



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

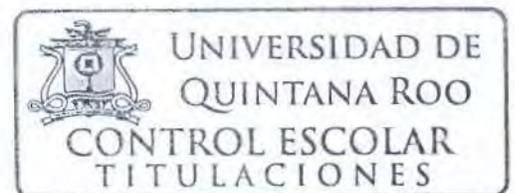
Definición y operacionalización de la pobreza en
la política social de México y Costa Rica.

Tesis

Para obtener el grado de
Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

PRESENTA
Rubí Libertad Fernández Canto

DIRECTOR DE LA TESIS
Dr. Miguel Ángel Barrera Rojas



Chetumal, Quintana Roo, México, agosto de 2019.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS POLÍTICAS Y HUMANIDADES

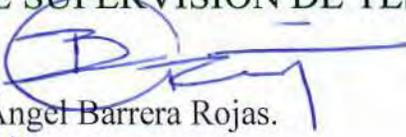
Definición y operacionalización de la pobreza en la política social de México y Costa Rica.

Presenta:
Rubí Libertad Fernández Canto

Tesis para obtener el grado de Licenciada en Gobierno y Gestión Pública

COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS

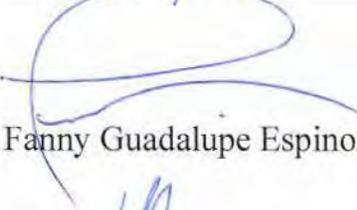
Asesor:


Dr. Miguel Ángel Barrera Rojas.

Asesor:


Mtro. Lázaro Marín Marín.

Asesor:

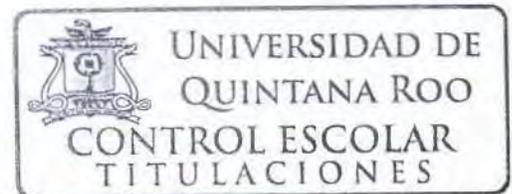

Mtra. Fanny Guadalupe Espinoza López.

Suplente:


Mtro. Óscar Iván Reyes Maya.

Suplente:


Mtro. José Gaudencio Arroyo Campohermoso.



Chetumal, Quintana Roo, México, agosto de 2019.

Este trabajo se elaboró como parte de los productos que derivaron del proyecto interno de investigación “*Políticas de combate a la pobreza en México, Centroamérica y el Caribe*”, mismo que se registró ante la Dirección de Investigación y Posgrado de la Universidad de Quintana Roo.

Agradecimientos

Este trabajo va dedicado a todos aquellos maestros que han conformado mi vida académica y profesional, mismos que siempre inculcaron en mí el incesante deseo de rebasar mis propios límites del aprendizaje, a ellos les debo mis logros personales porque sin su impulso el recorrido no hubiera sido tan satisfactorio;

A mi Director de Tesis, el Dr. Miguel Ángel Barrera Rojas, quien se mantuvo al pie del cañón conmigo y nunca dudó de mí, alentándome a sumergirme e investigar en áreas que no dominaba;

Al “Club de los Cinco”, mis grandes amigos de esta hermosa etapa, los llevaré siempre en mi corazón;

A todos mis amigos y compañeros de trabajo que son economistas, quienes me proporcionaron su apoyo y perspectivas desde su expertise e hicieron más enriquecedor mi trabajo y;

por sobre todas las cosas, gracias a mí, por confiar siempre en mi capacidad y no haber perdido nunca el hambre y la determinación de aprender siempre más.

Índice de contenido	
Agradecimientos.....	2
Índice de figuras	4
Resumen	4
Palabras clave.....	5
Presentación	6
CAPÍTULO 1. SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO	7
Planteamiento del problema	7
Justificación.....	9
Pregunta de investigación.....	11
Preguntas subsidiarias	11
Objetivos de investigación	11
Objetivo general:.....	11
Objetivos específicos:	11
Hipótesis.....	12
La región de estudio	12
CAPÍTULO 2. DISCUSIÓN TEÓRICO - CONCEPTUAL.....	16
Operacionalizando el concepto de pobreza.....	17
Evolución de la concepción y definición de la pobreza en los países de estudio:	20
Contextos nacionales para la definición y la medición de la pobreza.....	35
Guatemala	35
Honduras	36
Nicaragua	37
Panamá.....	38
Belice	39
Agenda o <i>framing</i> . Abordaje conceptual desde la política pública.....	40
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.....	45
Estrategia metodológica	45
Sobre la política comparada como metodología	46
Sobre el análisis documental de la información.....	49
CAPÍTULO 4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES	49
Resultados	50

Conclusiones	61
Fuentes consultadas.....	63

Índice de figuras

Figura 1	12
Gráfico 1.....	14
Gráfico 2.....	14
Matriz 1	51
Tabla 1.....	14
Tabla 2.....	25
Tabla 3.....	31
Diagrama 1	56
Diagrama 2	58
Diagrama 3	59

Resumen

El presente trabajo pretende analizar la definición que México y Costa Rica adoptan para definir la pobreza en sus países y comparar la selección de sus indicadores para determinar si, en países con contextos similares, la operacionalización del combate a la pobreza sigue un mismo sentido o, si por el contrario, cada soberanía clasifica esta condición social de manera diferenciada. Para esto, se estudian diversos materiales bibliográficos donde se sientan los precedentes de la medición de la pobreza en América Latina que, como se verá más adelante, derivó en la utilización de

indicadores multidimensionales y ya no solo en la antigua práctica de medir la pobreza únicamente comparando los ingresos monetarios.

Lo anterior, permitirá conocer si existe, en materia de políticas públicas, un *frame setting* o “marco en común” que permita o sugiera la elaboración de programas sociales compartidos para una misma realidad.

Palabras clave

Pobreza, Indicadores, NBI, Frame Setting, Política Pública.

Presentación

En el este trabajo de titulación se pretende hacer una comparación documental de la definición y operacionalización en materia de política pública del concepto de pobreza en México y Costa Rica. El objetivo de lo anterior es saber si existen condiciones para establecer un precedente de *common framing*, mas no así de *agenda setting* como se podría pensar - y como más adelante se abordará el debate - para el combate a la pobreza en esta región del planeta.

