}{n}$ Donde, H= tasa de incidencia de la pobreza. A= tasa de intensidad de la pobreza. c _i (k)/d= proporción del total de privaciones que experimenta cada hogar pobre. n= total de hogares.

* Dependiendo de la unidad de medida de la pobreza y de las características de los instrumentos, la incidencia y la intensidad de la pobreza también pueden calcularse a nivel de personas.

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 3. Resumen del proceso de construcción de la metodología de medición multidimensional de la pobreza en El Salvador



Fuente: Elaboración propia, adaptación de Alkire y Foster

7. El desarrollo matemático de la metodología Alkire-Foster se encuentra en la parte 1 del apéndice metodológico.

Capítulo 3

Privaciones y pobreza multidimensional en El Salvador

Este capítulo expone los resultados de la aplicación del método Alkire-Foster a la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador, para lo cual se utilizó como fuente única la EHPM 2014. Los resultados se presentan en tres niveles de análisis. El primer nivel es general y explora las privaciones que enfrentan todos los hogares salvadoreños, sin importar el número de carencias que tengan o si clasifican como hogares en situación de pobreza multidimensional. Un segundo nivel de análisis se enfoca únicamente en los hogares en condición de pobreza multidimensional; es decir, aquellos que tienen, de forma simultánea, siete privaciones como mínimo. En este caso, el análisis es más detallado y para realizarlo se ha utilizado la familia de índices propuestos por el método Alkire-Foster (incidencia, intensidad, índice de pobreza multidimensional). Por último, se desarrolla un breve diagnóstico de la pobreza en El Salvador, el cual es el resultado de las mediciones multidimensional y monetaria que se realizaron en el 2014.

Para efectos demostrativos, y en la medida de las posibilidades, se realizan desagregaciones por área geográfica (urbano/rural y por departamento) y por condiciones sociodemográficas del hogar. Los resultados que se presentan no pretenden ser exhaustivos, pero sí indicativos⁸ de la calidad de análisis y de las implicaciones para la política pública que aporta la metodología multidimensional de medición de la pobreza.

40

Las principales privaciones de los hogares salvadoreños

Antes de presentar los resultados oficiales de la primera medición de la pobreza en El Salvador, conviene hacer un balance de las privaciones que enfrentan todos los hogares salvadoreños, independientemente de si se encuentran o no en situación de pobreza (o, de acuerdo con la terminología de la medición multidimensional, independientemente de si cumplen o no el umbral \neq establecido de un mínimo de siete privaciones).

Uno de los valores agregados del método de medición multidimensional es que ofrece una mirada rápida al estado del goce de ciertos derechos en El Salvador. Lo anterior se logra por medio de tableros de indicadores, que permiten aproximarse a las privaciones que enfrentan todos los hogares salvadoreños, sin importar si se encuentran o no en situación de pobreza multidimensional.

El tablero de indicadores (ver figura 4) muestra que son cuatro las privaciones que afectan a la mayoría de los hogares salvadoreños: la baja educación entre los adultos (80.6 % de los hogares); el bajo acceso a la seguridad social (70.1 % de los hogares); el subempleo e inestabilidad en el trabajo (56.6 % de los hogares); y las restricciones provocadas por la inseguridad (54.4 % de los hogares). Este tipo de situaciones son el resultado de déficits sociales acumulados a lo largo de la historia, de problemas de tipo estructural que inciden en el funcionamiento de las instituciones y de las características del mercado de trabajo en El Salvador; pero también son resultado de problemáticas sociales nuevas y dinámicas, como el alza en la criminalidad.

En promedio, los hogares salvadoreños tienen privaciones en seis de los veinte indicadores. Este hallazgo también sustentó la decisión de fijar un umbral de pobreza en un mínimo de siete privaciones, pues garantiza que la atención se oriente hacia los hogares con la mayor cantidad de carencias.

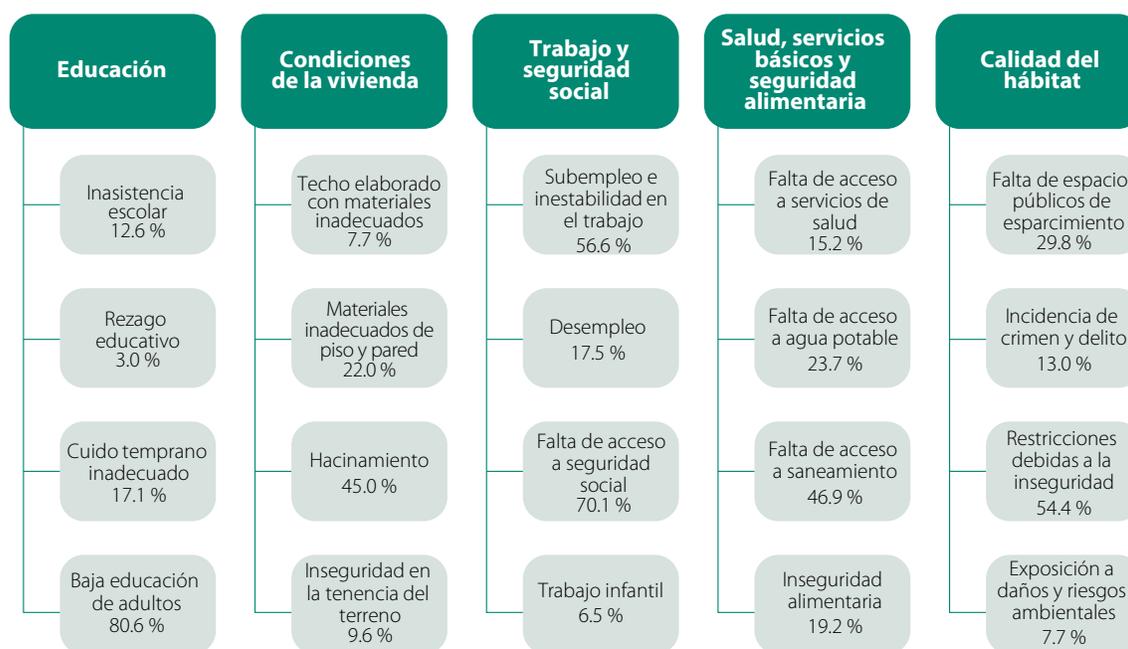
La extensa magnitud de ciertas privaciones en los hogares salvadoreños pone en evidencia que el país requiere de una política pública más agresiva e innovadora, que integre la política social con la económica a fin de que se resuelvan los problemas asociados a la empleabilidad y al empleo en el país, que aquejan casi de forma general tanto a hogares pobres como no pobres.

La incidencia de la pobreza multidimensional

La incidencia o tasa de pobreza multidimensional hace referencia al porcentaje de hogares que son clasificados como pobres en El Salvador (el umbral de pobreza es de siete o más privaciones). Según los resultados de esta medición, del total de hogares salvadoreños, 35.2 % son pobres. Esto equivale a aproximadamente 606 000 hogares en los que residen alrededor de 2.6 millones personas.

De forma similar a las privaciones que afectan a la mayoría de los hogares salvadoreños, los hogares pobres presentan altos niveles de privación en los indicadores de baja educación de adultos (97.7 %), falta de acceso a la seguridad social (90.8 %), subempleo

8. Ver cuadros adicionales en el anexo 3.

FIGURA 4. Tablero de indicadores (porcentaje de hogares salvadoreños)

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

e inestabilidad del trabajo (84.4 %), falta de acceso a saneamiento (83.7 %) (ver gráfico 2) y hacinamiento (79.6 %).

Al analizar la distribución geográfica de la pobreza multidimensional, se observa que, a nivel nacional, existen cuatro departamentos en los que la mayoría de los hogares se encuentran en situación de pobreza multidimensional: La Paz (53.8 %), Ahuachapán (52.7 %), La Unión (51.7 %) y Morazán (50.4 %) (ver mapa 2). Sin embargo, la tasa de pobreza multidimensional es treinta y seis puntos porcentuales superior en las áreas rurales (58.5 %) que urbanas (22.5 %). En todos los departamentos, a excepción de Chalatenango, más del 50 % de los hogares rurales son pobres multidimensionales. Cabe mencionar que 59.9 % de la población que vive en hogares que son pobres multidimensionales se concentra en áreas rurales, en contraste con un 40.1 % de la población pobre multidimensional que reside en zonas urbanas; ello pese a que solo el 35.4 % de los hogares son, en la actualidad, rurales.

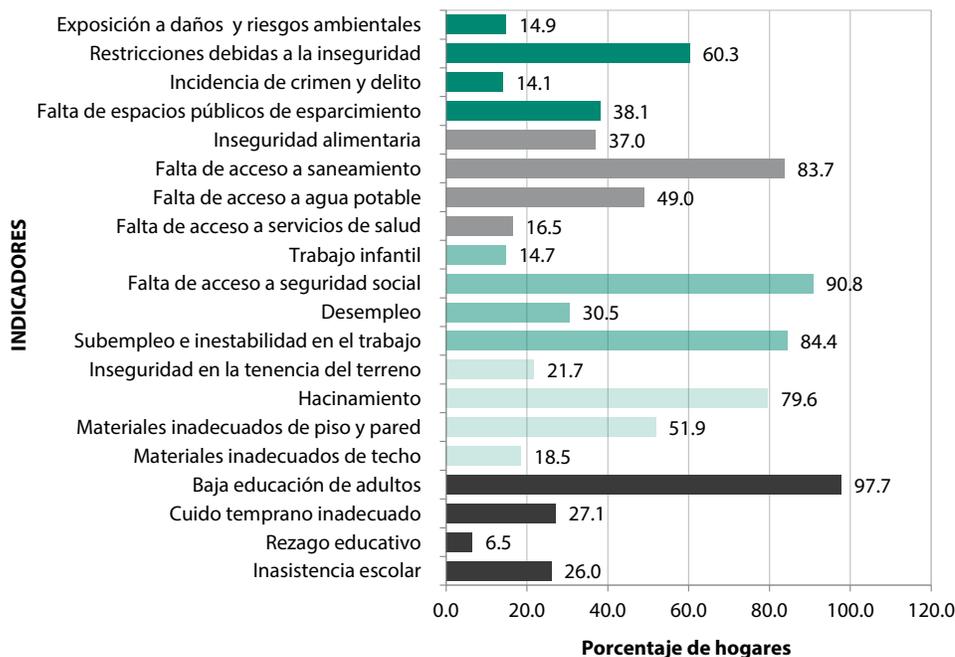
Del mapa 2 también se desprende la existencia de amplias desigualdades territoriales. Resulta interesante notar que departamentos como San Salvador, San

Miguel y Cabañas presentan diferencias superiores o muy cercanas a cuarenta puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza, lo que apunta a la existencia de profundas brechas internas, siempre en detrimento de las áreas rurales.

