



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
8 de mayo de 2017  
Español  
Original: inglés

### Período de sesiones de 2017

28 de julio de 2016 a 27 de julio de 2017

Tema 5 del programa

Serie de sesiones de alto nivel

## Más allá del producto interno bruto: la pobreza multidimensional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

### Informe del Secretario General

#### Resumen

En su resolución 61/16, la Asamblea General decidió que el Consejo Económico y Social siguiera promoviendo el diálogo mundial, entre otras cosas mediante un debate temático sobre una cuestión económica, social o relativa a una esfera conexas que se basara en un informe del Secretario General. En consonancia con el tema principal del período de sesiones de 2017 del Consejo Económico y Social, sobre la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones mediante la promoción del desarrollo sostenible, la ampliación de las oportunidades y la respuesta a los desafíos conexos, el presente informe en apoyo del debate temático del período de sesiones de 2017 se centra en la lucha contra la pobreza multidimensional en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible exige la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, lo que refleja los diversos retos que afrontan las personas que viven en la pobreza. En general, se considera que la pobreza es multidimensional, lo que significa que se producen privaciones en una amplia variedad de dimensiones. El presente informe destaca los actuales enfoques nacionales de la pobreza multidimensional que se han desarrollado de manera independiente y que se centran en aspectos específicos de la pobreza, como respuesta a los contextos y las prioridades nacionales. Las dimensiones comunes de la pobreza a las que responden los enfoques de la mayoría de los países incluyen la salud, la educación y el nivel de vida. El informe subraya que hay margen para que los países desarrollen los enfoques existentes y los apliquen y adapten a sus contextos nacionales. También es posible afrontar conjuntamente la pobreza multidimensional con el fin de aprovechar los elementos comunes de los enfoques nacionales y vincularlos a los esfuerzos nacionales dirigidos a aplicar la Agenda 2030.



## I. Introducción

1. La pobreza se manifiesta de manera multidimensional. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, era el mayor desafío a que se enfrentaba el mundo y constituía un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Además, subrayaron este problema mediante el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, relativo a poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, y la meta 1.2 de reducir, para el año 2030, al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. También se han comprometido a seguir una vía de desarrollo universal que no deje a nadie atrás, premisa fundamental de la Agenda 2030.

2. Está cambiando considerablemente el amplio panorama mundial que afecta a los esfuerzos orientados a cumplir la Agenda 2030 y lograr la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. La naturaleza de la pobreza sigue evolucionando, en el contexto de una desigualdad creciente. Ha aumentado la demanda de un desarrollo más inclusivo y equitativo, con mayor rendición de cuentas a todos los ciudadanos, el surgimiento de nuevos agentes del desarrollo y un cambio en el equilibrio de poder en las relaciones internacionales. El carácter prolongado de las crisis en los entornos afectados por conflictos demuestra la creciente importancia de afrontar la pobreza multidimensional simultáneamente mediante la prevención de conflictos, la acción humanitaria y el desarrollo sostenible. El cambio climático sigue siendo una amenaza inequívoca. Tales tendencias y desafíos repercuten en la reducción de la pobreza multidimensional y en el bienestar de las personas de generaciones presentes y futuras.

3. A fin de hacer frente a esos desafíos y lograr el Objetivo de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, es necesario combatir la pobreza mediante enfoques multidimensionales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus metas e indicadores en conjunto ofrecen el marco actual para hacer frente a la pobreza y lograr el bienestar, dentro del principio de universalismo. Al centrarse en esferas como la eliminación de la pobreza extrema, la erradicación del hambre y el interés en las cuestiones fundamentales de la sostenibilidad, la reciente revisión de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase E/CN.3/2017/2, anexo III) brinda los medios para evaluar y apoyar el progreso. El uso de los indicadores y un análisis de la pobreza multidimensional que dé cuenta de las circunstancias nacionales pueden reforzarse mutuamente a la hora de evaluar los progresos.

4. La experiencia de las personas que viven en la pobreza va más allá de la falta de ingresos. Un examen más amplio de las privaciones puede ofrecer un panorama general de los progresos realizados en apoyo a un enfoque holístico de la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones. Si bien se coincide en considerar la pobreza un problema multidimensional, existen diversas opiniones sobre cómo definir la pobreza multidimensional, en cuanto a qué dimensiones examinar en el análisis, la medición y la formulación de políticas. Al mismo tiempo, se presta atención constantemente a la calidad de los resultados en materia de erradicación de la pobreza y bienestar que pueden lograrse mediante los enfoques que hacen hincapié en la autonomía, las capacidades, las opciones y los derechos humanos.

5. Este informe se presenta como base del debate temático del Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2017. Representa un análisis de los enfoques existentes para reducir la pobreza multidimensional en el contexto de la Agenda 2030 y sus Objetivos. En el análisis se examina el concepto de “pobreza multidimensional”, la evolución de los enfoques normativos y las experiencias en los planos nacional y regional para analizar, medir y combatir la pobreza en sus distintas formas y dimensiones. En el informe también se destacan enfoques globales del bienestar y el crecimiento que integran las estrategias de reducción de la pobreza multidimensional en una estrategia de desarrollo más amplia.

6. El presente informe debería leerse conjuntamente con el informe del Secretario General sobre el tema principal del Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2017: “Erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones mediante la promoción del desarrollo sostenible, la ampliación de las oportunidades y la respuesta a los desafíos conexos” (E/2017/64).

## **II. La reducción de la pobreza multidimensional como principal objetivo de política**

### **A. La pobreza y la Agenda 2030**

7. La aprobación por la Asamblea General en septiembre de 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible supone una transformación en el paradigma mundial de desarrollo (véase la resolución 70/1). Los objetivos principales de la Agenda son erradicar la pobreza y finalizar la labor inconclusa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la vez que se promueve el desarrollo sostenible. La agenda aún la erradicación de la pobreza y la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible —a saber, la económica, la social y la ambiental— en un marco de desarrollo universal y unificado.

8. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, los esfuerzos por resolver los problemas de desarrollo comunes y colectivos tienen un alto nivel de integración. La erradicación de la pobreza en sus diversas dimensiones es una cuestión transversal y un objetivo independiente. El Objetivo 1 insta a poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, y un aspecto clave es la erradicación de la pobreza extrema, definida por el umbral de 1,25 dólares al día en la meta 1.1 (que posteriormente el Banco Mundial modificó en octubre de 2015 a 1,90 dólares al día, para reflejar los datos actualizados sobre precios).

9. Como se destaca en el Objetivo 1 y sus metas, los esfuerzos por erradicar la pobreza también tienen que ir más allá de centrarse en incrementar los ingresos de las familias por encima del umbral de 1,25 dólares al día. Como se establece en el Objetivo 1, la comunidad internacional se ha comprometido a reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales (meta 1.2) y a implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos (meta 1.3). Además, insta a garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos (meta 1.4), así como a tomar medidas a nivel mundial que fomenten la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reduzcan su vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres (meta 1.5). Las medidas de adaptación al cambio climático y de mitigación de sus efectos también forman parte de la consecución del Objetivo 1, ya que las personas que viven en la pobreza

son las más vulnerables al cambio climático, aunque tengan poca o ninguna responsabilidad con respecto a sus causas.

10. A fin de medir y analizar la consecución de los Objetivos, la Comisión de Estadística ha aprobado recientemente el marco de indicadores mundiales. Este marco incluye indicadores relativos al Objetivo 1 que se basan en los retos multidimensionales que plantea la erradicación de la pobreza. Por ejemplo, el indicador 1.2.2 examina la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales, el indicador 1.4.1 mide la proporción de la población que vive en hogares con acceso a servicios básicos y el indicador 1.a.2 mide la proporción del gasto público total en servicios esenciales (educación, salud y protección social).

## **B. El concepto de “pobreza multidimensional”**

11. El concepto de “pobreza multidimensional” pone de manifiesto una comprensión holística de la pobreza más allá de los ingresos. Si bien ha habido un acuerdo amplio sobre las múltiples dimensiones de la pobreza, como puede verse en la Agenda 2030, en la actualidad no existe un entendimiento común de la definición o las dimensiones de la pobreza que deban incluirse en los enfoques para hacer frente a la pobreza multidimensional. Entre las dimensiones no relativas a los ingresos que suelen citarse figuran las privaciones en esferas como la alimentación y la nutrición, la salud, la educación, el nivel de vida y el empleo.