Para ello, se hizo una basta, profunda e intensa revisión documental de todos aquellos documentos y papeles de trabajo donde los gobiernos federales de los países de la región de estudio ponen de manifiesto lo que, desde sus contextos, consideran y definen como “pobreza”. Con esa información se construyó una matriz donde se aprecian, por un lado, las dimensiones que todos los países de la región Centroamérica, incluídos los de estudio, consideran como básicas para definir y medir la pobreza, y que son parte de la metodología de *Necesidades Básicas Insatisfechas* propuestas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y, por otro lado, se distinguen también las aquellas dimensiones que cada gobierno adicionó porque las considera apropiadas para sus realidades y contextos sociales, políticos y económicos; permitiendo con esto detectar los indicadores más relevantes para la definición de la pobreza así como las posibles áreas susceptibles de mejora en la selección de indicadores que cada país tiene (de base, siendo éstas las NBI, y las agregadas siendo las específicas) y determinar si las condiciones presentadas son propicias para establecer un *frame setting*.

CAPÍTULO 1. SOBRE EL OBJETO DE ESTUDIO

Planteamiento del problema

Los datos oficiales registrados hasta la fecha declaran que en México para 2010 el 46.1% del total de la población se encuentra dentro de la tasa de incidencia de la pobreza, mientras que en Costa Rica, para ese mismo año y con ese mismo macroindicador, se registró el 21.2%, según datos del Banco Mundial. Para el 2016, cada país tuvo 43.6% y 20.5%, respectivamente. Lo destacable en este caso es que los indicadores establecidos por las distintas instituciones reflejan - bajo rasgos generales - la información que cada país les reporta de acuerdo con sus propias variables y metodologías, es decir, las cifras proporcionadas no fueron medidas bajo un mismo indicador ni con un mismo método de cálculo, lo que deja lejos de una realidad precisa o al menos susceptible a la subjetividad los datos si se quieren comparar.

En términos asimilables y según lo establecido por la normatividad del país, en México una persona es pobre si carece de acceso a alimentación, o si su vivienda es rentada, mientras que en Costa Rica una persona con esas carencias no es considerada pobre porque sus definiciones consideran otros aspectos que México no. También, en Costa Rica, si una persona de la tercera edad no cuenta con pensión, tuvo su primera infancia sin cuidado, no tiene un seguro de salud, o si carece de empleo o cuenta con uno informal, es considerada pobre. Todo lo mencionado con anterioridad, no lo contempla México. ¿Es correcto entonces concluir que las mismas personas que son pobres en Costa Rica, son pobres en México, y viceversa?

Es posible conocer las distintas metodologías para la medición de la pobreza de cada país de América Latina en los distintos organismos, manuales, leyes, lineamientos y decretos tanto de organismos nacionales responsables de la elaboración de estadísticas como de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario

Internacional (FMI). Sin embargo, aunque existen datos muy concretos y frecuentes sobre pobreza en toda Latinoamérica, todos esos datos reflejan cosas diferentes por la cuestión metodológica de operacionalización del concepto de pobreza en cada país.

Como se verá más adelante, medir la pobreza se ha convertido en un estudio detallado de indicadores multidimensionales y elegidos de acuerdo con la realidad de cada país, lo cual ha generado que los resultados arrojados por cada uno difieran entre sí si desean compararse, pues aunque su objetivo es medir la pobreza, cada uno lo mide con una estrategia o metodología distinta.

Una situación que llama la atención es que en todos los documentos que se revisaron existe la coincidencia de que medir la pobreza únicamente en términos monetarios representa un sesgo metodológico, pues es importante observar otras dimensiones propias del contexto de cada país que determinan la calidad de vida de las personas. Para justificar teóricamente lo anterior, todos los países analizados utilizan definiciones clásicas para la pobreza como la de Altmir (1979, p. 1) quien la define como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de la vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo”. Incluso el propio Oscar Altmir (1979, p. 2) advierte que existe el riesgo de que la definición y operacionalización de la pobreza estén “fuertemente influidas por el contexto socioeconómico y por los objetivos generales del proyecto social en el que se insertan las políticas antipobreza” de cada nación. De ahí la importancia de repensar a casi 40 años del trabajo de Altmir el camino que la región Caribe Centroamérica ha tomado de manera individual en el abordaje de la pobreza. Por lo anterior, se describen a continuación las principales condiciones destacables de cada país, mismos que sirvieron para tener el análisis generalizado del universo a estudiar dejando a lo último a los dos países en los que se centra esta investigación.

Justificación

El estudio del Gobierno y la Gestión Pública ha encaminado sus esfuerzos en el entendimiento y el manejo de las estrategias para elaboración, diseño y evaluación de las políticas públicas. En la elaboración de políticas o programas sociales, se incluyen aspectos tanto políticos, como jurídicos, económicos y por supuesto, sociales.

El gran universo de investigaciones y aportaciones en materia de políticas públicas ha despegado los marcadores en los temas relacionados con la política y la historia social, poco se ha hablado sobre la importancia de analizar los aspectos económicos para el análisis, elaboración, comparación y evaluación de una política, programa o proyecto, e incluso, de los datos que se generan y la homogeneidad entre ellos.

El presente trabajo se elabora con el objetivo de conocer cómo se define y operacionaliza el concepto de pobreza en dos países: México y Costa Rica, para que, a partir de ello, sea posible – ahora o en el futuro – sentar un precedente en las estrategias de medición y creación de políticas públicas para homologar los datos de medición de la pobreza en regiones o países que comparten contextos socioeconómicos similares.

Actualmente, en la biblioteca Santiago Pacheco Cruz de la Universidad de Quintana Roo, no se cuenta con trabajos de investigación que abonen o sienten un precedente en la elaboración de un marco común para la elección de indicadores en el estudio de la pobreza de México frente a otros países de América Latina, ya que las existentes se han limitado al análisis y descripción de las posibles causales de la pobreza en una región específica del país y no a su operacionalización o metodologías de medición (Pulido, 2003 y Rojas, 2003).