Uno de los resultados más interesantes del análisis que se realiza a nivel geográfico es que, independientemente del departamento que se tome en cuenta, la combinación de las cinco principales privaciones que enfrentan los hogares pobres se mantiene relativamente constante: baja educación de adultos, falta de acceso a seguridad social, subempleo e inestabilidad en el trabajo, falta de acceso a saneamiento y hacinamiento. La única excepción es San Salvador, donde las privaciones por las restricciones impuestas por la inseguridad tienen mayor magnitud con respecto al resto de departamentos. Estos resultados refuerzan el argumento a favor de políticas universales, en especial de las asociadas al trabajo decente y al acceso a servicios básicos, así como del abordaje diferenciado de otro tipo de problemáticas, como la percepción sobre la inseguridad.

Por otra parte, cuando se analiza la incidencia de la pobreza multidimensional según el sexo de la jefatura del hogar, se identifican diferencias importantes. Por ejemplo, la tasa de pobreza es mayor entre hogares

GRÁFICO 2. Porcentaje de hogares en situación de pobreza multidimensional que presentan privaciones, según indicador



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

cuyos jefes son hombres (37.1 %) que en aquellos cuyas jefas son mujeres (31.8 %). Sin embargo, esta situación cambia si se realiza un desglose por zona geográfica, lo cual arroja como resultado que la incidencia es ligeramente superior en hogares urbanos con jefatura femenina (ver gráfico 3). Este tipo de resultados reiteran la importancia de profundizar en las posibles explicaciones de estas diferencias, por medio de investigaciones futuras.

El análisis de la incidencia permite identificar los grupos poblacionales más afectados por la pobreza multidimensional. Tal como lo muestra el cuadro 3, en El Salvador más de la mitad de los niños y niñas con edades entre cero y cinco años —así como un porcentaje no despreciable de niños, niñas y adolescentes entre seis y quince años de edad— viven en hogares con siete o más privaciones.

Estos resultados son consistentes con el análisis de incidencia por composición del hogar, ya que esta es significativamente mayor que el promedio nacional en hogares con personas dependientes con edades de cero a quince años, los cuales constituyen el 42.5 %; o en hogares con personas dependientes en los dos extremos del ciclo de vida (de cero a quince años de

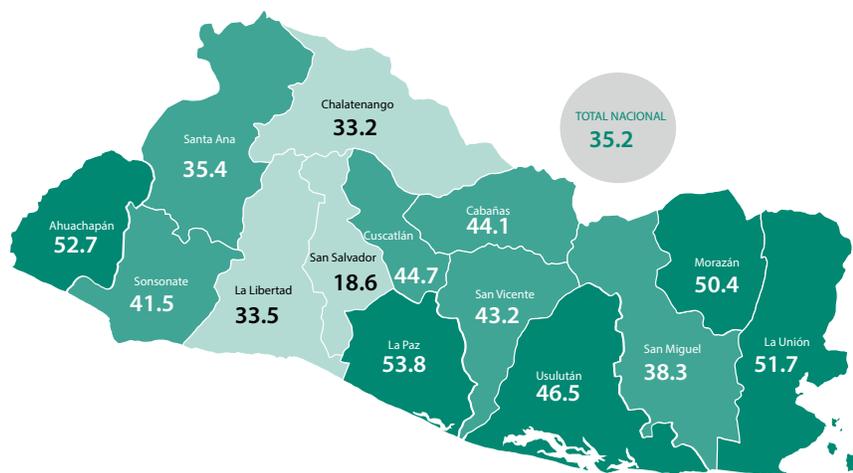
edad; y de sesenta años de edad y más), los cuales son el 39.8 %; que en hogares que no tienen dependientes (25.8 %) o que solo tienen personas dependientes que son adultas mayores (24.4 %). Los hallazgos anteriores destacan el desafío que aún enfrenta el país para eliminar los factores que afectan a la población desde temprana edad, y que configuran escenarios para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

CUADRO 3. Porcentaje de personas, categorizadas según rango de edades, que viven en hogares en condición de pobreza multidimensional

Edad	Hogares pobres multidimensionales	Hogares no pobres multidimensionales
0-5 años	51.8	48.2
6-15 años	45.6	54.4
16-29 años	43.3	56.7
30-59 años	35.8	64.2
60 años y más	29.7	70.3

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

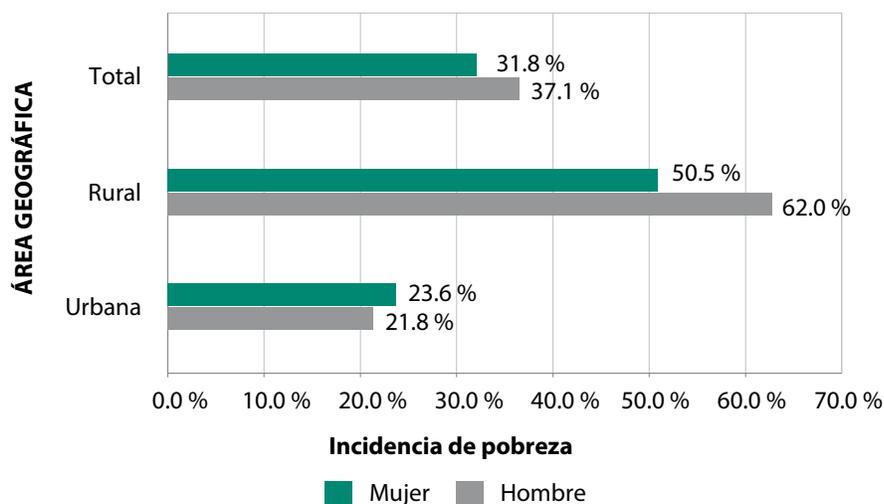
MAPA 2. Incidencia de pobreza a nivel nacional y por departamento, según zona geográfica (expresada en porcentaje de hogares)



DEPARTAMENTO	URBANO	RURAL
Total	22.5	58.5
Ahuachapán	36.0	66.1
Santa Ana	25.7	53.9
Sonsonate	29.7	59.7
Chalatenango	21.7	38.9
La Libertad	22.2	60.6
San Salvador	16.2	58.7
Cuscatlán	30.7	54.8
La Paz	41.6	65.2
Cabañas	18.6	58.0
San Vicente	29.5	56.2
Usulután	29.7	62.2
San Miguel	18.3	58.7
Morazán	27.6	59.2
La Unión	36.8	58.6

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

GRÁFICO 3. Incidencia de pobreza multidimensional por área geográfica y según el sexo de la jefatura del hogar (expresada en porcentaje) ⁹



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

9. Ver anexo 3.

La intensidad de la pobreza multidimensional

Una de las principales ventajas de la metodología de medición multidimensional es que permite una mirada más profunda de la pobreza, debido a que va más allá de la identificación del porcentaje de los hogares que viven en tales condiciones y muestra qué privaciones específicas experimentan estos hogares, y qué tan intensa es la pobreza en la que se desarrollan sus miembros. Así, la intensidad de la pobreza refleja el porcentaje promedio de privaciones que enfrentan los hogares que han sido clasificados como pobres multidimensionales. Para el caso, a nivel nacional, la intensidad de la pobreza asciende a 43.2 % (41.9 % en el área urbana y 44.0 %, en la rural); es decir, equivale a un promedio de entre ocho y nueve privaciones. Del total de hogares en situación de pobreza multidimensional, 30.2 % tienen carencias en siete indicadores; 24.8 %, en ocho indicadores; 19.0 %, en nueve indicadores y 26.0 %, en diez o más. Lo anterior tiene una implicación fundamental para la política pública y es que los programas sociales enfocados a atender a la población en situación de pobreza deben ser multisectoriales y contemplar intervenciones en, por lo menos, tres dimensiones del bienestar. También sugiere que una estrategia efectiva para reducir la pobreza multidimensional debe abordar de forma asertiva la solución a dos o tres privaciones, de preferencia de las que tienen una mayor incidencia.

Por su parte, en contraste con los resultados en las tasas de pobreza multidimensional, no se identifican grandes diferencias entre la intensidad de la pobreza a nivel urbano y rural, o en su distribución geográfica a nivel de departamentos (ver mapa 3).

Los valores mínimos y máximos se observan en Chalatenango (40.8 %) y Ahuachapán (44.6 %); a nivel urbano, en Chalatenango (40.1 %) y Usulután (43.4 %); y, nuevamente, Chalatenango (41.0 %) y Ahuachapán (45.6 %) en el área rural. Esto sugiere que, sin importar el lugar donde se encuentre un hogar pobre en el país, es de esperarse que tenga entre ocho y nueve privaciones, tal y como lo expone el mapa 3.

Tampoco se observan diferencias significativas en la intensidad de la pobreza entre hogares según el sexo

de la jefatura (43.3 % masculina; 42.9 % femenina), ni en función de la combinación de variables geográficas y sociodemográficas.

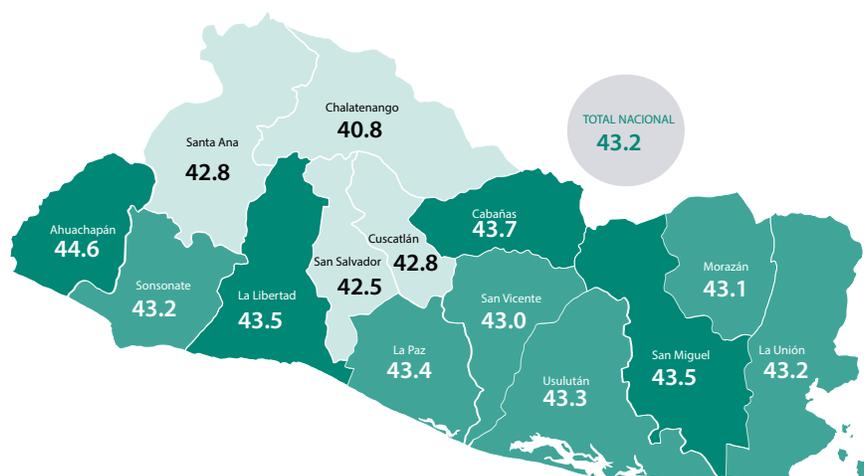
La medida de intensidad de la pobreza es de suma relevancia para dar seguimiento a las mejoras en el bienestar de los hogares salvadoreños y para la rendición de cuentas de las gestiones que realiza el Estado por medio de sus intervenciones y programas sociales. Para el caso, la intensidad podría ser utilizada para medir a futuro el efecto de las políticas sectoriales claves.

