

MPPN Policy Briefing

El proceso participativo en El Salvador para definir las dimensiones del IPM

Carolina Moreno

A fines de 2009, El Salvador comenzó el proceso de creación de una medida de pobreza multidimensional. Un tema central fue la definición de las dimensiones constitutivas del Índice de Pobreza Multidimensional. ¿Cómo elegir las dimensiones que reflejaran mejor lo que la sociedad salvadoreña considera como partes centrales de la pobreza? El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de El Salvador y la organización Techo, con el apoyo de la Secretaría Técnica y de Planificación (STPP) de la Presidencia de la República, llevaron a cabo una serie de 23 grupos focales en distintas zonas del país donde le preguntaron a personas viviendo en situación

de pobreza lo que significaba la pobreza, las dimensiones que la componían y las estrategias que utilizaban para sobrevivir.

A partir del análisis de grupos focales se identificaron las principales carencias desde la perspectiva de las personas. Se establecieron 5 dimensiones y 20 indicadores que actualmente forman parte de la medición de la pobreza multidimensional. La serie de grupos focales fue determinante en la definición de las dimensiones y los indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional.^[1]



Eligiendo las dimensiones

El proceso de definición de las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional de El Salvador (IPM-ES) comenzó con una discusión sobre el tema por parte del Consejo Asesor presidido por la STPP de El Salvador y el PNUD donde, sobre la base de su experiencia, se listó una serie de dimensiones o componentes deseables para una medición de la pobreza multidimensional. Un segundo ejercicio consistió en identificar dimensiones a partir de lo que la literatura sobre pobreza generalmente proponía, considerando informes como los de la Comisión Sen-Stiglitz-Fitoussi^[2] e indicadores ya probados, tales como los contenidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

En el Consejo se llegó al consenso de que era necesario hacer un primer ejercicio con los datos disponibles en el país. Teniendo esto en mente se analizaron las encuestas existentes para identificar qué era medible de todo lo mencionado. Se revisó principalmente la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), ya que se trataba de la encuesta anual con mayor nivel de representatividad. Sin embargo, esta encuesta contaba con buena información únicamente para tres dimensiones: el mercado laboral, materiales de la vivienda y servicios básicos, y educación, dejando de lado otros temas importantes como la salud o la seguridad. Había una brecha entre los componentes deseados para un IPM más allá de estas tres dimensiones básicas, y lo que las encuestas de hogares podían entregar en términos de los datos.

Esta brecha de información sólo era posible subsanar modificando y añadiendo preguntas a la EHPM, para lo cual había recursos y voluntad política. La pregunta que surgió fue, ¿cuáles dimensiones había que incluir en la encuesta? En este momento se decidió impulsar un proceso consultivo con la población viviendo en situación de pobreza.

Estudio cualitativo

Entre agosto y septiembre de 2012, el PNUD en conjunto con la organización Techo llevó a cabo una serie de 23 grupos focales o mesas de consulta con habitantes de 20 comunidades viviendo en pobreza. De los 23 grupos focales, en 20 participaron personas adultas (18 años y más) y los otros 3 fueron grupos especiales: niños, líderes comunales y mujeres. En total, colaboraron alrededor de 250 personas.

La identificación de las zonas se hizo a partir del Mapa de Pobreza y Exclusión Social, herramienta que sirvió para definir los asentamientos y hogares precarios en mayor situación de vulnerabilidad.

Se eligió implementar un estudio cualitativo porque se buscaba entender el fenómeno a partir de las propias explicaciones de las personas viviendo en situación de pobreza. Los estudios de este tipo no pretenden ser estadísticamente significativos sino que están orientados a reconocer la mayor cantidad de representaciones sociales y las diferentes realidades, las particularidades entre el área urbana y la rural, entre mujeres, niños, zonas del país, y adultos mayores, entre otras. Se identificaron aproximadamente 30 realidades diferentes a partir de estos grupos.

Uno de los factores que facilitó el proceso fue el trabajo con la organización Techo, quienes ayudaron a llevar a cabo los grupos. Esta organización se dedica a realizar trabajo comunitario en sectores vulnerables de El Salvador, lo que facilitó el trabajo porque sus miembros ya contaban con la confianza de los habitantes de las diferentes poblaciones vulnerables. Ese trabajo comunitario permitió que las personas no se sintieran intimidadas al conversar y hablar sobre su vida.

El proceso duró dos meses y medio, y se realizó principalmente durante los fines de semana para asegurar la presencia de las personas en sus hogares. Cada grupo tuvo una duración aproximada de una hora y media.

El trabajo de campo se hizo con varios grupos de investigadores quienes contaban con un temario con los cuatro bloques temáticos siguientes: la definición de pobreza, las dimensiones de la pobreza, las estrategias para lidiar con la pobreza y la proyección para el futuro (ver video sobre el tema). No se identificaron dimensiones de la pobreza de antemano, puesto que el objetivo era dejar que éstas se evidenciaran naturalmente en la conversación.

Pasando del discurso a las dimensiones

Una vez finalizados los grupos, se realizó el análisis por medio de la técnica de análisis de discurso. Esto permitió identificar, por un lado, las privaciones más sentidas por la población salvadoreña y, por otro, las principales categorías o dimensiones considerando las carencias que más se repetían en los distintos grupos. El siguiente paso consistió en darle una traducción técnica, es decir, construir preguntas a ser incluidas en la EHPM para captar estas privaciones.