Otras obras, como la realizada por Fernando Enrique Bonilla Alguera (2005) han estudiado las causas de la pobreza desde enfoques dialécticos y estructurales; la tesis de Lara Martínez (2005) abonó al estudio municipal del desarrollo de la pobreza en el periodo de 1990 al 2001 pero siempre viéndolo como un problema público general y no como parte de una política comparada: más aún, no existe registro de trabajos de investigación a nivel licenciatura que ostenten comparar

indicadores macroeconómicos de pobreza entre dos países y, por supuesto, mucho menos frente a Costa Rica.

Hasta el momento, aquellos trabajos que han considerado al país de Costa Rica como parte de su objeto de estudio, como los trabajos de Collier (2000), Ralero Long (2009), Reyes Romero (2007), Valdés Baldosín (2005) y Morelos Ramírez (2013), se han enfocado a la descripción de conflictos limítrofes, historia de la conquista del territorio, el turismo y corrupción en dicho país, pero ninguno ha destinado esfuerzos por homologar sus indicadores para medición de la pobreza.

El aservo bibliográfico disponible en la red incluye información referenciada al tema de la pobreza visto desde una perspectiva global y otras tantas se concentran en el libre mercado, es así en las obras de N Lusting (2017), Céspedes (2006) y Rello y Trápaga (2001) disponibles en la Cepal, la Academia de Centroamérica y Redalyc, respectivamente.

La única obra encontrada hasta el momento que compara cuestiones de pobreza entre México y Costa Rica, es el trabajo de S Chant (1999) que versa sobre las unidades domésticas encabezadas por mujeres y sus percepciones de pobreza, más no sobre su operacionalización y posibles marcos de comparación.

Se consideró la importancia de este trabajo debido a las condiciones que presenta México al respecto de otros países, y para este caso en especial, Costa Rica, quien comparte con México aspectos como los intercambios comerciales más profundos en la región: es el primer socio en Centroamérica y el cuarto en América Latina y el Caribe (La Nación, 2014: párr. 3) Además, siendo Costa Rica un país de mucho menor tamaño comparado con su homólogo, existen indicadores en los que se encuentran empatados (como el PIB trimestral per cápita siendo 2.183 euros para México y 2.679 euros para Costa Rica) mientras que existen otros indicadores con una diferencia muy marcada (como el PIB anual siendo 1.027.786 millones para México mientras que 50.709 millones para Costa Rica) (DatosMacro: s.f: anexo 1)

Para el desarrollo de este trabajo de investigación, fueron de gran apoyo las materias pertenecientes al plan de la Licenciatura en Gobierno y Gestión Pública de 2007, materias tales como Administración Pública Comparada, Políticas Públicas I, II y III, Introducción a la Economía, Microeconomía y Macroeconomía; así como también el Seminario de Problemas Regionales. (Universidad de Quintana Roo, LGGP, 2007)

Pregunta de investigación

¿Cuáles son los criterios de operacionalización que impiden un common framing en la definición y operacionalización de la pobreza en México y Costa Rica?

Preguntas subsidiarias

1. ¿Cuáles son los elementos que ambos países consideran para medir la pobreza, adicionalmente de las NBI?
2. ¿Cuáles son las condiciones sociales que comparten ambos países?
3. ¿Qué condiciones socioeconómicas comparten? ¿En qué difieren?
4. ¿Existe un marco común que sugiera una solución compartida en estos dos países?

Objetivos de investigación

Objetivo general:

Comparar las definiciones y operacionalizaciones del concepto de pobreza en los países de estudio.

Objetivos específicos:

- i. Analizar la definición y operacionalización de pobreza en los países de estudio.
- ii. Analizar la selección de indicadores que cada país tiene, adicional a los establecidos por la CEPAL.
- iii. Identificar las diferencias y similitudes en su operacionalización de los indicadores.
- iv. Determinar si existe un marco común entre ambos países.

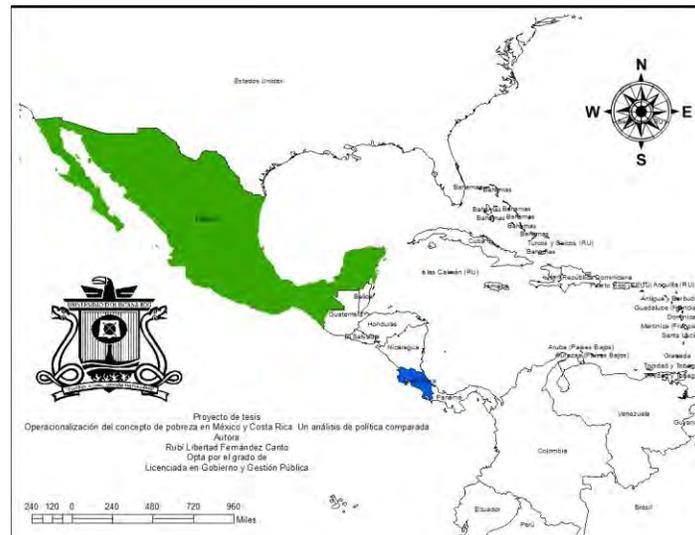
Hipótesis

Considerando la importancia de los mecanismos e indicadores para la medición de la pobreza en cualquier país, y dada la necesidad de elaborar políticas públicas o programas específicos para cada entorno, la hipótesis del siguiente estudio pretende comprobar que:

H₀: Existen condiciones de común referencia en las agendas entre México y Costa Rica para la elaboración de políticas públicas de combate a la pobreza.

La región de estudio

FIGURA 1
Mapa de la región de estudio.



Fuente: Elaboración propia con base en Google 2016.

Los Estados Unidos Mexicanos cuentan con una extensión territorial de 1,964,375 km², de los cuales 1,959,248 km² son superficie continental y 5,127 km² son superficie insular. Además de eso, cuenta con la superficie de la Zona Económica Exclusiva del Mar Territorial que abarca

3,149,920 km²; colinda al norte con los Estados Unidos de América y al sur con Belice y Guatemala (Secretaría de Relaciones Exteriores, s.f).