El Índice de Pobreza Multidimensional El Salvador (IPM-ES)

El IPM muestra el resultado del producto entre la incidencia y la intensidad de la pobreza multidimensional en El Salvador. Constituye, según el método Alkire-Foster, una tasa de pobreza ajustada que permite resumir información para mostrar las “privaciones experimentadas por los hogares o personas en situación de pobreza como una proporción de todas las posibles privaciones en la sociedad” (OPHI, 2013). Este indicador no debe ser interpretado como un porcentaje, sino como un valor que puede compararse entre grupos y cuya evolución puede monitorearse en el tiempo. Así, una disminución en el índice reflejaría una mejora en términos de oportunidades para el desarrollo o logros de los hogares pobres, y se explicaría por una reducción en la proporción de hogares pobres, una reducción en el promedio de sus privaciones, o bien, por una combinación de ambos.

El Índice de Pobreza Multidimensional El Salvador (IPM-ES) ascendió en el 2014 a 0.152, con diferencias importantes entre zonas urbanas y rurales: 0.094 y 0.257, respectivamente. Los departamentos con mayores índices de pobreza multidimensional en el país son (ver gráfico 4): Ahuachapán (0.235), La Paz (0.234), La Unión (0.223), Morazán (0.217) y Usulután (0.201), y muestran de forma consistente valores del IPM-ES superiores a los observados tanto a nivel nacional, como urbano y rural.

La comparación urbano-rural en el IPM-ES puede dar luces sobre aspectos particulares de algunos territorios, como Cabañas, San Miguel, La Libertad y San Salvador. Estos tres departamentos en zonas urbanas presentan

MAPA 3. Intensidad de la pobreza a nivel nacional y por departamento, según área geográfica (expresada en porcentaje)

DEPARTAMENTO	URBANO	RURAL
Total	41.9	44.0
Ahuachapán	42.2	45.6
Santa Ana	41.5	44.0
Sonsonate	40.8	45.0
Chalatenango	40.1	41.0
La Libertad	42.1	44.7
San Salvador	42.2	43.6
Cuscatlán	41.9	43.2
La Paz	42.6	43.9
Cabañas	40.9	44.2
San Vicente	42.1	43.4
Usulután	43.4	43.3
San Miguel	40.7	44.4
Morazán	42.1	43.3
La Unión	42.0	43.5

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

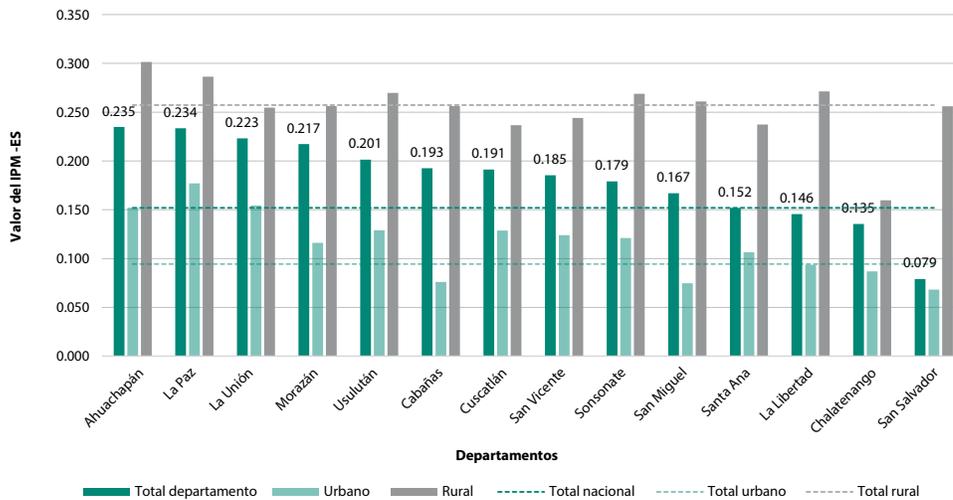
IPM-ES que son cercanos o muy inferiores al promedio nacional, en contraste con elevados valores del índice en zonas rurales, y con las mayores distancias entre estos valores por área geográfica. Este tipo de resultados podrían, por ejemplo, reforzar argumentos a favor de la focalización de intervenciones en las zonas rurales de estos departamentos para cerrar brechas mientras se aborda de forma diferenciada la situación de otros departamentos que presentan —de manera consistente— niveles altos de pobreza, tanto en el área urbana como en la rural (en el gráfico 4 se presentan los valores del IPM-ES).

Un análisis más pormenorizado permite aproximarse a las particularidades de la pobreza multidimensional en los territorios, a partir de diferentes tipos de descomposiciones del IPM. Por ejemplo, se puede identificar que existen diferencias en los tipos de pobreza que se viven según la localización geográfica de los hogares. Por ejemplo, en los entornos urbanos la pobreza tiene una característica particular: predominan carencias en la dimensión de la calidad del hábitat, asociadas a la falta de espacios públicos para esparcimiento, la incidencia del crimen y el delito, y las restricciones provocadas por la inseguridad. De igual manera, en la pobreza urbana también pesan más

las privaciones referidas a la inseguridad alimentaria. Por su parte, la pobreza multidimensional en entornos rurales continúa teniendo como matiz diferenciador la prevalencia de privaciones en las condiciones de la vivienda (en especial en la materialidad de pisos y paredes y en el hacinamiento), el inadecuado acceso a servicios básicos (como agua potable y saneamiento) y la persistencia de rezagos en las oportunidades educativas de los niños y las niñas. Este análisis de las particularidades de la pobreza multidimensional se presenta en el gráfico 5.

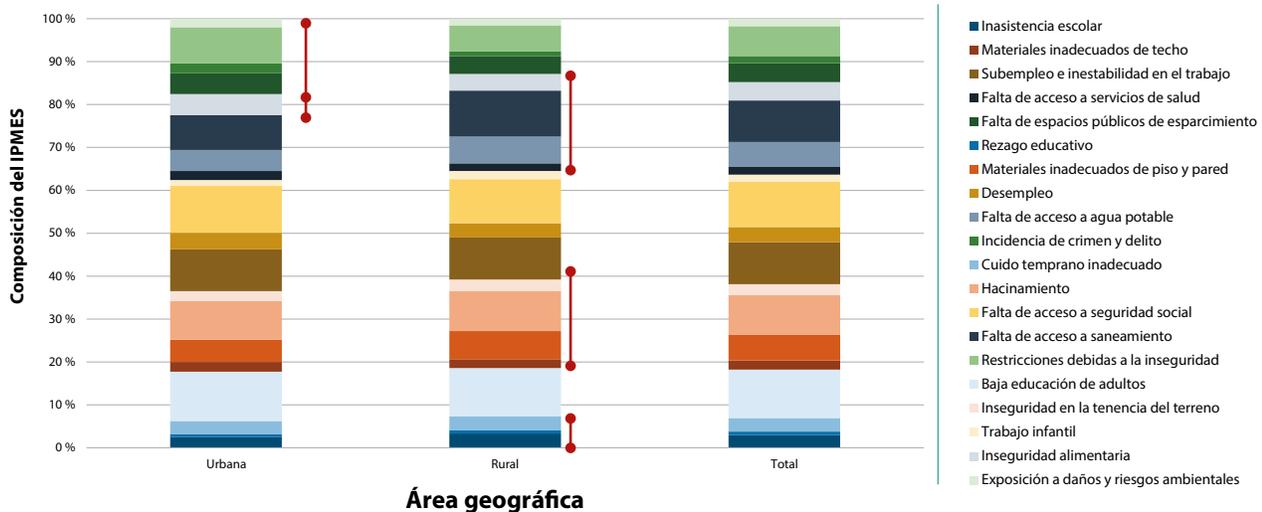
Otra forma de aproximarse a las diferencias o características peculiares de la pobreza en los territorios es a través de las descomposiciones del IPM-ES a nivel departamental. El gráfico 6 resume los hallazgos y muestra que cada departamento contribuye a la pobreza multidimensional con privaciones asociadas a indicadores específicos: Ahuachapán contribuye con privaciones asociadas a las condiciones de la vivienda; Chalatenango, sobre todo, con privaciones asociadas a los indicadores referentes al trabajo y seguridad social; Cabañas también contribuye con privaciones relativas a la dimensión de trabajo y seguridad social, pero también, más que el resto de departamentos,

GRÁFICO 4. Valor del IPM-ES (nacional, por departamento y área geográfica)



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

GRÁFICO 5. Diferentes tipos de pobreza. Composición del IPM-ES por área geográfica



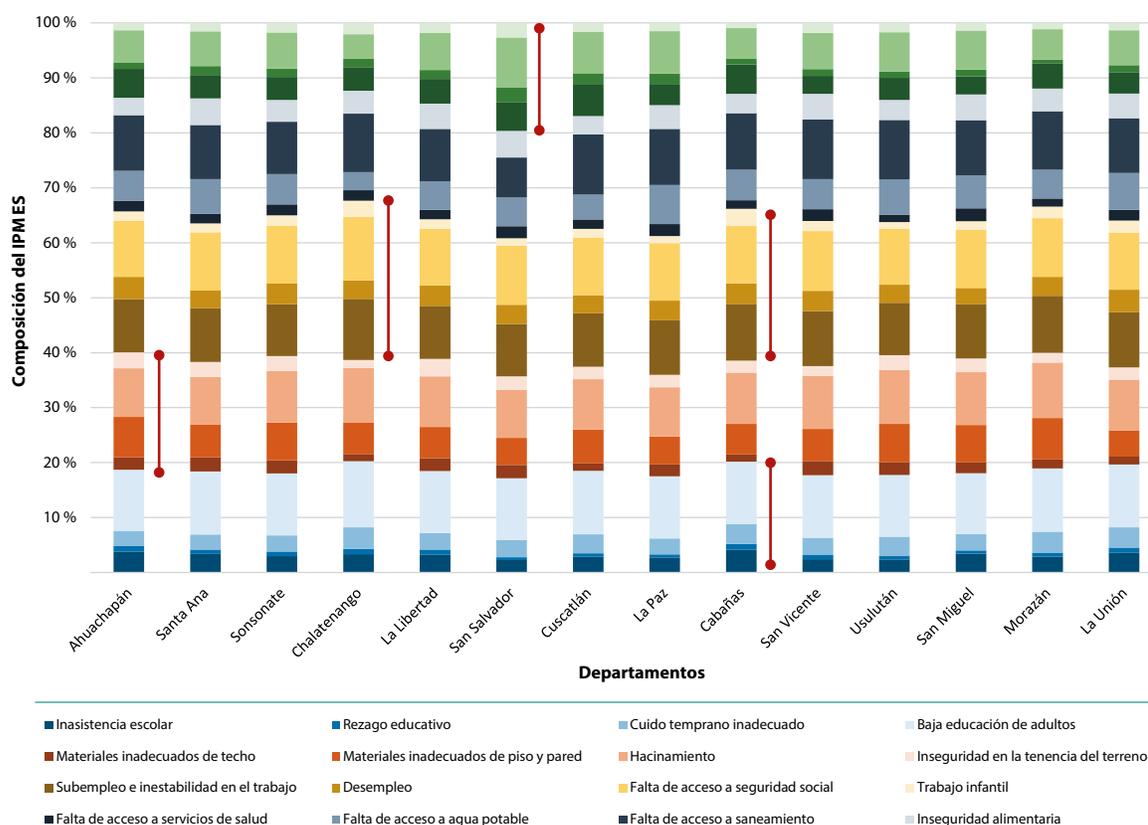
Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

con indicadores referentes a déficits para la población infantil; y San Salvador contribuye con privaciones relativas a acceso a seguridad social, acceso a servicios de salud, y calidad del hábitat.