12. En general se reconoce que los ingresos u otros aspectos basados en el dinero son necesarios e importantes, aunque insuficientes, para medir la pobreza. También deben tenerse en cuenta las privaciones en otras dimensiones; es probable que los hogares que afrontan múltiples carencias se encuentren en una situación peor de lo que sugieren las medidas de la pobreza económica<sup>1</sup>. Por ejemplo, es posible que las personas que se enfrentan a una o más privaciones perciban ingresos superiores al umbral de 1,90 dólares al día correspondiente a la pobreza extrema. En algunas zonas, los mercados pueden funcionar de manera imperfecta y tal vez los hogares no tengan acceso a la misma cesta de bienes y servicios que otras personas con los mismos ingresos.

13. Al dar prioridad a la reducción de la pobreza multidimensional como objetivo de política, los numerosos aspectos de la pobreza y el bienestar pueden encararse de una manera más holística e integrada. Un enfoque multidimensional de la pobreza puede reforzar las medidas encaminadas a determinar mejor cuáles son las personas que afrontan privaciones, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables o marginados. Con respecto a la pobreza y el género, las medidas ajenas a los ingresos pueden indicar mejor el bienestar relativo de las mujeres y los hogares encabezados por mujeres. Del mismo modo, los pueblos indígenas afrontan múltiples privaciones más allá de las relativas a los ingresos como, por ejemplo, la falta de acceso a los servicios básicos y a la participación social y política. Las personas con discapacidad corren un mayor riesgo de sufrir múltiples carencias, especialmente en relación con el acceso al empleo y los servicios públicos. Por otro lado, los niños se ven cada vez más afectados por la pobreza en ámbitos como la nutrición, la salud, la educación, la protección y la vivienda. Hacer frente a las privaciones y distinguir a las personas que las padecen resulta fundamental para romper los círculos viciosos de la pobreza.

---

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano* (Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2010), pág. 105.

### III. Enfoques e instrumentos para hacer frente a la pobreza multidimensional

14. La labor en los enfoques normativos de la pobreza multidimensional ha evolucionado con el tiempo a medida que los países han tratado de aplicar políticas y medidas eficaces de lucha contra la pobreza. Se han elaborado varios enfoques sobre la base de la investigación académica, los procesos intergubernamentales y el papel cada vez más importante que desempeñan la sociedad civil y el sector privado. Dichos enfoques se encuentran interrelacionados, son complementarios en algunos aspectos y tienen varios elementos comunes, pero también presentan diferencias. Se han llevado a cabo iniciativas para poner en práctica estos enfoques, lo que ha dado lugar al desarrollo de instrumentos de análisis y medición.

#### A. Evolución de los enfoques

15. Desde comienzos del siglo XX, la medición de la pobreza ha utilizado principalmente los ingresos individuales o por hogares para definir a las personas pobres. En los años cincuenta, el crecimiento económico y las políticas macroeconómicas dominaban el discurso sobre el desarrollo y se prestaba poca atención a las dificultades que enfrentaban las personas que vivían en la pobreza. Esto empezó a cambiar a mediados de la década de 1970, cuando el enfoque de las “necesidades básicas” planteó que las cuestiones de desarrollo debían centrarse en atender las necesidades básicas de las personas.

##### Enfoque basado en las capacidades

16. Desde los años ochenta, una amplia gama de estudios ha demostrado que los ingresos como medida de la pobreza no son necesariamente representativos de las privaciones no monetarias. Esto se explicó detalladamente en el enfoque basado en las capacidades, desarrollado en los años ochenta por Amartya Sen. Este enfoque se centra en evaluar el bienestar y potenciar las capacidades de las personas para tomar decisiones, lo cual es esencial para mejorar sus capacidades, ampliar sus oportunidades y eliminar los obstáculos sociales, culturales o políticos. Se hace hincapié en la capacidad de las personas para “lograr resultados que valoran y que tienen razones para valorar”<sup>2</sup>. Las carencias de capacidades limitan las opciones de las personas y socavan el desarrollo humano; la pobreza se entiende, por tanto, como la privación de capacidad.

17. En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), partiendo de los fundamentos teóricos del enfoque basado en las capacidades, fue el primero en adoptar un enfoque multidimensional para analizar el bienestar mediante la elaboración de su índice de desarrollo humano. Sus actividades se centraron en progresar más allá de los indicadores económicos y pusieron de relieve la importancia de examinar el nivel de vida y darle prioridad con respecto a los ingresos.

18. El índice recoge un conjunto de tres capacidades esenciales: tener una vida larga y saludable (esperanza de vida); poseer extensos conocimientos y poder participar en la vida de la comunidad y la sociedad (logros educativos); y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decente (ingresos). La tercera dimensión es de distinta naturaleza en el enfoque basado en la capacidad: es un medio para otros fines y sirve para adquirir otras capacidades con el fin de ampliar las opciones en la vida de las personas.

<sup>2</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y libertad* (Barcelona, Planeta, 2000), pág. 348.

19. Para seguir representando el desarrollo humano de una manera más holística, el PNUD también elaboró un índice de desarrollo humano ajustado por género, que presenta las disparidades entre las mujeres y los hombres en lo que respecta a la salud, los conocimientos y el nivel de vida. Otros enfoques incluyen el índice de vulnerabilidad económica del Comité de Políticas de Desarrollo.

20. El cambio representado por el índice de desarrollo humano se puso de manifiesto en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en marzo de 1995. En la Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a situar a las personas en el centro del desarrollo y a convertir la erradicación de la pobreza, el pleno empleo y la integración social en objetivos primordiales. Se encargó a la Asamblea General y el Consejo Económico y Social que aplicaran y examinaran estas y otras promesas relacionadas con el bienestar humano incluidas en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.

### **Enfoque basado en los derechos humanos**

21. En la misma época, una serie de conferencias de las Naciones Unidas celebradas en la primera mitad de los años noventa vinculó la democracia, los derechos humanos, la sostenibilidad y el desarrollo social como variables interdependientes. En la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se presentó una explicación del vínculo existente entre los derechos humanos y las políticas de desarrollo. La Declaración y el Programa de Acción de Viena respaldaron una comprensión del desarrollo basada en los derechos humanos, que se centró en la interdependencia y el refuerzo mutuo de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo.

22. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos se fundamenta en la idea de que las políticas y las instituciones para la reducción de la pobreza deben basarse explícitamente en las normas y los valores establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular la Declaración Universal de Derechos Humanos. Los derechos humanos internacionales, avalados por valores reconocidos universalmente y reforzados por obligaciones jurídicas, ofrecen un marco normativo para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza.

### **Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el avance hacia un enfoque integrado**

23. Desde el año 2000, con la aprobación de la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional ha subrayado la importancia de la reducción de la pobreza extrema, establecida en el Objetivo 1, y de la aplicación de los Objetivos en el marco más amplio de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo. Los Objetivos se analizaron mediante el examen ministerial anual del Consejo Económico y Social, entre 2007 y 2015, lo que condujo a que se prestara mayor atención a la conexión entre la pobreza y otros resultados de desarrollo mundial recogidos en las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

24. Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio encarnaron la elaboración de nuevos enfoques para medir las privaciones humanas, en particular las relacionadas con el hambre, la salud, la educación y el género. Los agentes del desarrollo vieron que cobraba cada vez más valor tratar de comprender mejor si las personas se enfrentan a múltiples carencias.

25. Los Decenios de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, proclamados por la Asamblea General durante el período de 1997 a 2006, para el Primer Decenio, y de 2008 a 2017, para el Segundo Decenio, dieron aún más impulso a la adopción de enfoques holísticos de la erradicación de la pobreza. Poniendo de relieve los aspectos relacionados con el Programa de Trabajo Decente, la protección social, la salud, la educación y otros objetivos de desarrollo, la Asamblea General, cuando proclamó los Decenios, instó a que se adoptaran enfoques de política integrados y multidimensionales de la erradicación de la pobreza en los planos nacional, regional y mundial.