La capital mexicana es la Ciudad de México, antes Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y su división política consta de 32 entidades federativas; su forma de organización política es la de una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017). En lo que refiere a su estructura poblacional, según datos del último conteo del INEGI en 2015, México cuenta con una población total de 119 millones 938 mil 473 personas, siendo éstas 48.6% varones y 51.4% mujeres. En cuanto a su economía, México es el país en la posición número 15 mundial por volumen del PIB (Banco Mundial 2017). Al 2017 su PIB fue de 1.027.786 millones de euros. Su deuda pública en 2017 fue de 553.852 millones de euros, con una deuda del 53,57% del PIB y su deuda per cápita es de 4,484 euros por habitante (Banco Mundial, 2017).

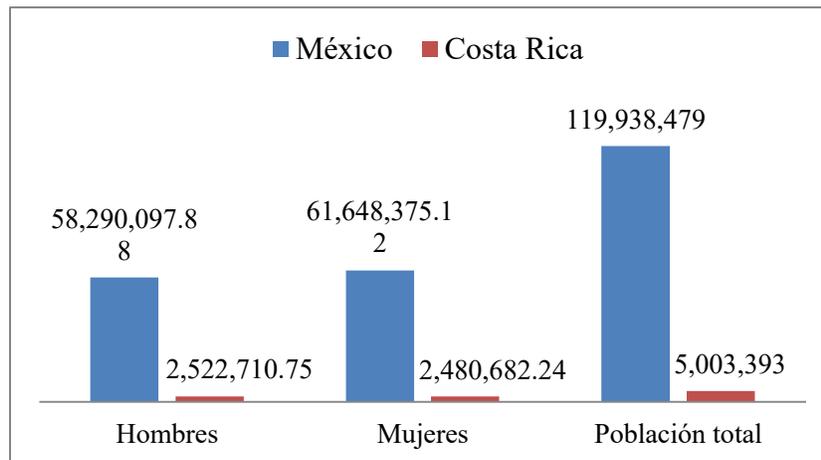
La República de Costa Rica está situada en Centroamérica y limita al norte con Nicaragua, al sur con Panamá, al este con el Mar Caribe y al oeste con el Océano Pacífico. Posee una ubicación especial en el mapamundi, pues ocupa el centro del Istmo Centroamericano; las ciudades principales son San José –capital-, Alajuela, Heredia y Cartago. Cuenta con una extensión territorial total de 51.100 kilómetros cuadrados, tan solo un tanto mayor que El Salvador y Belice. Su división política consta de siete cantones y éstos en 463 distritos. Cuenta con un sistema de gobierno democrático y su forma de gobierno es una República Presidencialista con Parlamento unicameral. Costa Rica cuenta con una población total de 5 millones 3 mil 393 personas de las cuales, el 50.42% son varones y el 49.58% mujeres (INEC, 2017). La estructura económica de Costa Rica radica básicamente en el turismo, la agricultura y la exportación de equipos electrónicos y los servicios. En lo que a su economía respecta, Costa Rica es la economía número 79 por volumen de PIB. Al 2017 su PIB fue de 51.920 millones de euros. Su deuda pública en 2017 fue de 25.241 millones de euros, con una deuda del 48,59% del PIB. Su deuda per cápita es de 5.083 euros por habitante. La última tasa de variación anual del IPC publicada en Costa Rica es de marzo de 2019 y fue del 1,4% (Banco Mundial, 2017)

En la gráfica que se presenta a continuación puede apreciarse la comparación de los datos económicos de ambos países como un primer acercamiento a su realidad. Lo anterior, es con el propósito de sugerir la pertinencia de un estudio como el propuesto entre uno de los países más

grandes de América Latina, como lo es México, contra uno de los países más grandes de Centroamérica como lo es Costa Rica.

GRÁFICO 1

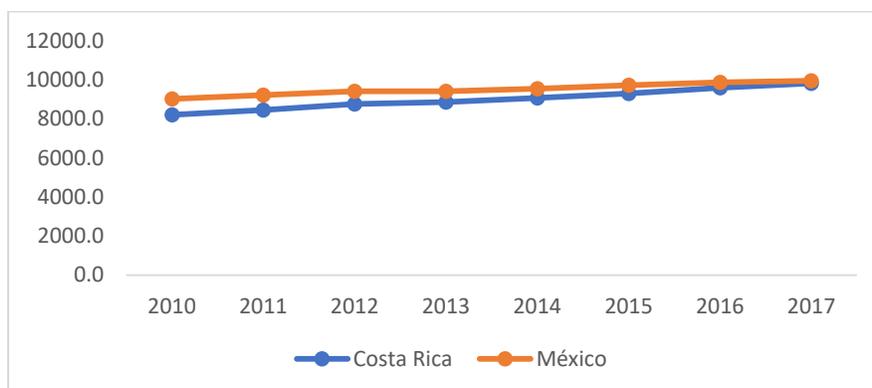
Población total en los países de estudio.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2017.

GRÁFICO 2

PIB per cápita (US\$ a precios constantes de 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2017.

TABLA 1		
Comparación de los datos económicos de los países de estudio.		
Dato	México	Costa Rica

PIB	1.027.786 millones de euros (2017)	51.920 millones de euros (2017)
Economía por volumen del PIB	Posición 15°	Posición 79°
Deuda Pública	553.852 millones de euros (2017)	25.241 millones de euros (2017)
Porcentaje del PIB de la deuda pública	53,57%	48,59%
Deuda per cápita	4.484 euros por habitante	5.083 euros por habitante
Tasa de variación anual	4,8%. (julio de 2018)	1,4% (marzo de 2019)
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial 2017.		

CAPÍTULO 2. DISCUSIÓN TEÓRICO - CONCEPTUAL

Estudiar la pobreza ha tenido un interés relevante durante décadas para los gobiernos nacionales e internacionales – interés mismo que se ha reflejado también en las áreas de las ciencias sociales y las ciencias económico – administrativas,– los cuales han buscado a través de diversos mecanismos¹ en primer lugar, la comprensión completa de este problema público que ha mantenido en el margen a millones de personas en todas las regiones del planeta, y en segundo lugar, hallar las estrategias precisas que permitan reducir el número de personas consideradas como pobres, reducir las condiciones sociales, culturales y geográficas que llevan a esto y, por supuesto, situar a cada país dentro de los primeros lugares en los índices de calidad de vida.

En este capítulo se hablará acerca del tan amplio concepto de pobreza y de cómo distintos autores han manejado los alcances y límites de lo que la pobreza implica. Se conocerá que en una primera fase de la economía de América Latina y el mundo, la medición de la pobreza era medida únicamente con referencia a los ingresos obtenidos por cada persona, lo que dejaba fuera de medición si esos ingresos podían asegurarle al ser humano una digna calidad de vida.

La calidad de vida, siendo un concepto más subjetivo y más difícil de medir cuantitativamente, obligó a los hacedores de los indicadores a elaborar unidades de medida y fórmulas que permitan medir todas aquellas cuestiones que reflejan la felicidad y forma digna de vivir, al menos con lo indispensable para ello: así nacieron los indicadores multidimensionales.

¹ Dichos mecanismos suelen ser políticas públicas, inversión pública en zonas rurales, redistribución de la riqueza mediante programas sociales, o incentivos al ingreso, etc.

Operacionalizando el concepto de pobreza

Grajales (1996) y Actis (2008a, 2008b) hacen especial énfasis en la necesidad de analizar la operacionalización como fenómeno dentro de las ciencias sociales dada la lógica deductiva que estas tienen ya que la operacionalización “permite por una parte, la elaboración de los instrumentos de medida, convirtiendo los indicadores en ítems o elementos de observación” (Reguant y Martínez, 2014, p. 3). Otros autores como Betancur (s/f, p. 1) señalan que “Una variable es operacionalizada con el fin de convertir un concepto abstracto en uno empírico, susceptible de ser medido a través de la aplicación de un instrumento. Dicho proceso tiene su importancia en la posibilidad que un investigador poco experimentado pueda tener la seguridad de no perderse o cometer errores que son frecuentes en un proceso investigativo, cuando no existe relación entre la variable y la forma en que se decidió medirla, perdiendo así la validez”. De hecho autores como González (2018, p. 80) mencionan que la operacionalización debe ir tan atrás como sea necesario, incluso “partir de los rasgos etimológicos y semánticos” del concepto a analizar.

En la literatura especializada existe un buen número de referencias donde se analiza cómo la operacionalización de un concepto asociado deriva en políticas sociales sumamente diferenciadas. Tal es el caso de dos trabajos de Actis (2008a, 2008b) quien aborda la forma en cómo se operacionalizó el concepto de bienestar social, para lo cual analizó nueve estudios de caso en América Latina y España. Entre las conclusiones más valiosas está, primero, que al ser el bienestar social un concepto multidimensional este siempre estará en función del conocimiento que el diseñador de la política tenga sobre el medio social a investigar, y segundo, que es imperante tratar de homologar indicadores a fin de disminuir el sesgo. En el trabajo de González (2018) se aborda la operacionalización dos conceptos, monitoreo y evaluación, que influyen a otros dos que sirven de guía, gestión del desarrollo local. El aporte más valioso de este trabajo radica en que la autora considera la variable tiempo como imprescindible al momento de operacionalizar, es decir, que los conceptos etimológicamente no cambian, pero sus contextos históricos sí. De hecho, el trabajo de Rodríguez (2011) destaca en su aporte por apearse a una operacionalización *ad-hoc* bajo la línea de la Declaración de los Objetivos del Milenio pero acorde al contexto histórico,

social, político, económico y cultural para la elaboración de una propuesta de índice de bienestar para países africanos.

En la literatura cuantitativa destacan dos trabajos, el primero de Martínez *et al.* (2016) quienes plantean un sendo análisis histórico y multidimensional sobre la pertinencia del uso de medidas multidimensionales para explicar el concepto de bienestar social, así como la identificación de los factores que determinan dicho bienestar. Esto, según los autores, resultará determinante en la forma en cómo se llevará a cabo la medición y combate de la pobreza para las 32 entidades federativas de México. Por otra parte, el trabajo de Manfredi (2017) hace una fuerte crítica al hecho de que la operacionalización y diseño de indicadores para medir el bienestar tiene sesgo desde el momento en que se plantean desde la agenda de los países desarrollados y no desde las necesidades de los países con menor desarrollo, lo que ocasiona resultados estadísticos poco concluyentes.

Ahora bien, uno de los principales problemas por los que ha atravesado el análisis de la pobreza ha sido el seleccionar las dimensiones bajo las que se definirá este fenómeno. Es importante señalar que la definición del concepto “pobreza” obedece a circunstancias temporales, pero sobre todo, geográficas como se evidenciará en el desarrollo de este texto y de la futura tesis.

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) la pobreza se define como el no acceso a las libertades, capacidades, derechos y oportunidades que debieran gozar todas las personas (Guevara, 2011, pp. 3 - 4). De hecho, el Banco Mundial define que una persona se encuentra en situación de pobreza a partir de múltiples dimensiones y de su acceso o restricción a ellas: se dice que una persona es pobre cuando es incapaz de satisfacer sus necesidades básicas, cuando carece de educación y de desarrollo de destrezas, cuando existe una falta de control sobre los recursos, cuando la salud es insuficiente y se presente desnutrición, cuando se carezca de vivienda y de acceso al agua, cuando exista “vulnerabilidad a los cambios bruscos” y haya falta de libertad política. (The World Bank Group, 1999, p. 02)

En línea con lo anterior, es importante destacar que el Banco Mundial aclaró que en términos conceptuales no son lo mismo la pobreza que la desigualdad. Para este Instituto, la pobreza hace referencia al nivel de vida que en conjunto tenga una parte de la sociedad, mientras que la desigualdad es un término más relativo. Según Malthus, con un determinado nivel de

desigualdad se podría encontrar un nivel de pobreza nulo, en donde nadie es pobre, así como también un nivel de pobreza máxima en donde todos son pobres. (Mathus, 2008, párr. 14)

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las condiciones de la pobreza se presentan al carecer de recursos económicos y de condiciones de vida que socialmente son aceptadas como básicas. Según esta institución, estos elementos pueden ser medidos en términos tanto absolutos como relativos y pueden variar de acuerdo con el tiempo y la región en que sean medidos. En cuanto a pobreza monetaria se refiere, para la CEPAL significa estar por debajo del ingreso de la *línea de pobreza* (que corresponde al costo de una canasta de consumo básico); además de esa línea, existe la llamada *línea de indigencia*, para la cual los ingresos de una familia no alcanzan mínimamente para los requerimientos nutricionales aunque todos sus ingresos fuesen destinados únicamente para ello. (Romero, 2002, párr. 2 – 5)

Para el premio Nobel de Economía, Amartya Sen, el concepto de pobreza incluye aspectos que van más allá de la medición de lo monetario y de las propiedades: él incluye por primera vez la valoración de la calidad de vida de las personas. (Sen, 2000, p. 37) Para este autor, la pobreza es la privación de capacidades y de derechos, razones por las cuales un individuo se encuentra lejos de valorar la vida que posee. Sen no rechaza de su concepción de pobreza aquellas definiciones que incluyen la medición monetaria del ingreso, sino que complementa el concepto definiendo que la mejora en los aspectos sociales, salubres y de educación de una persona son un impulso para ayudarlas a combatir esta condición. Para Sen, la pobreza está condicionada por las capacidades, por la posibilidad de conseguir y acceder a mejores condiciones de vida por su propia voluntad: la pobreza, es cuando no se puede acceder a esas condiciones debido a la ausencia de medios para ello. (Mathus, 2008, párr. 4)

Paul Spicker definió al concepto de pobreza bajo once vertientes que son meramente excluyentes entre sí, es decir, una variable no depende la otra y pueden suceder varias de ellas al mismo tiempo o pueden no existir todas al mismo tiempo. Estos once conceptos nos hablan de necesidad, estándar de vida, insuficiencia de recursos, carencia de seguridad básica, falta de titularidades, privación múltiple, exclusión, desigualdad, clase, dependencia y padecimiento inaceptable. (Mathus, 2008, párr. 5)

También, Robert MacNamara quien fuera Presidente del Banco Mundial para 1968, señala que es importante diferenciar entre la pobreza absoluta de la relativa. Para él, la pobreza relativa,

es la aplicable en comparaciones con distintas regiones o países: una persona que se considera pobre en Estados Unidos, puede no ser considerado pobre en Haití o Venezuela. Por otro lado, la pobreza absoluta es aquella que arroja resultados cuando son medidos por un estándar fijo independientemente de espacios geográficos o temporalidades (Mathus, 2008, párr. 22).

Finalmente, de acuerdo con teóricos como Orshanky (1969, p. 37) el primer problema que la economía enfrenta al tratar de operacionalizar este concepto es que la pobreza “es un juicio de valor; no es algo que se pueda verificar o desmotrar, salvo por inferencia y sugerencia. (...) el concepto tiene que ser limitado por el propósito para el que ha de servir dicha definición”. A partir de esta idea es que se presenta en la literatura una pregunta fundamental ¿quién es pobre? Algunos ejercicios como los del Banco Mundial (1992, 2001, 2004, 2013) sugieren que la mejor forma de definir la pobreza es a través del ingreso, pues este determina la capacidad adquisitiva que tienen los individuos. Otros autores como Sen (1979, 1997, 2000) cuestionan el *status* de las libertades que los Estados otorgan a los individuos y que repercuten directamente en la calidad de vida. Y es en ese punto de la discusión cuando Altmir (1979) a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) propone que la pobreza se mida de manera multidimensional a través de lo que llamó Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pues para este autor la pobreza es “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de la vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo”. Incluso el propio Oscar Altmir (1979, p. 2) advierte que existe el riesgo de que la definición y operacionalización de la pobreza estén “fuertemente influidas por el contexto socioeconómico y por los objetivos generales del proyecto social en el que se insertan las políticas antipobreza” de cada nación.

Evolución de la concepción y definición de la pobreza en los países de estudio:

Durante los primeros años del Siglo XX ya existían numerosos estudiosos, instituciones y organismos que dedicaron sus esfuerzos a la comprensión del problema sobre cómo medir la pobreza: tal es el caso de Seebohm Rowntree (1899), el Informe sobre el Desarrollo Mundial (1999)

y el Banco Mundial (1999). En un principio, había bastado con el análisis de la pobreza viéndola únicamente bajo la percepción monetaria, es decir, midiendo los ingresos y los gastos por hogares, hasta que se dieron cuenta de que un mismo estudio separado por el espacio físico y por el tiempo en que fue aplicado, influía en los resultados de manera significativa y no precisamente objetiva. (Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000, p. 16)

Si bien, en un inicio había bastado con medir a la pobreza desde el aspecto del ingreso económico, con el paso de los años y el desarrollo de la sociedad se encontró la necesidad de abonar a la definición con enfoques más que excluyentes, integradores, que permitieran ver como una realidad completa las diferentes aristas que naturalmente la sociedad presenta.

Con el paso de los años la metodología empezó a carecer de precisión debido al descubrimiento de variables que no habían sido consideradas hasta ese momento por elegir únicamente al ingreso. Los expertos en el tema se percataron que medir la pobreza únicamente monetaria de cada hogar bajo las denominadas “Líneas de pobreza”, representaba un sesgo metodológico que dejaba fuera de vista las desigualdades al interior del hogar, al ingreso por individuo de cada familia y por supuesto, otras variables como el ingreso por género y rangos de edad. (Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2000, p. 18)

Por si lo anterior fuera poco, las investigaciones realizadas a la evolución de la pobreza en los distintos países arrojó datos alejados de la realidad los unos entre los otros: lo que la gente de Jamaica consideraba pobreza, no era el mismo concepto para Costa Rica, ni mucho menos para Argentina, ya que mientras uno consideraba indispensable la cuestión del transporte público, para otro era más importante sector salud. Con ello se estableció el parteaguas para el mundo de variables multidimensionales e indicadores que hoy en la actualidad conocemos como indicadores de pobreza y llevó al nacimiento de estrategias como las Necesidades Básicas Insatisfechas.

Una de las maneras más objetivas y con mayor desarrollo en su implementación ha sido el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Este método fue introducido por la CEPAL a comienzos del siglo XIX y se sustenta en la información que ya arrojaban los censos de población y vivienda. Con dicha información se analizaban los hogares que cumplían – o no – con los indicadores comunes que establecieron dada la información que se maneja.

De acuerdo con los resultados arrojados de dichos censos (disponibles en todos los países de América Latina) se elaboraron mapas geográficos que relacionaban las zonas con mayor incidencia en la carencia de uno u otro indicador. (Feres, J. y Xavier, M. 2001, p. 8). Este método de medición de las NBI vino a sustituir al método de Líneas de Pobreza, y una de sus principales críticas ha sido el modo de medir, con su selección de indicadores, aquella consideración de pobreza que se obtiene tras medir únicamente cuestiones del ingreso y no del desarrollo de capacidades o calidad de vida. (Feres, J. y Xavier, M. 2001, p. 8)

Este método de las NBI es limitado en su medición debido a la acotación marcada en sus indicadores: características de la vivienda – hacinamiento, desechos, material de construcción – acceso a educación básica; ingresos suficientes para adquirir lo necesario y así alcanzar niveles mínimos de consumo y acceso a servicios básicos. (Feres, J. y Xavier, M. 2001, p. 8)

El uso de los indicadores de NBI se volvió regular en México hasta 2004, cuando el presidente Vicente Fox promulgó la Ley de Desarrollo Social en la que se establece en el artículo 1, fracción II. “Señalar las obligaciones del Gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos generales a los que debe sujetarse la Política Nacional de Desarrollo” (LDS, 2004, p. 1); fracción VIII “*Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social*” (LDS, 2004 p. 2). Asimismo, el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social en su artículo 37 establece de manera puntual que “*Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación*” (RLDS, 2004, p. 8). Estos criterios jurídicos dieron nacimiento al Consejo Nacional de evaluación de la Política de Desarrollo Social, organismo cuya responsabilidad es

“emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante los siguientes indicadores: *ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social*” (CONEVAL, 2016, p. 14).

Posterior a la creación del CONEVAL, casi seis años después, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron los “Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza”. Este documento plantea y esboza todas las dimensiones, subdimensiones, categorías e *items* que la medición de la pobreza en México toma en cuenta. En el Título Segundo “DE LA DEFINICIÓN DE LA POBREZA” se establece que

CUARTO.- La definición de pobreza considera las condiciones de vida de la población a partir de tres espacios: el del bienestar económico, el de los derechos sociales y el del contexto territorial. QUINTO.- El espacio del bienestar económico comprenderá las necesidades asociadas a los bienes y servicios que puede adquirir la población mediante el ingreso. SEXTO.- El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social (...). SÉPTIMO.- El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social (...) El espacio de los derechos sociales se integrará a partir de las carencias de la población en el ejercicio de sus derechos para el desarrollo social. OCTAVO.- La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación (DOF, 2010, p. 2).

El Capítulo II “Del espacio del bienestar económico” establece que: “DÉCIMO PRIMERO.- La población en situación de pobreza multidimensional será aquella cuyos ingresos sean totalmente

“insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que requiere para satisfacer sus necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación” (DOF, 2010, p. 3),

Además es ese capítulo se establece que debe hacerse una distinción entre el ámbito rural y urbano en la utilización de las líneas de bienestar y bienestar mínimo. En el capítulo III “De las carencias sociales” se establecen los criterios para cada carencia social a medir:

I.-En materia de rezago educativo: a) Población de 3 a 15 años que no cuenta con la educación secundaria terminada y no asiste a la escuela. b) Población nacida hasta 1981 que no cuenta con la educación primaria terminada. c) Población nacida a partir de 1982 que no cuenta con la educación secundaria terminada. II.- En materia de acceso a los servicios de salud: a) Población no afiliada o inscrita para recibir servicios de salud por parte del Seguro Popular, y que tampoco es derechohabiente de alguna institución de seguridad social. III.- En materia de acceso a la seguridad social: a) Población ocupada y asalariada que no recibe por parte de su trabajo las prestaciones de servicios médicos, incapacidad con goce de sueldo y SAR o Afore. b) Población ocupada y no asalariada que no recibe como prestación laboral o por contratación propia servicios médicos por parte de una institución pública de Seguridad Social y SAR o Afore. c) Población sin acceso a la seguridad social por alguno de los primeros dos criterios, que no goce de alguna jubilación o pensión, ni sea familiar directo de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social. d) Población de 65 años o más que no dispone de acceso a la seguridad social por alguno de los criterios anteriores ni es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores. IV.- En materia de calidad y espacios de la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características: a) El material de la mayor parte de los pisos es tierra. b) El material de la mayor parte del techo es lámina de cartón o desechos. c) El material de la mayor parte de los muros es barro o bajareque; carrizo, bambú o palma; lámina de cartón, metálica o de asbesto; o material de desecho. d) Con hacinamiento. V.- En materia de acceso a los servicios básicos en la vivienda, la población que resida en viviendas con al menos una de las siguientes características: a) El agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa, o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. b) No disponen de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. c) No disponen de energía eléctrica. VI.- En materia de acceso a la alimentación: a) Población en hogares con un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo (DOF, 2010, p. 3-4).

En el Capítulo IV “Del Contexto Territorial” se establece que:

I.- En materia del grado de cohesión social: a) Medidas de polarización social, redes sociales o de desigualdad económica, los cuales serán medidos para ámbitos geográficos y territoriales específicos (localidad, municipio, entidad federativa, o los relevantes de acuerdo con

los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social). II.- En materia de acceso a infraestructura social básica: a) Población en localidades que se encuentran a una distancia mayor a tres kilómetros de un camino pavimentado. b) Población en localidades sin acceso a alcantarillado y electrificación pública. c) Población en localidades sin acceso a rellenos sanitarios públicos o algún servicio público de eliminación de basura. d) Otros indicadores sociales pertinentes de acuerdo con los objetivos, propósitos y acciones de cada programa de desarrollo social. III.- Otros considerados relevantes para el desarrollo social (DOF, 2010, p. 4).

Así, según los propios Lineamientos y Criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (DOF, 2010) la clasificación de pobreza obedece al número de carencias que posee un hogar en combinación con su situación de ingreso respecto a las líneas de bienestar y bienestar mínimo. Según el CONEVAL (2018) y el INEGI (2018) se considera a que una persona está en situación de pobreza o vulnerabilidad bajo los siguientes criterios:

TABLA 2				
Tipología de pobreza según los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza del CONEVAL				
	Concepto	Definición	Número de carencias requeridas	Criterio de línea de bienestar
POBREZA MULTI-DIMENSIONAL	Pobreza	Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.	Una	Ingreso por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo
	Pobreza extrema	Una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando tiene tres o más carencias,	Tres o más	Ingreso por debajo de

		de seis posibles, dentro del Índice de Privación Social y que, además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Las personas en esta situación disponen de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana		la Línea de Bienestar Mínimo
	Vulnerable por carencia social	Aquella población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar.	Una o más	Ingreso por encima de la Línea de Bienestar Mínimo
	Vulnerable por ingresos	Aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.	Ninguna	Ingreso igual o por debajo de la Línea de Bienestar
	No pobres y no vulnerables	Aquella población cuyo ingreso es superior a la línea de bienestar y que no tiene ninguna de las carencias sociales que se utilizan en la medición de la pobreza	Ninguna	Ingreso por encima de la Línea de Bienestar

POBREZA POR INGRESOS	Pobreza alimentaria	Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta		
	Pobreza de capacidades	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines.		
	Pobreza de capacidades	Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios		
Fuente: CONEVAL (2018, s/p); INEGI (2018, s/p)				

En Costa Rica, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) retoma algunas de las definiciones de pobreza que han elaborado diversos autores como Charles Booth, Paul Spicker y Amartya Sen. Para dicha institución, la pobreza se mide desde la perspectiva unidimensional y multidimensional. En la primera se encuentra la relación que tiene la sociedad con la ya mencionada línea de pobreza, mientras que la pobreza multidimensional es la que responde a distintos aspectos mínimos con los que debiera contar una persona para considerarse como “no pobre” y que son todos aquellos considerados en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) más

el acceso a un albergue digno, el acceso a una vida saludable, el acceso al conocimiento y a otros bienes y servicios. (INEC, 2015, p. 12)

En Costa Rica, según el INEC (2015), para la medición de la pobreza se planteó un Índice de Pobreza Multidimensional que pueda brindar datos anuales, para ello se diseñó la Encuesta Nacional de Hogares. Para la construcción de los indicadores así como de sus respectivos umbrales permite determinar “la desagregación geográfica a la que estará disponible el índice: a nivel nacional y de región de planificación.

En lo que respecta a la fundamentación teórica, esta se basará en los aspectos más relevantes de los enfoques señalados – Económico, Capacidades y Derechos –. Se adopta para el análisis multidimensional de la pobreza la metodología propuesta por Sabina Alkire y James Foster (OPHI, 2014), decisión basada en las motivaciones que señalan los autores:

1. Técnica: permite medir la pobreza no solo mediante una dimensión, sino mediante otras variables de interés, las cuales arrojan las encuestas de hogares.
2. Empírica: brinda un valor agregado a las metodologías empleadas hasta el momento para la medición de pobreza multidimensional, pues además de la incidencia de pobreza en la población, proporciona datos sobre la intensidad de la pobreza en cada caso.
3. Seguimiento y monitoreo de políticas públicas: permite realizar un seguimiento por indicador y monitorear las políticas sociales y otras herramientas con las que dispone el Estado para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes con mayores privaciones. Los gobiernos de los países, entonces, se deben comprometer para lograr las metas planteadas en cada indicador.
4. Analítica: el índice puede ser desagregado según el aporte de cada indicador por zona y región y presenta, a esos mismos niveles, la distribución conjunta de privaciones por dimensión.
5. Adaptabilidad: los indicadores, los puntos de corte de privación o no privación, y los valores y umbrales para determinar pobreza se establecen con base en múltiples criterios (normativos, éticos, teóricos, empíricos, participativos) que son debatidos, elegidos y comunicados con transparencia de acuerdo a la realidad de cada entorno o país.” (INEC, 2015, pp. 16-17)

De lo anterior se desprende la construcción de los indicadores que usa el IPM de Costa Rica. Según el INEC las dimensiones que se utilizan son:

- Educación: “En Costa Rica, desde el siglo XIX la educación primaria fue declarada gratuita y obligatoria. En 1973 se declaró de la misma forma la Educación General Básica, que abarca hasta el tercer año de la educación secundaria y, en el 2011 se establece la obligatoriedad de la educación diversificada. Dicha legislación, plasmada en la Constitución Política del país, posibilita el acceso a la educación como un derecho fundamental y, por tanto, el Estado debe velar porque sea accesible a todos los ciudadanos del país (...) Ante esto, concebir la educación como un derecho fundamental y como una vía hacia el desarrollo de los países la convierte en una dimensión que incide en las condiciones de vida de los hogares y, con ello, en la identificación de una pobreza multidimensional” (INEC, 2015, p. 18)
- Salud: “La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 22, indica que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...”; el artículo 25, por su parte, señala que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar...” (...) Frente a esto, en Costa Rica el seguro público de salud tiene una amplia cobertura, tanto por aseguramiento directo e indirecto, como aseguramiento por parte del Estado a la población de escasos recursos económicos, de manera que se brinda atención médica a prácticamente a toda la población (...) Sin embargo, a pesar de ello existen brechas entre la población que se encuentra en condición de pobreza, especialmente cuando se trata de áreas rurales. