



Al servicio
de las personas
y las naciones

Documento de trabajo No. 6

De los OMD a la medición multidimensional de la pobreza en el marco de la Agenda para el desarrollo (humano) post-2015

Por Stefano Pettinato y Jimmy Vásquez

Diciembre 2013

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

REDUCCIÓN DE LA POBREZA



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza
Nueva York, NY 10017 EE.UU.

Documento de trabajo No. 6

De los ODM a la medición multidimensional de la pobreza en el marco de la Agenda para el desarrollo (humano) post-2015

Por Stefano Pettinato y Jimmy Vásquez

Citar este documento como:

Pettinato, S., y Vásquez, J. (2013), "De los ODM a la medición multidimensional de la pobreza en el marco de la Agenda para el desarrollo (humano) post-2015", Conferencia Mundial sobre los ODM, Documento de trabajo del PNUD. No 6, Publicación del PNUD.

Descargo de responsabilidad:

Las opiniones expresadas en este documento de trabajo no representan las de los países miembros de las Naciones Unidas, ni las de la Junta Ejecutiva del PNUD, ni las de aquellas instituciones del sistema de las Naciones Unidas aquí mencionadas. Los documentos de trabajo tienen el propósito de divulgar rápidamente investigación en curso, datos y nuevos descubrimientos entre los profesionales del desarrollo. La responsabilidad de su contenido corresponde exclusivamente a su autor. Las denominaciones y la terminología empleadas y la presentación de material no implican expresión de opinión de ningún tipo por parte de las Naciones Unidas respecto al estado legal de un país, territorio, ciudad o región, ni el de su autoridad, ni el de sus fronteras o límites.

Diciembre 2013

Copyright © PNUD

Reservados todos los derechos

Resumen

Acelerar el desarrollo humano de individuos y de naciones requiere políticas públicas integrales, que tengan simultáneamente impacto positivo sobre variables como la educación, la salud, el sustentamiento económico, en un marco de equidad, seguridad y sostenibilidad del medio ambiente. A partir de las enseñanzas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se está llevado adelante un esfuerzo a nivel global para definir la agenda post-2015, construida sobre una mirada desde abajo y que refleje la diversidad de necesidades y prioridades de diferentes países a en el mundo. A nivel nacional, complemento natural de estos esfuerzos es la medición multidimensional de la pobreza y del bienestar. Esta metodología, a ser institucionalizada a nivel nacional, puede ayudar en la identificación de los grupos más desaventajados, informar políticas públicas para un mayor impacto y efectividad, y reportar resultados a escala mundial. En su misión de promover el desarrollo humano, el PNUD se encuentra en una posición estratégica para promover una nueva agenda de desarrollo global desde un lente local y nacional de pobreza multidimensional.

Palabras clave:

Desarrollo Humano, Políticas Públicas, Impacto, Educación, Salud, Sustento, Equidad, Seguridad, Sostenibilidad Ambiental, ODMs, Pobreza Multidimensional.

Agradecimientos: Los autores agradecen las valiosas contribuciones de William Pleitez, Carolina Rovira e Ivette Contreras. Documento para discusión, elaborado en ocasión de la Conferencia Mundial sobre los ODM.

Afiliación de autores: Stefano Pettinato es Representante Residente Adjunto de PNUD El Salvador y Belice. Jimmy Vásquez es Analista Económico de PNUD El Salvador. William Pleitez, Carolina Rovira e Ivette Contreras son de la Oficina del PNUD El Salvador.

Información de contacto: Stefano Pettinato, stefano.pettinato@undp.org; Jimmy Vasquez, jimmy.vasquez@undp.org.

1. Sobre el mandato del PNUD

El compromiso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es apoyar los procesos nacionales que contribuyan al progreso del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, por medio del desarrollo equitativo y el crecimiento económico sostenido.