26. La Agenda 2030 representa un hito reciente hacia la conceptualización de la pobreza multidimensional e interrelacionada con otros resultados en materia de desarrollo. La erradicación de la pobreza se sintetiza totalmente en una red de Objetivos de Desarrollo Sostenible indivisibles que solo pueden lograrse de manera integrada.

## **B. Similitudes y diferencias en los enfoques normativos**

27. Varios enfoques van más allá de la visión limitada del bienestar humano y abordan la cuestión desde distintos puntos de vista. Esos enfoques, incluidos los enfoques basados en las capacidades y en los derechos humanos, propusieron diferentes justificaciones para la erradicación de la pobreza pero que también son complementarias en algunos aspectos. Estos dos enfoques también tienen limitaciones en lo que respecta a la aplicabilidad y la puesta en marcha.

28. Las alternativas al consumo ofrecidas por el enfoque basado en las capacidades se presentan en forma de capacidades. El objetivo de este enfoque del desarrollo es expandir las capacidades de las personas y ampliar sus opciones para que puedan llevar la vida que deseen vivir. Del mismo modo, el enfoque basado en los derechos humanos complementa los enfoques de la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, considerando no solo los recursos, sino también lo que es necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos fundamentales.

29. A diferencia del enfoque basado en las capacidades, el enfoque basado en los derechos humanos reconoce principalmente los derechos de la persona y las obligaciones jurídicas de los gobiernos en la promoción de los derechos y el desarrollo sostenible de forma más general. Los derechos humanos pueden servir de marco para la política de desarrollo como resultado del carácter universal de los derechos humanos; las necesidades básicas incluidas en el enfoque se refieren a la realización de los derechos económicos y sociales fundamentales, especialmente el derecho a la alimentación, la asistencia sanitaria y la educación. El principal cambio introducido por un enfoque basado en los derechos humanos es que las necesidades básicas de una persona son un derecho y no una cuestión de caridad. También va más allá del bienestar de la persona proporcionando un marco para fortalecer los derechos de los grupos vulnerables.

30. Una limitación importante del enfoque basado en los derechos humanos radica en el desarrollo de un entendimiento común de lo que ese enfoque entraña para la formulación de políticas en diversos contextos. Puesto que todos los derechos humanos tienen la misma prioridad, ha sido difícil vincular los objetivos indivisibles del enfoque basado en los derechos humanos con las experiencias concretas de las personas que viven en la pobreza.

31. Los enfoques basados en los derechos humanos han sido llevados a la práctica ampliamente en la programación de políticas, sobre todo por una serie de entidades del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el Fondo de las Naciones Unidas

para la Infancia (UNICEF) y el PNUD. Estos enfoques pueden contribuir a que la formulación de políticas sea más transparente y a que aumente la rendición de cuentas. Un enfoque basado en los derechos humanos puede ayudar a formular políticas que determinen a qué derechos humanos se debe prestar atención.

32. En cambio, una de las principales limitaciones del enfoque basado en las capacidades ha sido su aplicación a la formulación de políticas y la medición de la pobreza. La selección y la ponderación de capacidades esenciales para el bienestar varían, ya que estas dependen de valores individuales y son difíciles de cuantificar. Varios enfoques, incluido el índice de desarrollo humano, han tratado de poner en práctica el enfoque indicando y cuantificando un conjunto limitado y específico de capacidades.

### **C. Instrumentos de medición y desafíos**

33. Al tratar de poner en práctica los enfoques de la pobreza multidimensional, se han desarrollado varios instrumentos y técnicas. Un enfoque es el de los índices compuestos, donde los índices temáticos se convierten en una sola cifra, como el índice de desarrollo humano. Otros enfoques incluyen el enfoque de tablero de instrumentos, que conlleva el seguimiento y el análisis de diversos indicadores de la pobreza, así como medidas técnicas desde el punto de vista estadístico.

34. Las medidas elaboradas específicamente para vigilar mejor la pobreza multidimensional incluyen el índice de pobreza multidimensional, creado por el PNUD, y la metodología del Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas, desarrollada por el UNICEF. Estas medidas multidimensionales se han utilizado como base para desarrollar enfoques nacionales, señalados más adelante en la sección IV.

#### **Índice de pobreza multidimensional**

35. En 2010 se introdujo el índice de pobreza multidimensional para complementar los indicadores monetarios de la pobreza examinando las privaciones que se sufren de manera simultánea. En el plano nacional, el índice define las privaciones de los hogares en materia de salud, educación y nivel de vida, las mismas tres dimensiones medidas por el índice de desarrollo humano. Sin embargo, en el índice de pobreza multidimensional, el nivel de vida suele representarse mediante el acceso a determinados bienes y servicios, como son el agua, el saneamiento y la electricidad, en lugar de representarse por los ingresos.

36. A nivel nacional, el índice de pobreza multidimensional se basa en los datos de las encuestas nacionales de hogares. Cada persona en un hogar se clasifica como pobre o no pobre en función del número de privaciones que sufre el hogar. Normalmente se considera que una persona es pobre multidimensional si padece privaciones en un tercio o más de los indicadores. Los resultados a menudo se incorporan a una medida nacional. El índice también puede descomponerse por región, origen étnico y otras agrupaciones. Varios países han adaptado el índice a sus contextos nacionales eligiendo indicadores e índices de ponderación específicos.

37. Se están debatiendo las dificultades en torno a la utilización del índice de pobreza multidimensional como medida de este tipo de pobreza. Se ha destacado que la selección cualitativa de los indicadores y los índices de ponderación requiere una mayor elaboración, entre otras cosas mediante el fomento de la participación de las partes interesadas para que los indicadores y los índices de ponderación reflejen con exactitud las privaciones que afrontan las personas que viven en la pobreza.

38. Además, el índice de pobreza multidimensional no integra una medición de la desigualdad dentro del hogar, que podría ser grave en los hogares pobres y exigiría un mayor desglose de los datos dentro del hogar. Las metodologías actuales, basadas en los datos de las encuestas de hogares, no ofrecen información sobre la pobreza multidimensional que sufren cada uno de los miembros del hogar, especialmente las mujeres y los niños, ni sobre el trabajo asistencial no remunerado y cuestiones conexas.

#### **Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas**

39. El Análisis de Privaciones Múltiples Simultáneas es una medida de la pobreza infantil multidimensional que tiene por objeto plasmar la privación infantil. Ofrece una indicación de dónde se encuentran los niños con múltiples privaciones, dónde residen y de qué aspectos del bienestar infantil carecen. El análisis se basa en encuestas demográficas y de salud, entre otras, en las que se toma al niño como unidad de análisis, en lugar de al hogar, ya que los niños experimentan la pobreza de manera diferente a los adultos.

40. El Análisis aplica un enfoque basado en los derechos humanos que traduce las normas aceptadas internacionalmente, como la Convención sobre los Derechos del Niño, en principios rectores para formar un conjunto básico de dimensiones y umbrales que sean esenciales para el desarrollo de todos los niños, independientemente de su país de residencia, situación socioeconómica o cultura.

## **IV. Enfoques nacionales y regionales**

41. A escala nacional y regional se han formulado estrategias, políticas y medidas para reducir la pobreza multidimensional. Al analizar los enfoques actuales de la pobreza multidimensional que se han aplicado en un número cada vez mayor de países y las experiencias conexas, pueden extraerse enseñanzas que inspiren la aplicación de esos enfoques en otros países. Esas estrategias nacionales también pueden basarse en el marco de indicadores mundiales correspondiente a los Objetivos y las metas de la Agenda 2030, en la que se especifican varios indicadores relativos a la pobreza multidimensional (véase E/CN.3/2017/2, anexo III).

### **A. Experiencias nacionales**

42. Se están elaborando y aplicando medidas y políticas de manera independiente en los planes nacionales de desarrollo para hacer frente a la pobreza multidimensional conforme a las definiciones nacionales. Un número cada vez mayor de países ha adoptado un índice nacional oficial de pobreza multidimensional para facilitar información que oriente la formulación de nuevas políticas. Otros países que todavía no han elaborado un índice de pobreza multidimensional específico a nivel nacional están utilizando los prototipos existentes.