“Mire lo que como”, “vea dónde y cómo vivimos”, “no pasamos de lo mismo”, “aquí no hay trabajo”, “peor si nos enfermamos”, “uno no sale por cuidar la casa” o “si yo me hubiera educado” son algunas de las potentes frases que marcaron el análisis y delimitaron los indicadores a ser usados: inseguridad, hacinamiento, falta de espacios públicos de esparcimiento, desempleo o trabajo precario, falta de acceso a servicios de salud, inseguridad y carencias educativas (ver figura 1). Cada frase describe una vivencia común en la población y, mediante este ejercicio, se transformó en un indicador a ser medido por el índice.

Un equipo interinstitucional conformado por representantes de la Dirección de Estadística y Censos, la STPP y el PNUD, con apoyo técnico de OPHI, analizó cada una de las carencias y se identificaron las que eran medibles. Se crearon 48 indicadores, lo que dio como resultado alrededor de 70 preguntas nuevas, las que fueron probadas en terreno en dos pruebas piloto durante 2013. A partir de ese trabajo se identificaron los indicadores que funcionaban considerando los que eran prioritarios para las personas y que, además, eran más robustos estadísticamente. Es así como se identificaron 20 indicadores, que se incorporaron al Índice de Pobreza Multidimensional a través de 5 dimensiones.

Principales carencias presentadas en el discurso de las personas en situación de pobreza en El Salvador y su correspondiente indicador asociado

“Mire lo que como”	“Lo mismo y salteado”	Inseguridad alimentaria
“Vea dónde y cómo vivimos”	“Con hoyos en el techo”	Materiales inadecuados de techo
	“Con piso de tierra y paredes como zarandas”	Materiales inadecuados de piso y pared
	“Amontonados, como que fuéramos cuches”	Hacinamiento
	“Incapaces de protegernos de alguna correntada”	Exposición a daños y riesgos ambientales
	“Vea dónde y cómo vivimos”	“Mire, con algo de pena, pero ese es el baño...”
“...Es que aquí no hay agua por tubería”		Falta de acceso a agua potable
“Con algo de temor de ser desalojados”		Inseguridad en la tenencia del terreno
“Nos pasamos de lo mismo”	“Es que aquí la divierte no existe”	Falta de espacios públicos de esparcimiento
“Es que aquí no hay trabajo”	“El trabajo es escaso y mal remunerado”	Desempleo Empleo precario
	“Yo trabajo de lo que sea en las condiciones que sean”	Falta de acceso a seguridad social
	“Hoy sin bachillerato no hay oportunidades”	Baja empleabilidad
	“El pisto no alcanza hay que apoyarse en los bichos”	Trabajo infantil
“Peor si nos enfermamos”	“Ir a la clínica es un día de trabajo menos”	Falta de acceso a servicios de salud
“O si uno pierde lo poco que tiene”	“Uno no sale por cuidar la casa”	Restricciones debidas a la inseguridad
	“Un día que me fui se me metieron los mañosos”	Incidenia de crimen y delito
“Si yo me hubiera educado”	“Nosotros ya no vamos a estudiar”	Inasistencia escolar
	“Este año no va a estudiar sino que hasta el otro”	Rezago escolar

Fuente de las figuras: Documento “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador,” Taller interno GOES. PowerPoint, Enero 2015.

Conclusión

¿Cómo elegir dimensiones e indicadores que orienten mejor las políticas públicas, en particular la social? Fue la pregunta que se hicieron en El Salvador en las primeras etapas del proceso de creación del IPM-ES. Se probaron varios caminos. Habían muchas ideas de dimensiones e indicadores. Pero, sabiendo que la pobreza es más que ingreso, ¿cuáles son las otras dimensiones más sentidas por la población? Para responder a esta pregunta se decidió llevar a cabo un proceso participativo que fue determinante en la definición de las dimensiones y los indicadores del índice final.

Hasta el momento, éste ha sido el primer y único proceso participativo para definir las dimensiones de un índice de pobreza multidimensional llevado a cabo por un país. La participación de las personas permitió crear indicadores del IPM-ES que reflejaran las principales carencias de las personas en el contexto salvadoreño.

NOTAS

- [1] Autora agradece a Jimmy Vásquez, especialista en políticas sociales de la UNICEF. Vásquez fue parte del proceso participativo en su cargo de asesor en políticas, reducción de la pobreza y cumplimiento de los ODM del PNUD El Salvador. Errores u omisiones son responsabilidad de la autora.
- [2] Comisión de investigación creada por el Gobierno Francés en 2008 con el objetivo de identificar las limitaciones del Producto Interno Bruto para medir el desempeño económico y el progreso social.

DOCUMENTOS RELACIONADOS

Flacso, PNUD, y Ministerio de Economía del Gobierno de El Salvador. (2010). *Mapa de pobreza y exclusión social*.

Secretaría Técnica y de Planificación de El Salvador y Ministerio de Economía del Gobierno de El Salvador. (2015). *Medición multidimensional de la pobreza en El Salvador*.

PNUD. (2014). *La pobreza en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas*. Más información aquí.

Video “*La pobreza en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas*”. Más información aquí.



Este documento de política fue publicado como artículo en la página web de la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés).

Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

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

Telephone: +44 (0)1865
271915

Email: ophi@qeh.ox.ac.uk
www.ophi.org.uk
www.mppn.org

Photo: Gabriel Caparó | Flickr CC BY-ND 2.0

OPHI
OXFORD POVERTY &
HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE



MPPN
MULTIDIMENSIONAL
POVERTY PEER NETWORK