Esto significa que la provisión de asesoría política, apoyo técnico, abogacía y todas las contribuciones dirigidas a fortalecer las capacidades nacionales deben tener un único objetivo: lograr mejoras reales en las vidas de las personas y en la expansión de sus opciones y oportunidades (PNUD, 2013).

El compromiso en relación al desarrollo humano es, en palabras simples, el compromiso con el bienestar de los individuos o, mejor aún, con su felicidad. Por lo tanto, a pesar de que muchas de las mediciones que utilizan el desarrollo humano agregan el factor del bienestar a nivel de país—se centran en si se trata de países de desarrollo humano alto, medio o bajo— se deben articular esfuerzos para centrar el análisis en las personas, con el fin último de aumentar el desarrollo humano de los individuos.

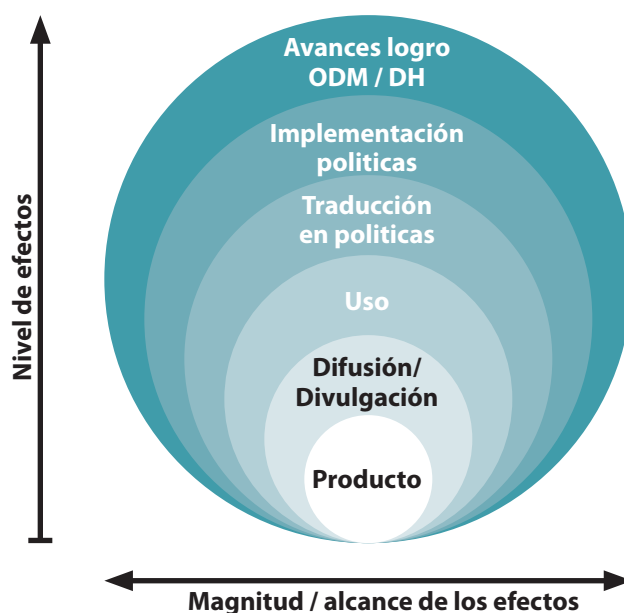
El PNUD no puede garantizar que todas las personas alcancen el conjunto de aspiraciones para su felicidad individual. Sin embargo, existe un espacio en el que organizaciones como el PNUD pueden contribuir a que el entorno en el que las personas se desarrollan genere las condiciones necesarias para el aprovechamiento máximo del potencial de sus libertades. Por otro lado, sí podemos garantizar que las herramientas de conversión de sus capacidades (como la educación, el empleo o la salud) estén al servicio de su proyecto de vida de forma efectiva.

El mandato del PNUD se lleva a la práctica en el ámbito de la política pública, dado que este es el espacio donde se gestan las acciones que buscan transformar el entorno en que se despliegan las capacidades individuales. Por ende, la incidencia de las acciones se da en políticas públicas que crean un impacto en el desarrollo humano de las personas, tanto en las esferas de política económica y social por separado, como en las interacciones que existen entre ambas esferas.

Tal y como indica la figura 1, si la meta consiste en avanzar en cuanto al grado de desarrollo humano de una sociedad, las mejoras tienen que trascender el desarrollo de determinados productos, y lograr su traducción en políticas y la implementación de dichas políticas.

Siguiendo este razonamiento, la política social vista desde el paradigma orientador del desarrollo humano no es un instrumento de intervención subsidiaria o focalizada a ciertos grupos, sino un instrumento con potencial transformador para todos los miembros de la sociedad.

Figura 1: La secuencia de efectos de los productos del conocimiento sobre el desarrollo humano



Fuente: PNUD, 2011.

2. Del mandato a la incidencia

A partir de esta lógica, surgen distintas iniciativas o estrategias para el logro de mayores niveles de desarrollo humano. Entre estas, una de las más conocidas es la plataforma de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), inspirados en la Declaración del Milenio. Además de esta iniciativa, y teniendo en cuenta que el plazo propuesto para el alcance de los ODM se acerca a su vencimiento, la iniciativa más reciente que cabe destacar es el proceso de elaboración de la Agenda para el Desarrollo post-2015.¹

En cuanto a la primera iniciativa mencionada, los ODM constituyen la definición de los mínimos que deben garantizarse por medio de la política social para aspirar a entrar en la senda hacia un mayor desarrollo humano. A partir de su establecimiento en el 2001, se propuso una medición del grado de alcance de los objetivos que sirve de línea basal y un seguimiento sistemático del camino hacia las metas. A pesar de algunos avances importantes que los ODM han promovido a nivel mundial y del compromiso declarado con los ODM, en muchos países la plataforma propuesta no llegó a formar parte de la columna vertebral de las políticas sociales.

Por su parte, el proceso de elaboración de la Agenda para el desarrollo post-2015 abre una nueva oportunidad para continuar avanzando en la superación de los retos que plantea la Declaración del Milenio. Este proyecto se ancla, por un lado, en las realidades locales y pretende sacar, a partir de distintas consultas a la población, un diagnóstico más pertinente de estas realidades. Por otro lado, se están estableciendo objetivos generales a nivel mundial que proponen ejes de desarrollo trascendentales y principios rectores de la nueva agenda para el desarrollo. A partir de este proceso y del balance de las metas de los ODM que no pudieron cumplirse, se establecerá un nuevo marco de objetivos, metas y líneas base.

No hay duda de que ambas iniciativas han sido y siguen siendo instrumentales para impulsar agendas que permitan mayores niveles de bienestar de las personas (los ODM ya han demostrado su impacto en algunas áreas específicas). Sin embargo, el paradigma de desarrollo humano plantea que el bienestar de las personas debe medirse en función de las libertades que los individuos disfrutan. Por lo tanto, no se trata de garantizar mínimos, sino de establecer umbrales de libertad en distintas dimensiones. La política social es el instrumento para lograr que cada persona cruce el umbral en cada dimensión relevante en su contexto para construir el plan de vida que considere valioso.

Todas las personas tienen el derecho a ser felices, pero hay brechas en las oportunidades para serlo, y unos tienen más probabilidades que otros de lograrlo. Si la política social debe desempeñar un papel transformador y catalizar estas oportunidades, también debe ser capaz de identificar no solo las dimensiones relevantes —como ya se está haciendo a través de las consultas para la agenda post-2015— sino también las brechas (UNRISD, 2010).

¿Por qué? Porque detrás de las brechas (de género, etarias, territoriales) hay grupos de personas, individuos que necesitarán de diferentes intervenciones para lograr su felicidad. Entre estos grupos, se incluye el de los pobres, cuyas oportunidades son mínimas en comparación con las del resto de la sociedad. Pero también hay otros colectivos que, sin ser pobres de ingreso, son también vulnerables porque sus oportunidades están muy limitadas a causa de incontables brechas respecto a potenciadores clave como el acceso a la educación o a un sistema de salud de calidad.

¹ Se reconoce, desde luego, que este marco general incluye una pluralidad de actividades y proyectos (Informes sobre Desarrollo Humano, intervenciones en el área de gobernabilidad, acciones en materia de desarrollo sustentable, etc.)

3. El aporte de la medición multidimensional del bienestar o la pobreza

A la luz de estas consideraciones, es necesario establecer una herramienta que sea eficaz para diagnosticar esas dimensiones, pero también útil y relevante para informar a los profesionales de políticas públicas, y fácil de interpretar. Partiendo de las áreas de intervención o dimensiones clave, esta herramienta debe permitir llegar a aquellos grupos rezagados (en relación a ciertos umbrales) y permitir medir el nivel de carencias acumuladas en los diferentes grupos. Esto puede ayudar a evaluar el impacto y la efectividad de una política social universal y de intervenciones destinada a reducir los rezagos de algunos. Adicionalmente, esta herramienta permitirá priorizar las intervenciones en caso de disponer de recursos limitados.

Algunos países, como El Salvador, están impulsando una herramienta que reúne las características arriba mencionadas. El Salvador ha establecido un proyecto para la medición multidimensional de la pobreza (MMP), inspirado en la lógica del desarrollo humano, que tiene como objetivo la ampliación de las libertades de los individuos en dimensiones clave. El proyecto define umbrales que identifican carencias o necesidades cubiertas en cada dimensión para identificar brechas aisladas o acumuladas entre grupos y determinar el tipo y la intensidad de las diferentes intervenciones. El índice sintético que surge de las dimensiones de pobreza se puede interpretar de manera “negativa” (es decir, teniendo en cuenta únicamente aquellos que acumulan más carencias). Sin embargo, nada impide su lectura “positiva”, haciendo hincapié en aquellos individuos que han dejado atrás las carencias y que ahora tienen acceso a nuevas oportunidades. En las sociedades que hayan logrado erradicar la pobreza, el índice que se desprende del proyecto de MMP será un índice de bienestar multidimensional.

4. Muchas iniciativas, los mismos objetivos

A nivel estratégico, la institucionalización de herramientas como la MMP es imprescindible, dado que constituye una nueva manera más eficiente e inclusiva de cumplir el siguiente mandato del PNUD: apostar por la erradicación de un concepto de pobreza que aúna varias dimensiones. Esto es compatible con la visión propuesta por el borrador del plan estratégico de PNUD 2014-2017 de ayudar a los países a alcanzar simultáneamente la erradicación de la pobreza extrema y una reducción significativa de las desigualdades y la exclusión, desde la perspectiva del desarrollo humano sustentable.

Con el objetivo general de compatibilizar las distintas iniciativas (ODM, Agenda para el desarrollo post-2015, MMP) y de entender cómo la MMP complementa las iniciativas que se han llevado a cabo hasta ahora, se propone analizar las interacciones y complementariedades entre iniciativas comparando seis etapas o ejes clave de los procesos: consulta, apropiación nacional, definición de rubros de desarrollo humano, establecimiento de metas, monitoreo y recomendaciones de política (véase Tabla 1).

- 1. Consulta:** una propuesta inclusiva de medición multidimensional de la pobreza mantiene una amplia consulta con la población, con el objetivo de entender las principales privaciones que tienen las personas en situación de pobreza.
- 2. Apropiación nacional:** el proyecto MMP permite implicar de manera directa al Gobierno, ya que se otorga al PNUD un papel de asesor en el proceso, pero la iniciativa va a cargo del país.
- 3. Definición de rubros de desarrollo humano o «dimensiones»:** en el caso de la MMP, se plantea que el país sea el responsable de definir sus prioridades y sus indicadores por medio de un proceso que aglutina al Gobierno, la sociedad civil y otras organizaciones. Únicamente de esta manera se puede garantizar que la reducción de la pobreza entendida desde una perspectiva multidimensional sea una prioridad de país.
- 4. Metas:** también se sugiere que el proceso se realice a nivel de país, porque a partir de estos compromisos se pueden diseñar los diferentes programas que formarán parte de la política social nacional.

Muchas iniciativas, los mismos objetivos

5. Monitoreo de los indicadores: desde una perspectiva multidimensional de la pobreza, nos interesa entender los avances en materia de desarrollo humano de la gente (disminuir la incidencia y la intensidad de las privaciones individuales es un avance hacia el desarrollo humano), y no de los países a nivel integral. Además, esta metodología permite realizar un diagnóstico más detallado de la situación de las personas al permitir la identificación de grupos con mayor número y grado de privaciones.

6. Recomendaciones de política: el PNUD ejerce de asesor principal del país en el diagnóstico y monitoreo de la medición multidimensional de la pobreza y en materia de política social.

Tabla 1: Comparación de diferentes iniciativas de desarrollo humano

Eje	Objetivos de Desarrollo del Milenio	Agenda para el desarrollo post-2015	Medición multidimensional de la pobreza (MMP)
Consulta	No hay etapa de consulta.	Se ha consultado de manera inclusiva a los diferentes sectores de la sociedad.	Se consulta a toda la sociedad. Sin embargo, hay un enfoque primordial en conocer las percepciones de las personas en situación de pobreza.
Apropiación nacional	Firma de la Declaración del Milenio por parte de jefes de Estado, que comprometen a sus países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y establecen una serie de objetivos sujetos a un plazo.	Por medio de las consultas se genera apropiación nacional. Adicionalmente, se espera la aprobación por parte de los países de los resultados de las consultas.	El Gobierno lidera el proyecto con el apoyo directo de la oficina de PNUD a partir de insumos retomados en el terreno, por lo que se espera una alta apropiación.
Definición de rubros de desarrollo humano	Definidos por Naciones Unidas para todos los países.	Definidos por Naciones Unidas tras la sistematización de las consultas. Los rubros serán los mismos para todos los países.	Definidos por el país tras la sistematización de las consultas. Los rubros se definen de manera específica para el país.
Metas	Definidas por Naciones Unidas, con cierta adaptación por parte de los gobiernos.	Aún no se ha decidido, pero probablemente las definirá Naciones Unidas.	Definidas por el país.
Monitoreo	El monitoreo va a cargo de los países, en conjunto con Naciones Unidas a nivel agregado del país.	El monitoreo va a cargo de los países, en conjunto con Naciones Unidas a nivel agregado del país.	El monitoreo va a cargo del país, en conjunto con el PNUD, con el objetivo de medir los avances en desarrollo humano de la gente (disminuir la incidencia y la intensidad de las privaciones de las personas es un avance), y no de los países a nivel integral. Permite identificar a los grupos con mayores privaciones en desarrollo humano.
Recomendaciones de política	Enfocadas a acelerar el logro de los objetivos.	Enfocadas a acelerar el logro de los objetivos.	Debido a que se elabora una metodología de medición acorde a las necesidades del país, el monitoreo de los indicadores permite orientar la política social.

5. Observaciones finales

Debido a la escasez de recursos (financieros y de tiempo de los funcionarios del PNUD), coordinar varias iniciativas puede complicar el logro del impacto que se espera de las oficinas de país del PNUD. Por lo tanto, se propone articular el mandato del PNUD de contribuir con el desarrollo humano en torno a una sola propuesta que posiciona al PNUD como socio y asesor principal para el diseño y orientación de la política social.

Las prioridades en desarrollo humano deben ser distintas para cada país. Aunque existan rubros de desarrollo que gozan de reconocimiento mundial (como la educación, la salud y el empleo), las decisiones relacionadas con los indicadores y las metas deberían responder a las necesidades propias de cada país. No se puede aplicar una misma solución a problemas diferentes.

El camino más apropiado es partir de un proceso mundial de consulta en el marco de la Agenda para el desarrollo post-2015, que tome en consideración las propuestas sugeridas desde el terreno (según un modelo participativo de «abajo-arriba» o *bottom-up*). Dichas propuestas deberían inspirar a los países a través de principios de desarrollo mundialmente válidos. Sin embargo, esta fase debe ir acompañada de un proceso que promueva a nivel nacional un sistema de medición multidimensional de la pobreza, a través del cual se lleve a cabo un monitoreo flexible y relevante para el contexto nacional y, a su vez, aplicable a escala mundial.

Bibliografía

PNUD (2011). Evaluación de los resultados de desarrollo: Evaluación de la contribución del PNUD. El Salvador.

PNUD (2013). Evaluation of UNDP Contribution to Poverty Reduction.

PNUD (2013). Strategic Plan 2013-2017. (borrador).

UNRISD (2010). UNRISD Research and Policy Brief. *Transformative Social Policy. Lessons from UNRISD Research*.

Para más información: www.undp.org/poverty, poverty.reduction@undp.org

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

One United Nations Plaza • Nueva York, NY 10017 EE.UU.