43. Aunque un número considerable de países ha introducido mediciones de la pobreza multidimensional, la mayoría todavía no ha aplicado de modo exhaustivo este análisis a la formulación de políticas. Aplicar el análisis conlleva traducir las conclusiones de las evaluaciones de la pobreza multidimensional en enfoques de política concretos y orientados a la acción, como por ejemplo usar medidas multidimensionales como instrumento de planificación en los planes nacionales de desarrollo. El siguiente análisis muestra lo que varios gobiernos han ido llevando a cabo para analizar, medir y afrontar la pobreza multidimensional y pone de relieve las experiencias de los países que han sido pioneros a la hora de adoptar enfoques de la pobreza multidimensional en sus respectivas regiones.

## Colombia

44. En 2011, Colombia anunció un nuevo plan nacional de desarrollo que hacía especial hincapié en la reducción de la pobreza. Dicho plan, elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional, incluye un índice de pobreza multidimensional que se utiliza para establecer metas concretas y hacer un seguimiento de los progresos empleando el hogar como unidad de análisis. Se considera que los miembros del hogar en su conjunto sufren privaciones en función de la situación de cada uno de ellos. Por ejemplo, se considera que una persona carece de alfabetización si cualquier otro miembro del hogar carece de ella.

45. El plan nacional de desarrollo de 2015 hizo hincapié en este índice elaborado recientemente, en particular en las metas relativas a la reducción de la pobreza multidimensional, así como la pobreza económica y la desigualdad. El plan también dispone metas concretas para cada una de las dimensiones y los indicadores incluidos en el índice.

46. El índice nacional de Colombia se basa en cinco dimensiones: la educación, las condiciones de la infancia y la juventud, el trabajo, la salud, y los servicios públicos y la vivienda. Utiliza una estructura de ponderación en la que cada dimensión tiene el mismo peso (20%). Basándose en un proceso de consulta en el que se examinaron otras estructuras de ponderación, se seleccionó este conjunto de índices de ponderación para reflejar que todas las dimensiones tienen la misma importancia como elementos integrantes de la calidad de vida. El punto de corte de la pobreza, que es la proporción de las dimensiones en las que una persona ha de sufrir privaciones para ser considerada pobre multidimensional, se fijó en un tercio de las dimensiones ponderadas.

47. Al analizar los indicadores durante el último decenio, se ponen de relieve importantes progresos en la reducción de la pobreza en contextos urbanos y rurales, que fueron testigos de la reducción de la pobreza multidimensional entre 1997 y 2010. La pobreza multidimensional en Colombia según el índice nacional fue del 21,9% en 2014 y se prevé reducirla al 17,8% para finales de 2018.

48. El índice de Colombia puede desglosarse para poner de manifiesto la contribución de cada indicador a los niveles generales de pobreza y permite analizar la pobreza de grupos o regiones específicas. Al usar el índice para configurar las políticas, este se ha aplicado para beneficiar geográficamente a 2,5 millones de familias mediante el programa “Más Familias en Acción”. Algunas familias reciben transferencias directas de efectivo cuando los resultados educativos de los miembros del hogar mejoran. El índice se utiliza para adaptar la cobertura, la aplicación y el valor monetario total del programa a las necesidades particulares de cada región geográfica.

## México

49. México ha introducido una estrategia amplia e integrada para hacer frente a las dimensiones de la pobreza relacionadas con los ingresos y las ajenas a estos. En virtud de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social con la misión de medir la pobreza multidimensional y proponer soluciones de política al respecto. La Ley estableció que la medición de la pobreza debe vincular los programas sociales con las estrategias de erradicación de la pobreza para empoderar a quienes viven en condiciones de marginación social y económica.

50. A fin de integrar los ingresos y las estrategias multidimensionales en un enfoque global, el Consejo ha elaborado un modelo de análisis y medición de la pobreza, que aparece en la figura I a continuación. Este modelo integra los aspectos

de la pobreza relativos a los ingresos en el eje vertical y las privaciones multidimensionales en el eje horizontal para formar una imagen global de la pobreza en todas las dimensiones, tanto las relativas a los ingresos como las ajenas a estos.

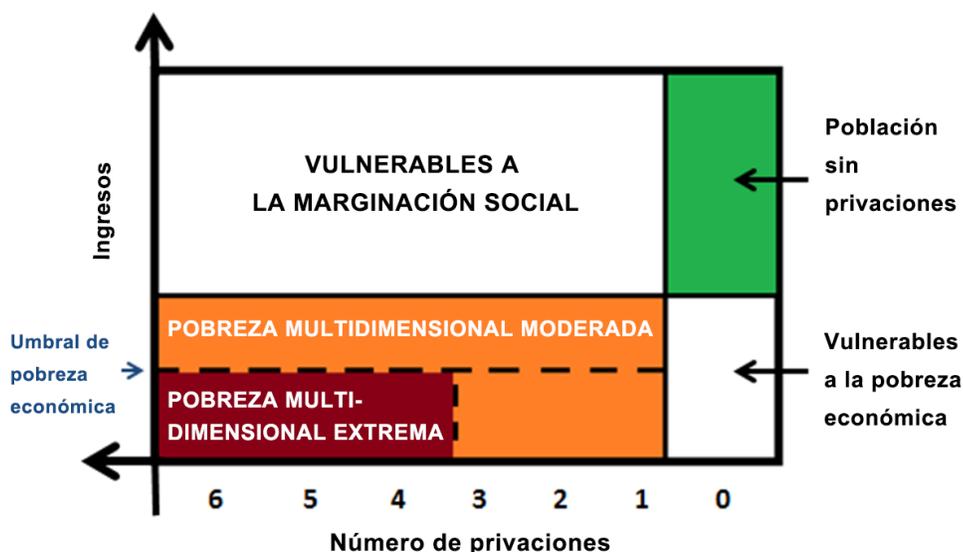
51. Las seis privaciones que se evalúan como parte del modelo son el rezago educativo (definido como la carencia del nivel de educación necesario para el grupo de edad de la persona), el acceso a servicios de salud, la alimentación, los servicios públicos, la seguridad social y la vivienda de calidad. Como se muestra en la figura I, se considera que las personas que están por debajo del umbral de pobreza económica y se enfrentan a más de tres formas de privación viven en condiciones de pobreza multidimensional extrema y que quienes se encuentran justo por encima del umbral de pobreza económica viven en la pobreza multidimensional moderada. El Consejo reúne datos para cada una de las seis categorías de privación y utiliza datos desglosados sobre los pueblos indígenas, los jóvenes y los ancianos con el fin de dirigir la formulación de políticas a los más necesitados.

52. El enfoque ha sido un instrumento fundamental en la creación de dos grandes estrategias de protección social en México: la Cruzada Nacional Contra el Hambre y el Sistema Universal de Pensiones. La Cruzada Nacional Contra el Hambre se centra en erradicar la pobreza multidimensional extrema y facilita el acceso de más de 7 millones de personas a la alimentación. El Sistema Universal de Pensiones garantiza unos ingresos mínimos para todos los mexicanos mayores de 65 años.

53. Uno de los principales objetivos del plan nacional de desarrollo 2013-2018 del Gobierno es crear un “México Incluyente” garantizando el acceso efectivo a los derechos sociales reconocidos en la Constitución. El Plan incluye indicadores y metas que se basan en las distintas dimensiones de la pobreza enunciadas en el enfoque nacional de la pobreza multidimensional.

Figura I

**Enfoque para la erradicación integral de la pobreza elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México**



Fuente: adaptado del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2015).

### **Mozambique**

54. En Mozambique, los esfuerzos por medir y combatir la pobreza multidimensional han estado encabezados por el Ministerio de Economía y Finanzas, en colaboración con asociados del sistema de las Naciones Unidas. Mozambique ha presentado las mediciones nacionales de la pobreza multidimensional en las que ha basado un informe nacional sobre la pobreza y el bienestar. Su índice nacional se calcula a partir de cuatro dimensiones: la educación, la salud (incluido el acceso a infraestructuras de saneamiento y agua), las condiciones de vida y los bienes duraderos.

55. Al desglosar los indicadores a niveles subnacionales, el índice ha permitido que los encargados de la formulación de políticas respondan a problemas de desarrollo específicos en diferentes regiones del país. Las medidas de la pobreza multidimensional en contextos rurales y urbanos han puesto de relieve las deficiencias persistentes entre estas áreas. Gracias a la fijación de objetivos de las políticas se ha podido disponer de enfoques adaptados de las distintas dimensiones de la pobreza, así como de mapas de la pobreza a lo largo del tiempo, que indican un progreso considerable entre 1996 y 2015 en la reducción de la pobreza multidimensional.

### **Filipinas**

56. El Gobierno de Filipinas incorporó una medida oficial de la pobreza multidimensional en su nuevo Plan de Desarrollo de Filipinas (2011-2016). El indicador de la pobreza multidimensional se ha adaptado al contexto y las prioridades nacionales. La medida se ha utilizado para fijar una meta de reducción de la pobreza con la intención de asegurar el crecimiento inclusivo y mejoras en la calidad de la vida.

57. El Plan de Desarrollo sirve como marco y guía general del Gobierno a la hora de formular políticas y ejecutar programas en pro de un crecimiento económico inclusivo. Se integraron metas relativas a la reducción de la pobreza multidimensional, con el objetivo de reducir dicha pobreza del 28,2% en 2008 al 18% en 2016. Su actualización más reciente ha señalado los progresos constantes que se han logrado en la reducción de la pobreza multidimensional, que se redujo a un ritmo más rápido que la pobreza económica.

### **Sudáfrica**

58. Sudáfrica ha elaborado un índice de pobreza multidimensional basado en la salud, la educación, el nivel de vida y una cuarta dimensión sobre la actividad económica, que toma como indicador el desempleo. El índice tiene por objeto complementar las medidas centradas en los ingresos ya utilizadas en el país, entre ellas un umbral de pobreza alimentaria.

59. Los datos censales reunidos en 2001 y 2011 se utilizaron para calcular un índice, lo que permitió analizar los cambios en los niveles de pobreza multidimensional a lo largo del tiempo. El análisis mostró una mejora significativa en los niveles de pobreza multidimensional durante el decenio, la cual supuso una disminución del 17,9% en 2001 al 8% en 2011.

### **Viet Nam**

60. En 2014, la ciudad de Ho Chi Minh en Viet Nam puso en marcha el primer índice de pobreza multidimensional de toda una ciudad. Esta experiencia pone de manifiesto la forma en que pueden utilizarse los índices de pobreza multidimensional a nivel subnacional para distinguir a las personas que viven en

condiciones de pobreza. El índice de la ciudad Ho Chi Minh se utiliza para determinar las metas relativas a la reducción de la pobreza y otros programas sociales y, en particular, para elaborar políticas y programas específicos. Los resultados del índice se utilizarán como sugerencias para que la ciudad desarrolle su programa sostenible de reducción de la pobreza multidimensional.

## **B. Similitudes en los enfoques nacionales actuales**

61. El número de países que han incorporado evaluaciones de la pobreza multidimensional refleja el fuerte impulso hacia la elaboración y la adopción de enfoques holísticos de la pobreza que vayan más allá de los ingresos. Se observan similitudes notables entre los enfoques de los países en lo que respecta a la medición y el análisis de políticas. La mayoría de los países que han adoptado enfoques de la pobreza multidimensional han introducido un conjunto básico de dimensiones comunes a través de las cuales se mide, analiza y combate la pobreza multidimensional.

62. Las tres dimensiones de la educación, la salud y el nivel de vida pueden encontrarse en casi todos los países que han adoptado tales enfoques. Esas dimensiones han sido un componente de medición que forma parte de los índices nacionales y se tiene en cuenta en la formulación de políticas. Países de ingresos medianos, como Colombia y México, además de otros países en desarrollo, han incluido aspectos de las dimensiones en sus estrategias nacionales contra la pobreza multidimensional.

63. Todos los países que han adoptado enfoques multidimensionales consideran la educación una dimensión fundamental para reducir la pobreza multidimensional. En general, se considera la educación no solo un factor que puede prevenir la pobreza económica en la vida de una persona, sino también un derecho fundamental, cuya carencia priva a la persona de una vida digna en los ámbitos social, político y económico.

64. Los enfoques de la educación en los distintos países se caracterizan por similitudes en las áreas en que se centra la atención. Como puede verse en la figura II, 7 de los 8 países seleccionados y analizados prestan especial atención al rezago educativo y 6 de ellos, a la asistencia educativa.

65. Varios países han adoptado enfoques integrales de la educación que van más allá de la educación infantil. Como se destaca en la figura II, 7 de los 8 países han introducido la educación de adultos y el analfabetismo como indicadores. El Ecuador, por ejemplo, examina cuatro esferas de la educación: la educación básica, los rezagos en educación infantil, los logros educativos incompletos y el analfabetismo de adultos. Mientras que los dos primeros se centran exclusivamente en los jóvenes de entre 5 y 17 años de edad, los dos últimos indicadores se centran en la población adulta. El indicador sobre el analfabetismo de adultos se centra específicamente en las personas mayores de 65 años.

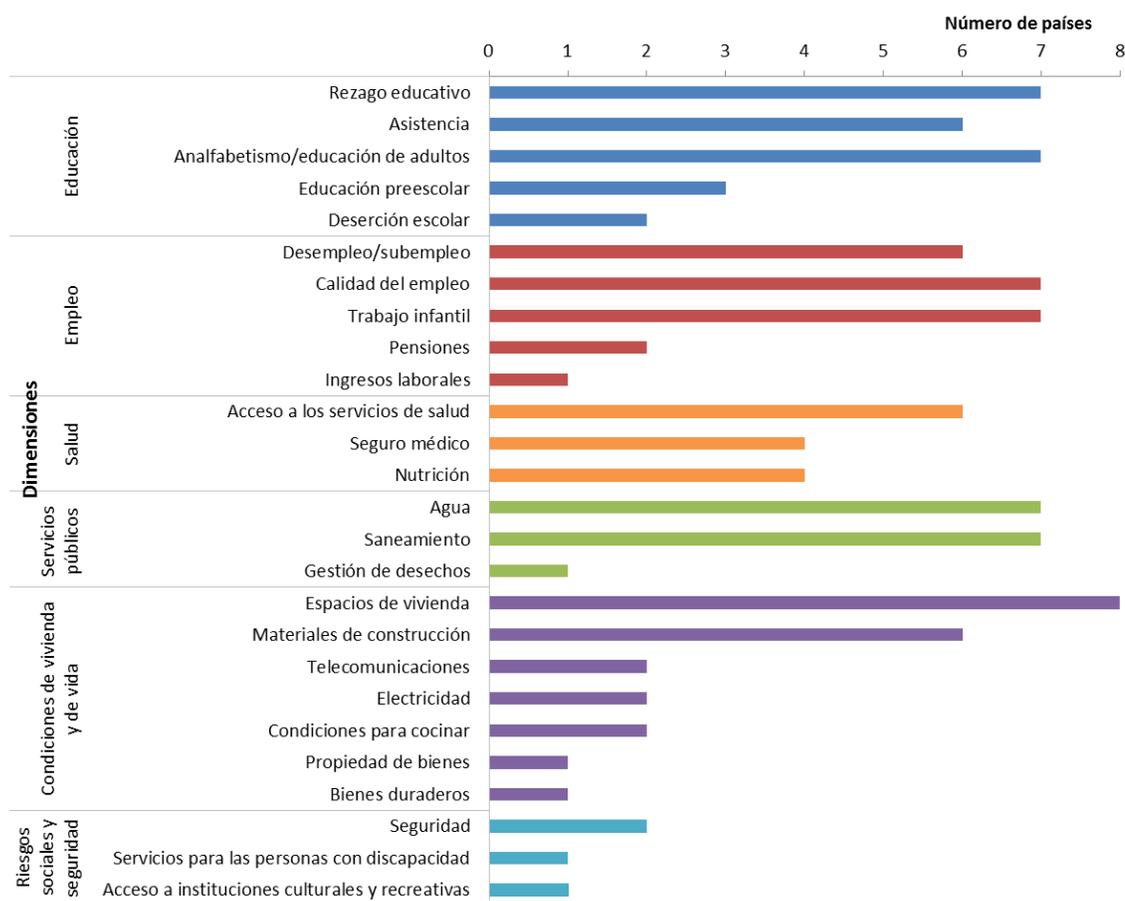
66. La salud es otra dimensión que se abarca ampliamente. El acceso a los servicios médicos y el seguro médico son dos cuestiones que los países han señalado como esferas prioritarias. La atención que varios países han prestado al acceso a los servicios de salud también se refleja en los indicadores elaborados en el marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que pretende evaluar la cobertura de los servicios de salud esenciales (indicador 3.8.1) y la densidad y la distribución de los trabajadores sanitarios (3.c.1).

67. Por lo general, el nivel de vida también se considera una dimensión fundamental. El nivel de vida plasma varios aspectos del bienestar, puesto que los países eligen indicadores específicos en función de las circunstancias nacionales. Entre los aspectos comunes figuran la vivienda y el acceso a los materiales de construcción. Algunos países, como se indica en la figura II, también consideran que el acceso a la electricidad y los bienes duraderos, así como la propiedad de bienes, son indicadores clave.

68. Varios países también han seleccionado cuestiones relativas al empleo y al trabajo. Los indicadores de empleo incluyen el desempleo, el trabajo infantil y las categorías de trabajo formal e informal. El Salvador, por ejemplo, evalúa cuatro áreas en que se centra la atención en el ámbito del empleo: el desempleo, el subempleo, la estabilidad laboral y el acceso a la seguridad social.

Figura II

**Dimensiones y áreas en que se centra la atención de los enfoques de la pobreza multidimensional en una selección de ocho países, para los que se dispone de datos detallados**



Países: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay y República Dominicana.

69. En los enfoques nacionales también pueden observarse similitudes con respecto a la medición. Varios países, en particular algunos países de ingresos medianos, han elaborado índices nacionales de pobreza multidimensional en los últimos cinco años, que adaptan las dimensiones y los indicadores. Debido a la capacidad de adaptación de los instrumentos a los contextos nacionales, las mediciones de la pobreza multidimensional se han convertido en un aspecto importante de las iniciativas de reducción de la pobreza en esos países.

70. La ubicación geográfica y la elaboración de mapas, en particular, han sido un componente fundamental de la medición. Varios países han utilizado las mediciones de la pobreza multidimensional para elaborar un mapa de la pobreza en todas sus dimensiones en una amplia gama de categorías, entre ellas la región, la zona geográfica, el sexo y la edad, así como desglosándola por condición específica de pobreza. Gracias a la representación en mapas y el desglose de los indicadores de la pobreza, los países pueden centrar las políticas en esferas y condiciones concretas que requieren mayor atención a fin de garantizar que nadie se quede atrás. Como se ha mencionado anteriormente, en Colombia la elaboración de mapas de la pobreza multidimensional en materia de educación ha contribuido a una ejecución más selectiva del programa “Más Familias en Acción”.

71. En las medidas encaminadas a localizar a las personas que viven en la pobreza y representarlas en un mapa, los enfoques nacionales de la erradicación de la pobreza han reflejado las iniciativas emprendidas en el contexto del marco de indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el fin de promover el desglose de los datos por edad, sexo y ubicación geográfica. Con el indicador 1.3.1, por ejemplo, se pretende medir la proporción de la población cubierta por niveles mínimos o sistemas de protección social, desglosada por sexo, distinguiendo entre los niños, los desempleados, los ancianos, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas, los recién nacidos, las víctimas de accidentes de trabajo y los pobres y los grupos vulnerables. Se observa un enfoque similar en varias estrategias nacionales contra la pobreza multidimensional, las cuales miden la pobreza en todas sus dimensiones en una amplia gama de mediciones desglosadas del bienestar, incluida la de las personas cubiertas por los sistemas de seguridad social.

72. También pueden observarse elementos comunes en la forma en que las estrategias contra la pobreza multidimensional se han adaptado a los contextos nacionales. En el Ecuador, la construcción de un enfoque nacional de la pobreza multidimensional se rige por un enfoque basado en los derechos humanos y el concepto de “buen vivir”, que se ha incorporado a la Constitución del país. Se han llevado a cabo modificaciones en las dimensiones para conseguir que los enfoques se ajusten a la Constitución, en particular con respecto a la selección de dimensiones y la ponderación de los indicadores (véanse también los párrs. 89, 95 y 96, sobre el concepto conexo de “vivir bien”).

73. En México, la estrategia contra la pobreza multidimensional también parte de un enfoque basado en los derechos humanos que armoniza la medición de la pobreza con los mandatos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Desarrollo Social. Este enfoque ha proporcionado orientación para plantear cuestiones metodológicas, en particular en relación con la selección de dimensiones y la ponderación de indicadores. Dado que se otorga la misma importancia a todos los derechos sociales, se asignan índices de ponderación iguales a todas las dimensiones sociales.

### Características principales de los índices de pobreza multidimensional (países seleccionados a partir de la información disponible)

<i>País</i>	<i>Dimensiones incluidas en el índice</i>	<i>Instituciones responsables</i>	<i>Año de introducción</i>
<b>Bhután</b>	Educación, salud y nivel de vida	Oficina Nacional de Estadística	2010
<b>Chile</b>	Educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno local, redes y cohesión social	Ministerio de Desarrollo Social	2015
<b>Colombia</b>	Educación, condiciones de la infancia y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y vivienda	Departamento de Prosperidad Social	2011
<b>Costa Rica</b>	Educación, salud, vivienda, empleo, protección social y equidad	Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social e Instituto Nacional de Estadística y Censos	2015
<b>Ecuador</b>	Educación, trabajo y seguridad social, salud, agua y alimentos, hábitat, vivienda y medio ambiente saludable	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social y Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	2016
<b>El Salvador</b>	Infancia y adolescencia, vivienda, acceso al trabajo, salud y seguridad alimentaria, y hábitat	Ministerio de la Presidencia	2015
<b>Honduras</b>	Salud, educación, empleo y nivel de vida	Secretaría de Coordinación General de Gobierno	2016
<b>Iraq</b>	Educación, nutrición y salud, nivel de vida, empleo y servicios básicos	Ministerio de Planificación	2013
<b>Malasia</b>	Educación, salud y nivel de vida	Dependencia de Planificación Económica, Oficina del Primer Ministro	2015
<b>México</b>	Ingresos, rezago educativo, privaciones vinculadas al acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad de la vivienda y espacios dedicados a ella, acceso a servicios públicos en los hogares y acceso a los alimentos	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y Secretaría de Desarrollo Social	2010
<b>Mozambique</b>	Educación, salud, condiciones de vida y bienes duraderos	Ministerio de Economía y Finanzas	2016
<b>Nigeria</b>	Educación, salud y nivel de vida	Oficina Nacional de Estadística	2012
<b>Pakistán</b>	Educación, salud y nivel de vida	Ministerio de Planificación, Desarrollo y Reforma	2016
<b>Filipinas</b>	Educación, salud y nivel de vida	Organismo Nacional de Economía y Desarrollo	2013

<i>País</i>	<i>Dimensiones incluidas en el índice</i>	<i>Instituciones responsables</i>	<i>Año de introducción</i>
<b>Sudáfrica</b>	Salud, educación, nivel de vida y actividad económica	Oficina de Estadística de Sudáfrica	2014
<b>Viet Nam (ciudad de Ho Chi Minh)</b>	Ingresos, bienes, educación, salud y acceso a los servicios sociales	Ministerio de Trabajo, Inválidos de Guerra y Asistencia Social	2014

*Fuente:* Oxford Poverty & Human Development Initiative, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

74. También existen diferencias notables entre los enfoques nacionales. La mayoría de los países han adaptado sus enfoques a los contextos nacionales y las prioridades de desarrollo. Como se ha señalado, los países han elegido distintas dimensiones, indicadas en el cuadro anterior, basándose en el contexto específico y en las realidades nacionales de las personas que viven en la pobreza. Como se muestra en la figura II, algunos indicadores son específicos de los enfoques nacionales, entre ellos la gestión de desechos, la propiedad de bienes y los servicios para personas con discapacidad, cada uno de los cuales es examinado por un solo país en la muestra.

75. Los aspectos relativos a los riesgos sociales y la seguridad personal se consideran en 2 países de la muestra de 8 países que aparece en la figura, lo que indica una atención específica a esos aspectos del bienestar. Un país de la muestra (México) ha integrado los ingresos en el enfoque nacional.

76. También pueden observarse diferencias en las responsabilidades institucionales. Como se destaca en el cuadro anterior, distintos ministerios y otras partes interesadas, incluidas las oficinas de estadística, han encabezado las iniciativas de medición de la pobreza multidimensional.

77. Los esfuerzos encaminados a desglosar los datos también difieren de un país a otro. Mientras que algunos países se centran en el desglose por grupos de población y por edad, otros han considerado la ubicación geográfica para medir las diferencias regionales y para hacer visibles las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas. El ejemplo de la ciudad de Ho Chi Minh y su índice como instrumento de medición a nivel municipal muestra cómo pueden adaptarse los enfoques a los contextos locales y así reflejar los problemas de desarrollo subnacionales y locales.

### **C. Redes de distintos países y experiencias regionales**

78. También se han llevado a cabo iniciativas más allá del ámbito nacional para promover la comprensión de la pobreza multidimensional y desarrollar enfoques al respecto. Puesto que los países han elaborado y aplicado enfoques de manera independiente, hay un amplio margen para el debate intergubernamental y el intercambio de experiencias, así como un enfoque colectivo para investigar los aspectos técnicos de la forma en que se puede analizar, medir y combatir la pobreza multidimensional. Algunas de esas iniciativas han comenzado a nivel regional y entre varios países.

#### **Red de pobreza multidimensional**

79. La Red de pobreza multidimensional es una plataforma en la que los países debaten el desarrollo de estrategias nacionales contra la pobreza multidimensional. La Red apoya a los encargados de formular políticas en la elaboración de

mediciones de la pobreza multidimensional y su adaptación a los contextos nacionales conforme a las prioridades nacionales de desarrollo. Actualmente, 53 países son miembros de la Red<sup>3</sup>.

80. El objetivo de la Red es diseñar y elaborar políticas eficaces para reducir la pobreza en todas sus dimensiones. La Red permite que los pioneros en adoptar dichas medidas compartan sus experiencias y las consiguientes enseñanzas extraídas directamente con los encargados de la formulación de políticas de otros países mediante intercambios Sur-Sur, en particular sobre el diseño de medidas y los procesos políticos y los acuerdos institucionales para mantenerlas.

81. El número de países de la Red revela el gran interés en el desarrollo y la elaboración de enfoques y estrategias nacionales para hacer frente a la pobreza multidimensional. Sigue habiendo margen para elaborar estrategias nacionales contra la pobreza multidimensional en el caso de los países participantes en la Red que aún no han aplicado un enfoque de este tipo. Las revisiones acordadas en el marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible pueden dar un nuevo impulso a las iniciativas nacionales orientadas a medir y afrontar la pobreza en todas sus dimensiones.

#### **Organización de Estados del Caribe Oriental**

82. Varios asociados para el desarrollo en el Caribe, entre ellos la Organización de Estados del Caribe Oriental y el PNUD, han colaborado en la creación y la aplicación de un índice de pobreza multidimensional anual como parte de iniciativas más amplias en favor de una expansión de la medida para la subregión. En 2014, se esbozó y acordó un proceso experimental, además de las dimensiones y los indicadores correspondientes a un índice de pobreza multidimensional en la región.

83. El índice básico consta de cuatro dimensiones —el nivel de vida, el empleo, la educación y la salud— y se calcula basándose en los datos procedentes de las encuestas sobre la fuerza de trabajo, llevadas a cabo en varios países de la subregión. La medición abarca las cuatro dimensiones que aparecen en la mayoría de los enfoques e instrumentos de medición de la pobreza multidimensional a nivel nacional.

#### **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

84. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe han desarrollado una medida de la pobreza infantil multidimensional para reducir las diferencias generadas por muchos enfoques que se han centrado en los hogares, ya que se consideró que la cuestión de la pobreza infantil requería una atención especial y mecanismos específicos para conseguir que las privaciones afrontadas por los niños fueran visibles. Desde 2010, la CEPAL y el UNICEF han elaborado una guía para calcular la pobreza infantil a fin de proporcionar a los países el marco teórico y metodológico necesario para evaluar la pobreza infantil multidimensional, así como ejemplos y ejercicios prácticos que ayuden en la medición.

---

<sup>3</sup> Afganistán, Angola, Antigua y Barbuda, Argentina, Bangladesh, Bhután, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, Brasil, Burkina Faso, Chad, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Djibouti, Ecuador, Egipto, El Salvador, Filipinas, Granada, Guatemala, Honduras, India, Iraq, Jamaica, Malasia, Marruecos, México, Mongolia, Mozambique, Nepal, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Seychelles, Sudáfrica, Sudán, Tayikistán, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay y Viet Nam.

85. El conjunto de indicadores considerado en la metodología conjunta de la CEPAL y el UNICEF defiende los principales derechos de los niños a través de las siguientes dimensiones: nutrición adecuada, agua limpia, servicios de saneamiento aceptables, salud, acceso a la vivienda, educación y tecnologías de la información. Aunque esas dimensiones se consideran también estrategias contra la pobreza multidimensional en varios países, el enfoque se centra específicamente en los niños, a fin de medir su exposición a tales privaciones.

## V. Estrategias y enfoques integrales para el crecimiento y el bienestar

86. Al mismo tiempo que los enfoques integrales centrados en la pobreza multidimensional, también se han elaborado estrategias que adoptan una visión más amplia del bienestar e incorporan múltiples aspectos sociales, ambientales y económicos. Estos enfoques han procurado elaborar medidas que evalúen el bienestar social y económico de un país más allá de la medida monetaria más limitada del producto interno bruto (PIB).

87. La Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social, creada por el Gobierno de Francia en 2008, es una iniciativa que pretendía promover la comprensión sobre esta cuestión. La Comisión se encargó de determinar los límites del PIB, a fin de considerar indicadores más pertinentes del progreso social y evaluar la viabilidad de utilizar otros instrumentos de medición. Entre las principales conclusiones se destacó la necesidad de que los enfoques de medición concedieran más importancia a medir el bienestar de las personas en lugar de medir la producción económica y que las mediciones del bienestar debían situarse en el contexto de la sostenibilidad<sup>4</sup>. La Comisión también puso de relieve que las mediciones del bienestar debían ser multidimensionales —con inclusión de dimensiones como la salud, la educación, el medio ambiente y el empleo—, lo que por tanto reflejaría las dimensiones utilizadas en varios enfoques multidimensionales de la pobreza.

88. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, la comunidad internacional se hizo eco de la petición de adoptar métodos más amplios para medir los avances, que complementen el PIB, con el fin de sustentar mejor las decisiones de política (véase la resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la comunidad internacional reiteró su compromiso de formular unos métodos para medir el avance que fueran más amplios y complementaran el PIB.

89. A nivel nacional, varios países han elaborado marcos normativos y estrategias para abordar de manera integral el desarrollo humano, el bienestar y la participación en la formulación de estrategias nacionales y la fijación de prioridades. Entre las estrategias específicas que han desempeñado una función integral en los planes nacionales de desarrollo de los países, se incluye el enfoque de la felicidad nacional bruta que se aplicó por primera vez en Bhután y el marco normativo de “vivir bien” en varios países de América Latina.

### Felicidad nacional bruta

90. El índice nacional bruto de felicidad de Bhután se genera para indicar la felicidad y el bienestar general de la población de este país con mayor precisión que

<sup>4</sup> Joseph F. Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi, “Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress” (2009).

una medida monetaria, como el PIB. El índice presenta los niveles actuales de la realización personal en Bhután y cómo varían en los distintos distritos y a través del tiempo. También sirve de base para la política del Gobierno.

91. El Centro del Gobierno para Estudios de Bhután y la Investigación de la Felicidad Nacional Bruta publicó un índice nacional bruto de felicidad en 2008 y lo revisó y actualizó en 2011. Se fundamenta en cuatro pilares: conservación del medio ambiente, buena gobernanza, preservación y promoción de la cultura, y desarrollo socioeconómico equitativo y sostenible. Los cuatro pilares se amplían mediante nueve ámbitos y 33 indicadores. Los ámbitos articulan los distintos elementos del índice en detalle y constituyen la base para la medición, los índices y los instrumentos de análisis. Estos ámbitos son: el bienestar psicológico, el nivel de vida, la buena gobernanza, la salud, la educación, la vitalidad de la comunidad, la diversidad y la resiliencia culturales, el uso del tiempo, y la diversidad y la resiliencia ecológicas.

92. El índice sopesa los nueve elementos por igual. El bienestar de la nación se mide directamente a partir de los logros de cada persona en cada indicador. Distingue cuatro grupos de personas —infelices, poco felices, felices en general y sumamente felices— mediante unos umbrales que marcan el grado de felicidad.

93. Se utilizan instrumentos de análisis de proyectos y políticas para proporcionar una evaluación sistemática de los posibles efectos de las actividades propuestas sobre la felicidad nacional bruta. Esta política exige que las consecuencias de las políticas en todas las dimensiones pertinentes se examinen antes de su aplicación. Los resultados del índice también son objeto de un seguimiento a lo largo del tiempo para evaluar las intervenciones. Una innovación importante es la capacidad de seguir de cerca los resultados en todos los distritos. El objetivo es que todos los proyectos y las políticas gubernamentales trabajen de consuno para maximizar la felicidad nacional bruta.

94. El enfoque de la pobreza multidimensional en Bhután es similar a la filosofía de la felicidad nacional bruta y este país lleva midiendo la pobreza mediante un índice de pobreza multidimensional desde 2012. El índice nacional de pobreza multidimensional incluye las tres dimensiones principales de la educación, la salud y el nivel de vida, representadas por 13 indicadores con distintos índices de ponderación. El Gobierno se ha propuesto reducir la pobreza multidimensional del 25,8% en 2010 a menos del 10% en 2018.

### **Vivir bien**

95. “Vivir bien” es un enfoque del desarrollo que designa la búsqueda del desarrollo humano como objetivo prioritario en materia de políticas para lograr el desarrollo económico y social. Los objetivos incluyen promover la igualdad, aumentar la capacidad de los ciudadanos, mejorar la calidad de vida, garantizar la soberanía y la paz y respaldar la participación política. Los planes de desarrollo centrados en “vivir bien” contienen plataformas para alcanzar los objetivos de desarrollo humano, entre ellos reducir la pobreza y la desigualdad, reforzar la capacidad de las personas, mejorar la educación y la calidad de vida de la población y construir y fomentar espacios públicos.

96. Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador son los dos países en los que se ha elaborado y aplicado plenamente el paradigma de desarrollo de “vivir bien”, que se ha integrado en la formulación de políticas y los marcos legislativos y constitucionales. También se han introducido y aplicado elementos de “vivir bien” en otros países de América Latina. Este enfoque se ha convertido en parte integrante de muchos planes nacionales de desarrollo, por lo que orienta la formulación de políticas en relación con el desarrollo humano y el bienestar. Los países que adoptan

políticas de “vivir bien” siguen compartiendo entre ellos las enseñanzas extraídas de sus experiencias (véase también el párrafo 72, sobre el concepto de “buen vivir”).

### **Marco de crecimiento inclusivo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)**

97. El marco de crecimiento inclusivo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos es un marco normativo y analítico que conceptualiza los aspectos multidimensionales del bienestar y el crecimiento económico. Indica políticas y ofrece propuestas prácticas con el fin de mejorar las medidas de crecimiento inclusivo y utilizarlas para supervisar y evaluar por comparación el desempeño de los países. Asimismo, destaca recomendaciones de políticas públicas y explica los efectos de las políticas vigentes sobre el crecimiento y la inclusividad. Como parte de esta especial importancia que se da a las políticas públicas, el marco vincula las políticas a los resultados multidimensionales configurando y evaluando los efectos de las políticas sobre múltiples dimensiones del bienestar.

98. El marco incluye una medición del nivel de vida multidimensional para dar seguimiento a los servicios sociales y analizar hasta qué punto el crecimiento de un país determinado y durante un período de tiempo concreto se traduce en mejoras del bienestar de las personas. El marco incluye una dimensión de los ingresos, medida como promedio de los ingresos disponibles reales por hogar ajustados en función de la desigualdad. También incluye la salud y el desempleo, dimensiones ajenas a los ingresos, que se eligen sobre la base de estudios empíricos sobre los factores determinantes más importantes del bienestar subjetivo.

## **VI. Conclusiones principales**

99. La consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible es fundamental para erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones y promover el bienestar de todos.

100. Un número cada vez mayor de países ha introducido estrategias contra la pobreza multidimensional en los planes nacionales de desarrollo, con lo que se han adaptado los enfoques existentes a los contextos y prioridades nacionales de desarrollo. Esto ha dado lugar a una diversidad de enfoques en los distintos países, especialmente en las dimensiones de la pobreza examinadas y en las prioridades de política, así como en las responsabilidades institucionales, para medir, analizar y combatir la pobreza multidimensional a nivel nacional.

101. Si bien se coincide de manera generalizada en la importancia de la pobreza multidimensional como desafío para el desarrollo, actualmente existe gran diversidad de opiniones sobre su definición y las dimensiones de la pobreza que deberían incluirse en los enfoques para hacer frente a la pobreza en todas sus formas y dimensiones.

102. A pesar de que los países han elaborado enfoques diferentes, pueden observarse algunos aspectos comunes, en particular la identificación universal de tres dimensiones —salud, educación y nivel de vida— como aspectos clave de las estrategias nacionales. Otro elemento común es que varios países han adaptado las estrategias de lucha contra la pobreza a los contextos legislativos nacionales para garantizar la conformidad con las leyes nacionales y la Constitución.

103. Hay margen para que los países desarrollen los enfoques existentes y los apliquen y adapten a sus contextos nacionales. El gran impulso en favor de una comprensión multidimensional de la pobreza puede contribuir a la difusión de estos enfoques multidimensionales de la erradicación de la pobreza.

104. También es posible y necesario trabajar conjuntamente en materia de pobreza multidimensional, aprovechando los elementos comunes de los enfoques nacionales y vinculando los enfoques a las actividades y estrategias nacionales dirigidas a aplicar la Agenda 2030.

105. Los indicadores mundiales recientemente revisados de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y un análisis de la pobreza multidimensional que represente las circunstancias nacionales pueden reforzarse mutuamente cuando se evalúen los progresos.

106. Una mayor labor analítica por parte del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo podría contribuir a subsanar las deficiencias a la hora de traducir el análisis y la medición de la pobreza multidimensional en medidas políticas concretas relativas al Objetivo 1 y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

107. Las plataformas internacionales que permiten el intercambio de experiencias, enseñanzas e ideas podrían contribuir a orientar la formulación de políticas a nivel nacional, así como a elaborar las mejores prácticas en la medición de la pobreza multidimensional, incluidos los aspectos relacionados con la reunión y el desglose de los datos por grupo de población, edad, sexo, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales.

108. El marco de indicadores mundiales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, recientemente acordado por la Comisión de Estadística, puede aportar una valiosa contribución a los enfoques correspondientes a la medición de la pobreza multidimensional, cuyas dimensiones fundamentales, como son la salud y la educación, reproducen las del marco de indicadores.

109. El sistema de las Naciones Unidas y otros asociados para el desarrollo deberían ayudar a los países a impulsar el desarrollo de la capacidad estadística, especialmente en lo que se refiere a mejorar la disponibilidad, la calidad, la puntualidad y el desglose de los datos para medir los progresos en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la lucha contra la pobreza multidimensional.

110. Los actuales enfoques nacionales del bienestar que tratan de ir más allá del PIB han integrado con éxito enfoques multidimensionales de la pobreza en estrategias de desarrollo más generales, lo que subraya la complementariedad de las iniciativas de erradicación de la pobreza con enfoques más amplios del bienestar, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible.

---