Los hallazgos que surgen por la descomposición del IPM-ES a nivel departamental son una guía y orientación para la política pública e indican áreas prioritarias de trabajo con el fin de cerrar brechas, atender problemas específicos y realizar mejoras en el bienestar de los hogares salvadoreños.

Por otro lado, las propiedades de descomposición del IPM-ES son de utilidad para comparar diferentes tipos de hogares según el sexo de su jefatura o su composición, entre otros atributos. Debido a que en la actualidad no se observan variaciones importantes en la intensidad de la pobreza en El Salvador, los resultados son marcados, principalmente, por los valores de la incidencia o tasa de pobreza multidimensional. Estos resultados confirman que los niveles de pobreza son mayores que el promedio nacional en hogares con jefatura masculina, así como en hogares que tienen personas dependientes que son menores de edad (la

GRÁFICO 6. Ejemplos de tipos y particularidades de la pobreza en los departamentos



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

comparación del IPM-ES según las características de los hogares se presenta en el gráfico 7).

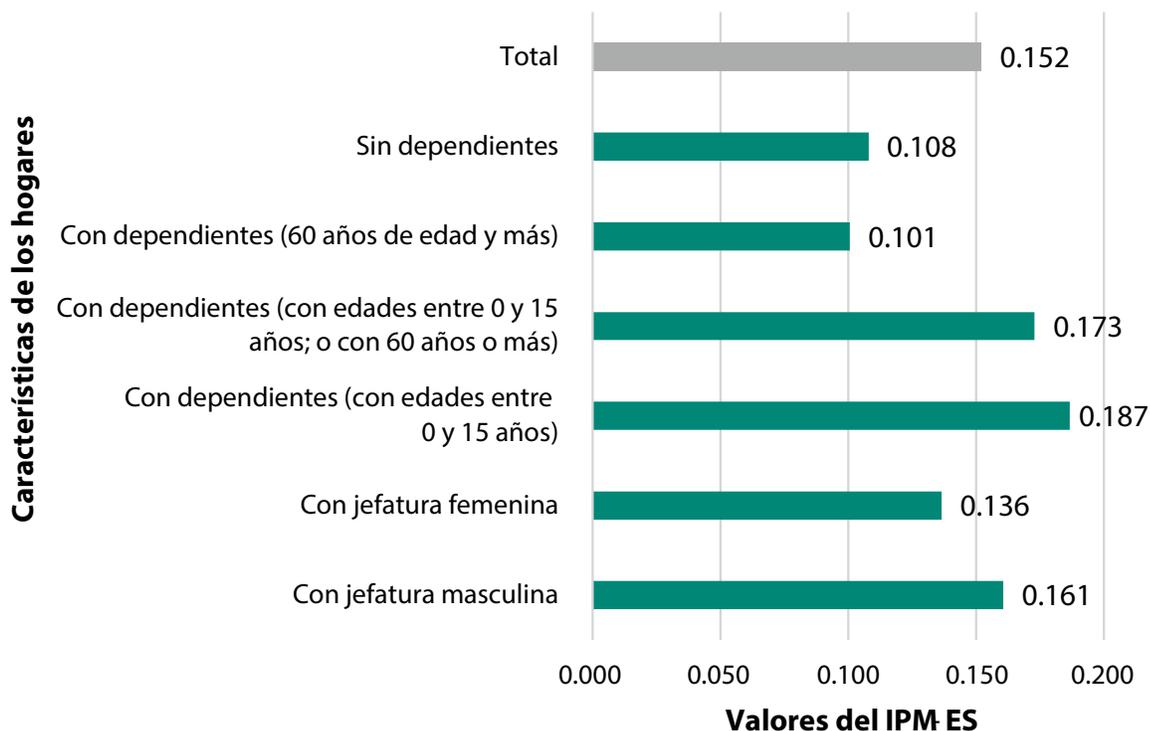
Cabe mencionar que cuando se descompone el IPM-ES por sexo de la jefatura del hogar, se obtienen resultados interesantes que apuntan a vivencias cualitativamente distintas de la pobreza, que son menos visibles desde una medición tradicional por ingresos. Por ejemplo, hogares pobres con jefatura masculina se distinguen del promedio por privaciones más notorias en indicadores como cuidado temprano inadecuado. En contraste, y a pesar de la menor incidencia de pobreza entre los hogares con mujeres como jefas de hogar, estos se caracterizan porque tienden a presentar mayor peso en privaciones asociadas al rezago educativo en niños y niñas en edad escolar, materiales inadecuados

de techo, trabajo infantil, inseguridad alimentaria, incidencia de crimen y delito, y exposición a daños y riesgos ambientales. Este tipo de hallazgos afina las intervenciones en función de la realidad de las personas que viven en situación de pobreza en El Salvador.

Pobreza monetaria y multidimensional: un análisis integrado

La nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza no sustituye a la medición por ingresos, sino que la complementa, pues aporta una mirada socioeconómica a una problemática que, por tradición, ha sido analizada bajo una perspectiva exclusivamente económica.

GRÁFICO 7. Comparación de IPM-ES según características de los hogares



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

Como se puede observar en el cuadro 4, ambos tipos de pobreza pueden estar asociadas, pero no necesariamente son equivalentes. Del total de hogares salvadoreños, por ejemplo, 17.5 % se encuentran en situación de pobreza multidimensional, pero no son considerados como pobres por ingresos; mientras que 14.2 % de los hogares enfrentan pobreza monetaria, pero no son considerados como pobres multidimensionales.

Del total de hogares salvadoreños (ver cuadro 4), 50.6% no clasifica bajo ninguna denominación de pobreza (monetaria o multidimensional). Lo anterior no implica que los hogares estén exentos de privaciones, sino que estas no llegan al mínimo de siete según el umbral establecido por la metodología para clasificar a un hogar como pobre multidimensional. Por su parte, el 17.7 % de los hogares experimentan ambos tipos de pobreza (económica y social), por lo que deberían ser el foco central de atención de la política pública, ya que —además de tener múltiples carencias que afectan de manera objetiva la calidad de vida de las personas que forman parte del hogar—, no disponen de los medios económicos para superarlas

CUADRO 4. Distribución de los hogares salvadoreños según tipología de pobreza (expresado en porcentajes)

Hogares con pobreza monetaria*	Hogares con pobreza multidimensional		Total de hogares
	No	Sí	
No	50.6	17.5	68.1
Sí	14.2	17.7	31.9
Total de hogares	64.8	35.2	100.00

*Se han considerado las líneas de pobreza oficiales 2014: para el área urbana USD 99.06 y para el área rural USD 61.46.

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

(la comparación de IPM-ES según las características de los hogares se presenta en el gráfico 7).

Estos resultados apuntan a distintos tipos y dinámicas de pobreza, ambas importantes y factibles de ser capturadas desde mediciones oficiales nacionales. De hecho, uno de los aportes más interesantes

de este análisis complementario proviene de la posibilidad de aproximarse a varias tipologías de pobreza en el territorio (ver cuadro 5). En primer lugar, los resultados presentan un panorama más complejo de vulnerabilidad socioeconómica, dado que, aproximadamente, un 49.4 % de los hogares salvadoreños (39.1 % en el área urbana; 68.2 % en la rural) tienen algún tipo de dificultad económica o algún grado significativo de privaciones en las dimensiones esenciales del bienestar. En segundo lugar, los resultados muestran que no pueden equipararse ambas formas de pobreza. A lo anterior hay que agregar que existen excepciones y diferencias según el territorio y las condiciones sociodemográficas de los hogares: así, en las zonas rurales, es notoria la prevalencia de la combinación de ambas formas de

pobreza; mientras que en algunas zonas urbanas, como las de Chalatenango y San Salvador, predomina la pobreza monetaria. Por otra parte, las dinámicas de la pobreza son diferenciadas según el sexo de la jefatura del hogar. De ahí que el factor diferenciador del tipo de pobreza que enfrentan los hogares urbanos con jefatura femenina es la dimensión de los ingresos.

La distribución de hogares de acuerdo con el tipo y condición de pobreza, zona geográfica, departamento, sexo de la jefatura y composición del hogar se presentan en el cuadro 5.

Estos resultados pueden variar en función de los ajustes y actualizaciones que se hagan a futuro a la medición de pobreza por ingresos en el país.

CUADRO 5. Distribución de hogares según tipo y condición de pobreza, zona geográfica, departamento, sexo de la jefatura y composición del hogar

DESAGREGACIÓN		DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN TIPO Y CONDICIÓN DE POBREZA (EXPRESADO EN PORCENTAJES)				Total
		Sin ningún tipo de pobreza	Solo pobreza monetaria	Solo pobreza multidimensional	Pobreza monetaria y pobreza multidimensional	
Total		50.6	14.2	17.5	17.7	100.0
Rural		31.8	9.8	30.3	28.1	100.0
Urbano		60.9	16.6	10.6	11.9	100.0
Ahuachapán		33.4	13.9	21.7	31.0	100.0
Santa Ana		49.4	15.2	18.7	16.7	100.0
Sonsonate		44.7	13.8	20.5	21.0	100.0
Chalatenango		47.0	19.8	15.1	18.1	100.0
La Libertad		53.3	13.2	16.7	16.8	100.0
San Salvador		66.8	14.6	10.1	8.5	100.0
Cuscatlán		40.5	14.8	23.8	20.9	100.0
La Paz		34.7	11.5	28.7	25.1	100.0
Cabañas		38.6	17.3	16.7	27.4	100.0
San Vicente		41.6	15.2	21.5	21.7	100.0
Usulután		40.0	13.5	22.5	24.0	100.0
San Miguel		48.2	13.5	19.3	19.0	100.0
Morazán		35.7	13.8	19.5	31.0	100.0
La Unión		36.5	11.8	27.9	23.8	100.0
Jefatura hombre		49.2	13.7	18.1	19.0	100.0
Jefatura mujer		53.0	15.2	16.6	15.2	100.0
Rural	Hombre	28.7	9.3	30.9	31.1	100.0
	Mujer	38.6	10.9	28.9	21.6	100.0
Urbano	Hombre	61.8	16.3	10.2	11.7	100.0
	Mujer	59.4	17.1	11.2	12.3	100.0
Dependientes con edades entre 0 y 15 años		41.4	16.1	18.2	24.3	100.0
Dependientes con 60 o más años de edad		61.0	14.5	14.6	9.9	100.0
Dependientes con edades entre 0 y 15 años y de 60 años o más		42.0	18.2	17.1	22.7	100.0

No dependientes	67.5	6.7	19.4	6.4	100.0
Personas con edades entre 0 a 5 años	32.8	15.4	19.2	32.6	100.0
Personas con edades entre 6 a 15 años	36.6	17.8	17.1	28.5	100.0
Personas con edades entre 16 a 29 años	43.2	13.5	21.4	21.9	100.0
Personas con edades entre 30 a 59 años	50.1	14.0	17.6	18.3	100.0
Personas con 60 o más años de edad	53.9	16.4	15.0	14.7	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

Capítulo 4

Próximos pasos para la consolidación de la medición de la pobreza en El Salvador

Erradicar la pobreza y garantizar los derechos de la población requiere, además de convicción política, herramientas técnicas para orientar el diálogo e informar sobre el diseño e implementación de políticas públicas. Las metodologías para medir la pobreza son claves para estos propósitos. En un contexto nacional caracterizado por importantes déficits sociales acumulados a lo largo de la historia, no se podía seguir postergando la decisión de perfeccionar las mediciones oficiales de la pobreza. Es así que, a través de este documento, el GOES enfatiza su firme compromiso por impulsar acciones para combatir la pobreza en El Salvador, de forma asertiva y acertada.

El Salvador debía dejar de depender exclusivamente de mediciones que concebían la pobreza como la insuficiencia de ingresos monetarios. Tal como se ha señalado en secciones previas, este tipo de enfoques brindan una visión restringida sobre una problemática que es demasiado compleja y dinámica. En el caso de El Salvador, estas limitaciones se profundizaron por cuestiones de orden técnico causadas, entre otros aspectos, por la no actualización de la composición de la CBA y las consecuentes distorsiones en la estimación de los niveles de ingreso necesarios para llevar una vida digna.

La adopción de una metodología multidimensional de la pobreza, que no sustituye pero sí complementa a la medición por ingresos, es un avance fundamental para mejorar la calidad de la política pública en el país. Los resultados descritos en el apartado anterior permiten apreciar las ventajas de esta metodología, así como el potencial que tienen las medidas de incidencia, intensidad e IPM-ES para recabar información que sirva al diseño de la política social y a la evaluación del progreso de la sociedad salvadoreña en dimensiones esenciales del bienestar. De hecho, uno de los valores fundamentales de la nueva medida radica en que puede ser usada para rendir cuentas sobre este progreso, identificar alertas ante posibles retrocesos, así como retroalimentar a la ciudadanía y a las instituciones gubernamentales sobre las áreas y sectores prioritarios de trabajo.

Este avance en la forma de medir la pobreza es el resultado de años de diálogo y debate técnico y político; de la acumulación de lecciones aprendidas; de múltiples ensayos nacionales en el diseño de instrumentos para la focalización de programas

sociales, así como del intercambio de experiencias nacionales e internacionales sobre la construcción de metodologías de medición de pobreza más compatibles con una visión de la política pública que pone al ser humano al centro y que reconoce que la calidad de vida, el desarrollo y bienestar de las personas dependen de múltiples factores. También es fruto del esfuerzo de las instituciones nacionales por adaptarse a estas nuevas visiones, alinear sus instrumentos y ponerlos al servicio del bienestar de la gente.

Sin embargo, la adopción de la metodología multidimensional de medición de la pobreza no marca el fin de un proceso. Podría decirse que es solo un paso en un proceso más largo, encaminado a consolidar las herramientas que el Estado necesita para erradicar la pobreza y garantizar los derechos de la población. Desde esta óptica, aún queda mucho trabajo pendiente por hacer en un corto, mediano y largo plazo.

A continuación se perfilan algunas consideraciones de corto plazo que atañen a la medición de la pobreza en el país y que se vinculan con aspectos metodológicos, institucionales y comunicacionales.

- a) Continuidad y periodicidad de la medición multidimensional. La única fuente para la primera medición multidimensional de la pobreza en El Salvador fue la EHPM 2014, cuyo levantamiento se realiza anualmente. El perfeccionamiento de este instrumento será vital para que la medición multidimensional de la pobreza se lleve a cabo conforme a esta periodicidad, según lo requerido en la LDPS y sin recurrir a recursos extraordinarios. Con la puesta en marcha del SNIE, se fortalecerán el uso y la aplicación de esta herramienta, la capacidad del Estado para planificar y gestionar el desarrollo, y garantizará el acceso y la calidad en la prestación de bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de toda la población (con mayor énfasis en la población en situación de pobreza).
- b) Alcance de la medición multidimensional y pertinencia para la focalización. Aprovechar al máximo el potencial de la medición multidimensional de la pobreza como herramienta de planificación y focalización de programas sociales implica reconsiderar la representatividad geográfica de su fuente de información. A la fecha, la EHPM es

representativa a nivel departamental, y en cincuenta de los doscientos sesenta y dos municipios del país para ciertos indicadores. Obtener un perfil más preciso de la pobreza en el territorio contribuiría al cumplimiento de estrategias y líneas de acción del PQD 2014-2019, relacionadas con la territorialización de las políticas públicas, el desarrollo inclusivo de los territorios y el fortalecimiento de los programas de erradicación de la pobreza y la exclusión. Este tipo de esfuerzos exigen datos para aproximarse, de manera consistente y confiable, en el aspecto estadístico, a la realidad de los hogares y de las personas en los doscientos sesenta y dos municipios del país. Lo anterior implicaría brindar más recursos financieros y técnicos a la DIGESTYC para que se disponga de una medición multidimensional a nivel municipal. De esta manera, se cumpliría el artículo 47 de la LDPS, que establece que es necesario realizar una medición territorial de la pobreza y de las brechas de desigualdad, con el fin de obtener insumos para el diseño de políticas y programas a nivel municipal.

- c) Uso de la medición multidimensional por parte de entidades públicas. Institucionalizar la medición de la pobreza en el país requiere, más que una disposición legal, de un cálculo periódico de la incidencia o intensidad de la pobreza, o de un análisis de la evolución del IPM-ES. Supone, en cambio, asegurar que las instituciones públicas utilizan los indicadores y la familia de índices de pobreza multidimensional como herramientas internas de gestión, para planificar sus intervenciones sectoriales, coordinar esfuerzos, dar seguimiento a metas y evaluar su desempeño. Este tipo de acciones no ocurren de forma espontánea; por el contrario, son el resultado de esfuerzos conscientes, intencionados y decididos por armonizar a nivel de Estado instrumentos comunes de trabajo. La medición multidimensional complementará los indicadores establecidos en el PQD 2014-2019 (GOES, 2015) y contribuirá a dar seguimiento a las acciones de las instituciones públicas en torno a las prioridades del Gobierno (empleo, educación y seguridad, entre otros objetivos) y a los impactos que las intervenciones del Estado tienen en la vida de las personas en condición de pobreza.
- d) Uso de los resultados de la medición multidimensional por parte de la ciudadanía. Las metodologías de

medición multidimensional de la pobreza suelen tener contenidos económicos y estadísticos que no siempre son difundidos a la sociedad civil de manera adecuada. Sin embargo, erradicar la pobreza no es tarea exclusiva del Estado y debe involucrar la participación ciudadana en las diversas fases del ciclo de la política pública: diseño, implementación, contraloría, monitoreo y evaluación. La experiencia internacional reitera la importancia de fomentar una mejor comprensión de las mediciones de pobreza —y, en particular, de los usos, ventajas, alcances y limitaciones de la nueva medición multidimensional— en actores de la sociedad civil, a fin de activar un círculo virtuoso de participación, transparencia y rendición de cuentas, tan necesario para mejorar la efectividad y la eficiencia en la gestión pública y avanzar en el desarrollo humano. Esto requiere de un esfuerzo intencionado por identificar audiencias claves y compartir aspectos de la metodología, por lo que el proceso también implica la búsqueda de alianzas con fines de difusión. De igual manera, implica establecer los mecanismos de acceso a la información a fin de garantizar la transparencia y replicabilidad de los resultados, así como la promoción de interfaces abiertos y públicos para simplificar la interpretación de los datos. También supone la generación de espacios de diálogo y debate sobre la orientación que debe tener la política pública para resolver, reducir y erradicar las privaciones que afectan a diario el bienestar de la población.

- e) Mejoras en la medición de pobreza por ingresos. El GOES reconoce que existen amplias oportunidades para mejorar la calidad de las estimaciones de la pobreza por ingresos en el país. Desde un punto de vista metodológico, esto obliga a revisar los parámetros de referencia y, en concreto, a actualizar la composición y el costo de la CBA, así como a perfeccionar los mecanismos para el cálculo de los ingresos de los hogares. La actualización de la CBA no solo obedece a una exigencia técnica necesaria para obtener una estimación más realista de la pobreza monetaria; responde de manera fundamental a un compromiso del Estado por garantizar el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas; desarrollar las acciones necesarias para respetar, proteger, facilitar y asegurar el

cumplimiento de este derecho, así como eliminar la discriminación de las personas que viven en los entornos rurales. La revisión de la CBA y la adopción de una medición multidimensional de la pobreza son parte del esfuerzo institucional por fortalecer las herramientas. Se espera que en el 2016 concluya el proceso de actualización de la CBA, que la DIGESTYC inició en el 2009, con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP). Esta actualización contribuirá, además, a enriquecer los debates para la definición de un salario mínimo o una renta básica; además, permitirá contar con una base científica para determinar las necesidades mínimas de abastecimiento de alimentos, así como identificar los productos alimenticios cuyos precios debieran ser monitoreados para asegurar que la población de escasos recursos acceda a ellos, entre otros aspectos. Por otra parte, mejorar el cálculo de los ingresos implica apegarse a las recomendaciones internacionales y, en especial, a las emitidas por el Grupo de Canberra

(2002) en lo referente a los métodos de recolección y agregación de los ingresos de los hogares.

- f) Relación entre los instrumentos nacionales de planificación, focalización y medición. La metodología de medición multidimensional de la pobreza es una herramienta que complementa, pero que no sustituye a otros instrumentos de planificación de políticas públicas, focalización de programas sociales (como el RUP) y medición de la pobreza (pobreza monetaria). Desde la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, y con el apoyo directo del MINEC a través de la DIGESTYC, se realizarán las gestiones necesarias para establecer sinergias entre estos instrumentos, de tal manera que contribuyan en la consolidación del SNIE. Parte de este esfuerzo de consolidación se centrará en la generación de datos y análisis estadístico para avanzar en la medición de las brechas de desigualdad en el país, según lo requerido por la LDPS, y conforme a las mejores prácticas internacionales, los nuevos aportes metodológicos y las revisiones incorporadas en las mediciones vigentes.

Referencias bibliográficas

56

Alkire, S. (2011). *Multidimensional Poverty and its Discontents*. OPHI Working Paper. 46.

Alkire, S. y Foster, J. (2008). Recuento y medición multidimensional de la pobreza. *OPHI Working Paper*. 7. Recuperado de: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp7-es.pdf>

Alkire, S. y Foster, J. (2011). Counting and Multidimensional Poverty Measurement. *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 476-487.

Alkire, S. y Santos, M. (2010). Acute Multidimensional Poverty: a New Index for Developing Countries. *OPHI Working Paper*. 38.

Angulo, R., Díaz, Y. y Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Serie Archivos de Economía*. Dirección de Estudios Económicos: Autor.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2014). *Ley de Desarrollo y Protección Social*. Decreto N°. 647. En Diario Oficial 68, tomo 403. Recuperado de: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>

Boltvinik, J. (1992, abril). El método de medición integrada de la pobreza. Una propuesta para su desarrollo. *Comercio exterior*. 4(42), 354-365.

Calderón, M. y Núñez, I. (2014). *Actualización de la canasta básica de alimentos para la República de El Salvador*. [Revisión metodológica]. Documento inédito.

CEPAL (2001). *El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2013). *La medición multidimensional de la pobreza*.

- XII Reunión del comité ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Pucón: Autor.
- CONEVAL (2010). *Informe de Pobreza Multidimensional en México 2008*. México D. F.: Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Deaton, A. (1997). *The Analysis of Household Surveys: A Microeconomic Approach to Development Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996). Recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Recuperado de: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- DIGESTYC (2008). *Censo nacional de población 2007*. El Salvador: DIGESTYC.
- DIGESTYC (2013). *Canasta Básica Alimentaria*. El Salvador: DIGESTYC. Recuperado de: <http://www.digestyc.gov.sv/index.php/servicios/en-linea/canasta-basica-alimentaria.html>
- DIGESTYC (2014). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y módulo para la Medición Multidimensional de la Pobreza 2014*. El Salvador: DIGESTYC.
- FAO (2010). *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*. Roma: FAO.
- FLACSO y FISDL (2005). *Mapa de pobreza: Tomo I. Política social y focalización*. San Salvador: Autor.
- FLACSO, MINEC y PNUD (2010). *Mapa de pobreza urbana y exclusión social*. Volumen 1. Conceptos y metodología. El Salvador. San Salvador: Autor.
- Foster, J., Greer, J. y Thorbecke, E. (1984). *A Class of Decomposable Poverty Measures*. *Econometrica*, 52, 761-766.
- Gobierno de El Salvador (2015). *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El Salvador productivo, educado y seguro*. San Salvador: Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.
- Grupo de expertos sobre estadísticas del ingreso de los hogares (Grupo de Canberra) (2002). *Informe final y recomendaciones*. Santiago de Chile.
- Naciones Unidas (1998). *Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses*, (Revision 1, Series M, N°. 67, Rev. 1, 2.61-2.62). Nueva York: Autor.
- Naciones Unidas (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra: Autor.
- OPHI (2013). *Measuring multidimensional poverty. Insights from around the world*. Oxford: University of Oxford. Recuperado de: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/Measuring-Multidimensional-Poverty-Insights-from-Around-the-World.pdf?7ff332&cb41ae>
- OHCHR (2004). *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/english/issues/poverty/docs/povertyE.pdf>.
- PNUD (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Autor.
- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador. Imaginar un nuevo país. Hacerlo posible*. San Salvador: Autor.
- PNUD (2014). *La pobreza en El Salvador. Desde la mirada de sus protagonistas*. San Salvador: Autor.
- Protocolo adicional a la Convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" (1988). Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>
- Robeyns, I. (2005). Selecting Capabilities for Quality of Life Measurement. *Social Indicators Research*, 74, 191-215.
- Sen, A. (1993). *Capability and Well-Being*. En Nussbaum, M. y Sen, A (Eds.). Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Nueva York: Anchor Book.
- STPP y CEPAL (2014). *Actualización de la Canasta Básica de Alimentos para la República de El Salvador* [Documento de trabajo].
- Thorbecke, E. (2008). Multidimensional Poverty: Conceptual and Measurement Issues. En Kakwani, N. y Silber, J. (Eds.), *The Many Dimensions of Poverty*. New York: Palgrave MacMillan.

Anexos

Anexo 1

Aspiraciones más sentidas por la población pobre (planteadas con comentarios representativos), y selección de dimensiones e indicadores de pobreza multidimensional

FIGURA 5. Comentarios de la población, representativos de las dimensiones e indicadores de la pobreza multidimensional



Anexo 2

Apéndice metodológico

Parte 1: El método Alkire-Foster

A. Axiomas que cumple el método Alkire-Foster

Los principales axiomas planteados por la literatura académica con relación a las medidas multidimensionales de pobreza —y que se cumplen con la metodología de pobreza multidimensional que adopta El Salvador— se sintetizan en cuatro aspectos:

Axiomas generales

- Debe ser posible desagregar en subgrupos las medidas de pobreza multidimensional.
- Las medidas deben ser independientes de las escalas usadas para medir las variables.
- La medida de pobreza debe ser continua.

Axiomas de foco

- La medición de la pobreza solo debe reflejar las características de la población que experimenta privación, así como la profundidad de sus carencias.
- El logro de los hogares que no son considerados como pobres no debe tener influencia sobre la medición de la pobreza.

Axiomas de monotonicidad

- La pobreza no puede aumentar si mejora la situación de alguien en pobreza.

Axiomas de transferencia

- La pobreza no se reduce en ninguna medida si un hogar muy pobre transfiere logros a otro hogar menos pobre.

B. Desarrollo matemático de la metodología Alkire-Foster aplicada a El Salvador

La metodología Alkire-Foster mide la pobreza desde una perspectiva multidimensional, por medio de la identificación del porcentaje de hogares en situación

de pobreza (H), la intensidad en que las personas pobres sufren las privaciones (A) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Matemáticamente, el IPM es el resultado de combinar los primeros dos componentes de la pobreza:

$$\text{IPM} = H \times A$$

La metodología se basa en un método de conteo e identifica a un hogar como pobre o no pobre por medio de 3 pasos. En el primer paso, se identifica el estado de privación de las personas que integran el hogar en cada uno de los indicadores según los umbrales establecidos.

Para el caso de El Salvador, se identificaron veinte indicadores. Así, la matriz de privaciones (X) viene dada por el producto entre el número total de personas y el total de indicadores. Para el caso, la población en el 2014 fue de 6 401 415 (DIGESTYC, 2014). El logro de la persona i en el indicador j está dado por x_{ij} al interior de la matriz X con una dimensión 6 401 415 x 20, en el que las filas denotan personas y las columnas expresan indicadores.

El punto de corte del umbral de privación para cada indicador j está dado por ζ_j . Por lo tanto, cualquier persona i está privada en cualquier indicador j si $x_{ij} < \zeta_j$ y no estará privado, por lo contrario. Posteriormente, se asigna el estado de privación g_{ij} a cada persona en cada indicador basándose en lo calculado, en donde $g_{ij} = 1$, si la persona i está privada en el indicador j y $g_{ij} = 0$, en el caso contrario.

En el segundo paso, se establece si cada hogar b está privado en el indicador j , mediante el criterio de que todo hogar estará privado en un indicador, siempre y cuando, al menos una de las personas que integran el hogar, esté privada en ese indicador. Matemáticamente, se parte de la definición de que todo hogar b está integrado por p personas para todo $p=1, \dots, m_b$; donde m_b es el total de personas que integran cada hogar. El estado de privación de cada persona de un mismo hogar en el indicador j estará dado por g_{pj} . Por lo tanto, si $\sum_{p=1}^{m_b} g_{pj} > 0$, el hogar b está privado en el indicador j . Finalmente, se asigna el estado de privación g_{bj} a cada hogar en cada indicador, en donde $g_{bj} = 1$, si el hogar b está privada en el indicador j y $g_{bj} = 0$, en el caso contrario.

En el tercer y último paso, se identifica si el hogar es pobre o no. Para ello, se les asigna un mismo peso de 5 % a todos los indicadores que, además, es el mismo para todos los hogares y se denota por w_j , tal que $\sum_{j=1}^{20} w_j = 1$. Se calcula para cada hogar el total de privaciones c_h por medio de sumar las privaciones de todos los indicadores j , y multiplicándolos por sus respectivas ponderaciones, de tal manera que $c_h = \sum_{j=1}^{20} w_j g_{hj}$. Un hogar es identificado como pobre si $c_h \geq k$, donde k es el número de privaciones que debe tener un hogar para ser considerado como pobre, y es no pobre si se da lo contrario. En El Salvador, se definió un valor $k=7$.

Una vez identificados los hogares pobres y sus privaciones, se obtiene la tasa de incidencia de la pobreza H . En donde, q representa el total de hogares identificados como pobres y n es el total de hogares en El Salvador que, para el 2014, fue de **1 722 075** hogares. De manera matemática se plantea con la siguiente fórmula:

$$H = \frac{q}{n}$$

El axioma del enfoque¹⁰ requiere que la medición de la pobreza solo se centre en las personas identificadas como pobres. Esto permite obtener la tasas de intensidad de la pobreza A , mediante el cálculo de un vector de privaciones de los hogares pobres $c(k)$ de c , tal que $c_h(k) = c_h$ si $c_h \geq k$ y $c_h(k) = 0$, en caso contrario. Entonces la tasa de intensidad de la pobreza es igual al promedio de privaciones entre los hogares pobres, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$A = \frac{\sum_{h=1}^n c_h(k)}{q}$$

C. Propiedades del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

A continuación se plantean algunas de las propiedades del IPM que son útiles para el análisis de las políticas públicas en El Salvador. El primero es que el IPM

se puede expresar como el producto de la tasa de incidencia y la tasa de intensidad de la pobreza:

$$IPM = H \times A = \frac{q}{n} \times \frac{\sum_{i=1}^n c_i(k)}{q}$$

Esta característica tiene una interesante implicación política para el análisis inter-temporal. Una reducción del IPM puede ocurrir debido a una reducción de H o una reducción de A .

La segunda propiedad de IPM es que si toda la población se divide en m grupos mutuamente excluyentes, entonces IPM total puede ser expresado como un promedio ponderado de los valores de IPM de m subgrupos, cuando los pesos son los respectivos porcentajes de población. Se denota la matriz de logro X^l , los hogares h^l y el Índice de Pobreza Multidimensional IPM (X^l) del subgrupo l . Entonces, el IPM total puede ser expresado con la siguiente fórmula:

$$IPM = \sum_{l=1}^m \frac{n^l}{n} IPM(X^l)$$

Esta función es útil para comprender la contribución de los diferentes subgrupos al nivel total de pobreza. Es necesario tener en cuenta que la contribución de un subgrupo de la pobreza total depende tanto del nivel de pobreza de ese subgrupo, como de la cuota de la población del subgrupo.

Parte 2: Diseño muestral de la EHPM 2014

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) se realizó entre enero y diciembre del 2014, con el objetivo de recolectar —durante ese periodo— información estadística actualizada sobre las condiciones socioeconómicas y demográficas de la población salvadoreña, para facilitar el diseño de políticas, planes, programas y proyectos que desarrollan las instituciones públicas y organismos nacionales e internacionales. El instrumento de recolección de datos está integrado por once secciones y un Módulo para la Medición Multidimensional de la pobreza (MMP), tal y como se muestra en el cuadro 6:

10. En el contexto multidimensional, el enfoque de la pobreza establece que cualquier aumento en los logros de las personas que no son pobres no debe de afectar la medida de pobreza Alkire y Foster (2011).

11. Apablaza y Yalonetzky (2011) han demostrado que el cambio en $M0$ se puede expresar como $\Delta M0 = \Delta H + \Delta A + \Delta H \times \Delta A$, donde Δx se conoce como el cambio en x .

CUADRO 6. Secciones y módulos de la EHPM 2014

Sección	Descripción
0	Número de miembros fuera del hogar
1	Características sociodemográficas
2	Educación
2A	Tecnología de información y comunicación
3	Características generales de la vivienda
4	Empleo e ingreso
5	Actividad de producción agropecuaria
6	Salud
7	Remesas familiares y otras transacciones del hogar
8	Consumo de alimentos en el hogar
9	Subsidios al hogar por parte del Gobierno
MMP	Módulo para la Medición Multidimensional de la Pobreza

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

El Módulo para la Medición Multidimensional de la Pobreza fue diseñado como una ampliación de la EHPM y realizado con el propósito expreso de recolectar información necesaria para la construcción de nueve de los veinte indicadores que integran la medición multidimensional de la pobreza.

La DIGESTYC fue la institución a cargo del diseño y selección de la muestra, la cual fue diseñada para obtener representatividad estadística a nivel nacional, por área y departamento. Para lograrlo, utilizó el mismo criterio que ha adoptado para la EHPM: exigir un Coeficiente de Variación (CV) inferior al 20 % para considerar las estimaciones de los indicadores como confiables. Para lograr este objetivo, se estableció un tipo de muestreo probabilístico, estratificado, bietápico y por conglomerados, con lo que se determinó que el tamaño de la muestra para obtener resultados confiables era de 22 919 viviendas.

La selección de las viviendas en la muestra se realizó en dos etapas. En la primera, se seleccionaron los segmentos (unidades primarias de muestreo) mediante su probabilidad proporcional a su tamaño, que tomó como base la cantidad de viviendas ocupadas dentro de cada segmento seleccionado. En la segunda etapa, se seleccionaron entre las viviendas ocupadas de cada

segmento que integraron la muestra. Esta selección se realizó mediante un muestreo aleatorio simple sistemático a través de un algoritmo que forma parte del Sistema de Muestras Integrado que utiliza la DIGESTYC.

A continuación, se presentó la distribución de la muestra entre los departamentos y el número de hogares que completaron la información en la boleta. Al final del levantamiento, se obtuvo un 92.2 % de efectividad de la muestra, lo que garantiza una adecuada y efectiva representatividad de los datos hasta el nivel departamental.

La distribución de la muestra entre los departamentos se presenta en el cuadro 7:

CUADRO 7. Distribución de la muestra entre los departamentos

Departamento	Número de viviendas en la muestra	Total de hogares con boleta completa	Cantidad de segmentos muestrales
Ahuachapán	1 289	1 233	93
Santa Ana	2 109	1 982	153
Sonsonate	1 610	1 534	117
Chalatenango	925	874	66
La Libertad	2 537	2 251	186
San Salvador	4 492	3 918	333
Cuscatlán	1 025	956	72
La Paz	1 372	1 268	98
Cabañas	1 486	1 410	106
San Vicente	845	791	63
Usulután	1 016	957	73
San Miguel	1 331	1 245	96
Morazán	1 395	1 340	100
La Unión	1 487	1 370	108
Total	22 919	21 129	1 664

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

PARTE 3. Escenarios de pobreza multidimensional con diferentes valores k

La definición del umbral de pobreza o línea de corte k es una decisión crítica en el proceso metodológico

para la adopción de la medición multidimensional de la pobreza. Quienes han creado esta medida sugieren emplear un k equivalente a un tercio del total de privaciones. Este criterio ha sido adoptado en índices internacionales como el IPM y otras medidas nacionales. Para el caso de la medición en El Salvador, que se basa en veinte indicadores, un tercio equivaldría a 6.6 carencias; es decir, a un corte de siete privaciones.

No obstante, existen otro tipo de criterios que sustentan esta decisión. En El Salvador, los hogares salvadoreños presentan en promedio 5.6 privaciones (la moda y la mediana en el número de privaciones para el total de hogares es de cuatro y cinco, respectivamente). La selección de un valor de siete permite focalizar la atención en hogares con mayor número y profundidad de carencias y que, de alguna manera, se distinguen del promedio.

A modo de referencia, el cuadro 8 presenta diferentes escenarios de pobreza multidimensional, según diversos valores en la línea de corte k .

CUADRO 8. Tasa de pobreza durante el 2014, ante diferentes líneas de corte k

Línea de corte k	Tasa de pobreza durante el 2014 (porcentaje de hogares)
1	98.86
2	94.91
3	87.00
4	75.09
5	61.58
6	48.31
7	35.22
8	24.59
9	15.85
10	9.18
11	4.60
12	2.07
13	0.82
14	0.23
15	0.09
16	0.02

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

Parte 4. Confiabilidad estadística de los principales resultados de este informe

La confiabilidad de las estimaciones se determinó mediante el cálculo estadístico del Coeficiente de Variación (CV) para cada uno de los resultados. El criterio utilizado fue que, si el cálculo del CV relacionado al resultado era menor al 20 %, el resultado obtenido se consideró como confiable; pero, si el CV era igual o mayor al 20 %, el resultado estimado no era confiable.

A continuación, en el cuadro 9, se presentan los coeficientes de variación de los principales resultados obtenidos en los diferentes niveles de desagregación: área urbana y rural, por departamento, sexo de la jefatura del hogar, y hogares con personas dependientes. Como se puede observar, los indicadores estimados a nivel departamental y según condiciones sociodemográficas del hogar son confiables.

CUADRO 9. Confiabilidad estadística de los principales resultados

Nivel de desagregación	Tasa de incidencia de la pobreza (H)		Tasa de intensidad de la pobreza (A)		Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-ES)	
	Estimador (%)	CV (%)	Estimador (%)	CV (%)	Estimador (%)	CV (%)
Nacional	35.2	1.8	43.2	0.3	0.152	1.9
Rural	58.5	1.5	44.0	0.4	0.257	1.7
Urbano	22.5	3.5	41.9	0.5	0.094	3.7
Ahuachapán	52.7	5.2	44.6	1.3	0.235	5.7
Santa Ana	35.4	7.1	42.8	0.9	0.152	7.2
Sonsonate	41.5	4.6	43.2	1.1	0.179	4.8
Chalatenango	33.2	8.3	40.8	1.3	0.135	8.8
La Libertad	33.5	4.8	43.5	1.0	0.146	5.1
San Salvador	18.6	6.8	42.5	1.1	0.079	7.3
Cuscatlán	44.7	6.2	42.8	1.1	0.191	6.5
La Paz	53.8	4.9	43.4	1.5	0.234	5.5
Cabañas	44.1	4.8	43.7	1.1	0.193	5.2
San Vicente	43.2	6.2	43.0	1.5	0.185	6.8
Usulután	46.5	6.3	43.3	1.2	0.201	6.3
San Miguel	38.3	5.2	43.5	1.5	0.167	6.1
Morazán	50.4	4.6	43.1	0.9	0.217	5.0
La Unión	51.7	4.1	43.2	1.0	0.223	4.6
Jefatura del hogar-hombre	37.1	1.9	43.3	0.4	0.161	2.0
Jefatura del hogar-mujer	31.8	2.7	42.9	0.6	0.136	2.8
Hogares con personas dependientes de 0 a 15 años de edad	42.5	1.9	43.9	0.4	0.187	2.0
Hogares con personas dependientes de 60 años de edad y más	24.5	3.9	41.2	0.7	0.101	4.0
Hogares con personas dependientes de 0 a 15 años de edad, y de 60 años de edad y más	39.6	3.5	43.5	0.6	0.172	3.5
Hogares sin personas dependientes	25.8	4.0	41.8	0.8	0.108	4.3

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

Anexo 3.

Cuadros complementarios

CUADRO 10. Incidencia de pobreza multidimensional por área geográfica y según el sexo de la jefatura del hogar (expresada en porcentajes)

Área	Jefatura de hogar	
	Hombre	Mujer
Urbana	21.8	23.6
Rural	62.0	50.5
Total	37.1	31.8

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

CUADRO 11. Privaciones de los hogares salvadoreños (porcentaje de hogares con privaciones por indicador, según departamento)

Indicadores	Departamento														Total
	AHUACHAPÁN	SANTA ANA	SONSONATE	CHALATENANGO	LA LIBERTAD	SAN SALVADOR	CUSCATLÁN	LA PAZ	CABAÑAS	SAN VICENTE	USulután	SAN MIGUEL	MORAZÁN	LA UNIÓN	
Inasistencia escolar	21.9	14.6	13.9	14.4	13.1	6.6	13.5	15.7	19.0	11.0	12.1	15.7	15.9	20.8	12.6
Rezago educativo	6.2	N.D.	3.9	N.D.	3.5	1.6	N.D.	3.2	5.0	N.D.	N.D.	N.D.	4.4	4.7	3.0
Cuido temprano inadecuado	18.8	17.3	16.8	18.7	16.5	13.9	19.7	19.4	21.4	17.5	20.8	16.8	22.7	22.2	17.1
Baja educación de adultos	90.4	85.6	83.4	89.2	79.7	68.3	87.8	89.1	90.6	86.0	86.8	80.5	92.9	92.9	80.6
Materiales inadecuados de techo	11.6	8.9	9.2	N.D.	8.4	5.5	5.5	11.8	5.9	11.0	10.2	7.3	7.6	7.1	7.7
Materiales inadecuados de piso y pared	41.8	20.8	30.3	21.9	19.8	10.0	27.2	26.1	24.4	24.9	34.2	27.2	39.2	24.0	22.0
Hacinamiento	57.8	39.9	55.4	48.0	44.8	29.9	54.8	56.2	51.9	54.3	58.1	48.7	60.9	57.4	45.0
Inseguridad en la tenencia del terreno	16.2	10.0	13.7	N.D.	12.1	5.7	10.6	12.7	9.7	7.7	N.D.	N.D.	8.7	11.3	9.6
Subempleo e inestabilidad en el trabajo	68.7	58.1	60.8	70.6	54.1	45.0	63.9	65.2	67.0	64.7	59.8	56.9	68.9	67.4	56.6
Desempleo	25.8	16.3	20.3	14.4	17.3	14.4	16.7	20.9	21.7	22.0	19.0	14.5	19.7	23.6	17.5
Falta de acceso a seguridad social	79.3	74.1	73.6	79.7	68.7	60.9	76.3	76.4	76.4	75.6	72.9	70.8	76.5	76.1	70.1
Trabajo infantil	10.2	6.2	8.6	11.2	6.3	3.0	7.8	6.8	13.5	9.5	5.7	6.7	10.5	11.2	6.5
Falta de acceso a servicios de salud	14.9	13.5	16.5	11.7	16.1	15.6	12.1	16.3	12.8	15.3	12.8	18.1	12.1	17.1	15.2
Falta de acceso a agua potable	32.0	28.1	27.5	14.0	19.7	11.9	22.1	42.0	27.3	26.6	35.5	29.0	31.7	42.3	23.7
Falta de acceso a saneamiento	69.1	48.1	55.6	58.8	45.4	18.1	73.1	72.7	61.7	68.2	68.9	51.3	69.1	67.0	46.9
Inseguridad alimentaria	18.3	21.1	20.3	16.8	19.6	15.3	17.0	26.2	18.1	22.8	19.0	22.5	21.9	26.7	19.2
Falta de espacios públicos de esparcimiento	33.8	27.7	29.9	29.9	26.2	32.5	41.5	25.8	36.8	22.5	27.7	23.1	32.9	29.2	29.8
Incidencia de crimen y delito	10.1	14.0	12.5	7.5	13.1	16.4	13.4	12.9	9.2	9.7	9.4	12.9	5.6	9.1	13.0
Restricciones debidas a la inseguridad	46.2	47.3	48.9	24.3	51.1	64.6	54.5	62.2	45.2	51.2	55.1	58.6	39.3	49.0	54.4
Exposición a daños y riesgos ambientales	7.3	6.4	9.8	N.D.	6.9	8.2	7.9	8.5	5.3	8.6	8.5	N.D.	6.1	7.2	7.7

N.D.: Nota no disponible, debido a que el resultado obtenido del indicador a este nivel de desagregación no es estadísticamente confiable.
 Nota: Este cuadro de privaciones hace referencia al total de hogares salvadoreños, y no únicamente a los hogares en situación de pobreza multidimensional.

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

CUADRO 12. Hogares en situación de pobreza multidimensional, según el número de privaciones

Número de privaciones	Hogares pobres	Porcentaje
7	183 021	30.2
8	150 516	24.8
9	114 934	19.0
10	78 772	13.0
11	43 668	7.2
12	21 430	3.5
13 y más	14 169	2.3
Total	606 510	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

CUADRO 13. Privaciones de los hogares en situación de pobreza multidimensional (porcentaje de hogares pobres con privación por indicador, según diferentes niveles de desagregación)

Indicadores	Nacional	Sexo jefatura del hogar		Área	
		Hombre	Mujer	Urbano	Rural
Inasistencia escolar	26.0	26.2	25.6	29.3	21.4
Rezago educativo	6.5	6.1	7.4	7.2	5.5
Cuido temprano inadecuado	27.1	29.5	22.1	28.4	25.3
Baja educación de adultos	97.7	97.7	97.8	98.7	96.4
Materiales inadecuados de techo	18.5	16.7	22.4	18.2	19.0
Materiales inadecuados de piso y pared	51.9	52.9	49.8	57.6	43.7
Hacinamiento	79.6	80.7	77.2	82.3	75.7
Inseguridad en la tenencia del terreno	21.7	22.9	19.2	23.5	19.2
Subempleo e inestabilidad en el trabajo	84.4	87.1	78.9	86.3	81.9
Desempleo	30.5	31.1	29.5	29.3	32.3
Falta de acceso a seguridad social	90.8	91.7	89.0	90.3	91.5
Trabajo infantil	14.7	13.8	16.6	16.8	11.8
Falta de acceso a servicios de salud	16.5	16.4	16.5	15.6	17.7
Falta de acceso a agua potable	49.0	49.9	47.2	54.7	40.9
Falta de acceso a saneamiento	83.7	85.8	79.3	94.6	68.3
Inseguridad alimentaria	37.0	34.8	41.6	34.1	41.1
Falta de espacios públicos de esparcimiento	38.1	37.7	39.0	36.4	40.6
Incidencia de crimen y delito	14.1	12.9	16.6	10.2	19.6
Restricciones debidas a la inseguridad	60.3	58.2	64.7	53.2	70.4
Exposición a daños y riesgos ambientales	14.9	13.4	18.0	13.6	16.7

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

CUADRO 14. Contribución porcentual por indicador al IPM-ES, según diferentes niveles de desagregación

Indicadores	Nacional	Sexo jefatura del hogar		Área	
		Hombre	Mujer	Urbano	Rural
Inasistencia escolar	3.0	3.0	3.0	2.6	3.3
Rezago educativo	0.8	0.7	0.9	0.7	0.8
Cuido temprano inadecuado	3.1	3.4	2.6	3.0	3.2
Baja educación de adultos	11.3	11.3	11.4	11.5	11.2
Materiales inadecuados de techo	2.1	1.9	2.6	2.3	2.1
Materiales inadecuados de piso y pared	6.0	6.1	5.8	5.2	6.5
Hacinamiento	9.2	9.3	9.0	9.0	9.3
Inseguridad en la tenencia del terreno	2.5	2.6	2.2	2.3	2.7
Subempleo e inestabilidad en el trabajo	9.8	10.1	9.2	9.8	9.8
Desempleo	3.5	3.6	3.4	3.8	3.3
Falta de acceso a seguridad social	10.5	10.6	10.4	10.9	10.3
Trabajo infantil	1.7	1.6	1.9	1.4	1.9
Falta de acceso a servicios de salud	1.9	1.9	1.9	2.1	1.8
Falta de acceso a agua potable	5.7	5.8	5.5	4.9	6.2
Falta de acceso a saneamiento	9.7	9.9	9.2	8.1	10.7
Inseguridad alimentaria	4.3	4.0	4.9	4.9	3.9
Falta de espacios públicos de esparcimiento	4.4	4.4	4.5	4.8	4.1
Incidencia de crimen y delito	1.6	1.5	1.9	2.3	1.2
Restricciones debidas a la inseguridad	7.0	6.7	7.5	8.4	6.0
Exposición a daños y riesgos ambientales	1.7	1.5	2.1	2.0	1.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

67

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)

CUADRO 15. Incidencia de la pobreza multidimensional

Nivel de desagregación	Tasa de incidencia de la pobreza (H)	
	Estimador (%)	Total personas que habitan en hogares en situación de pobreza multidimensional
Nacional	40.6	2 592 874
Rural	64.4	1 552 712
Urbano	26.1	1 040 162
Ahuachapán	58.8	206 477
Santa Ana	39.6	228 138
Sonsonate	47.0	231 255
Chalatenango	38.2	76 264
La Libertad	38.2	295 844
San Salvador	22.0	385 343
Cuscatlán	50.6	129 769
La Paz	58.3	204 036
Cabañas	53.0	85 810
San Vicente	47.1	83 906
Usulután	52.9	192 778
San Miguel	42.6	206 232
Morazán	57.9	113 910
La Unión	58.8	153 112
Jefatura hombre	42.3	1 279 157
Jefatura mujer	39.0	1 313 717
Hogares con personas dependientes de 0 a 15 años de edad	46.1	1 651 931
Hogares con personas dependientes de 60 años de edad y más	25.8	216 579
Hogares con personas dependientes de 0 a 15 años de edad, y de 60 años de edad y más	44.1	508 067
Hogares sin personas dependientes	26.5	216 297

Nota: Los estimadores obtenidos al utilizar como unidad de medida a las personas se basan en el siguiente criterio metodológico: toda persona será considerada como pobre multidimensional si habita en un hogar calificado en situación de pobreza multidimensional. No necesariamente implica que todas las personas numeradas presentan siete o más privaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC (2014)



La lucha por erradicar la pobreza y asegurar el goce de derechos de la población requiere, además de voluntad política, de herramientas técnicas que permitan un adecuado diseño e implementación de políticas públicas.

En esa perspectiva, en este documento se propone una metodología de medición que complementará a la medición tradicional de pobreza por ingresos, con el fin de identificar las privaciones más sentidas de la población y ofrecer la información necesaria para el diseño de políticas concretas y efectivas que erradiquen las causas de la pobreza y eliminar así sus patrones de transmisión intergeneracional.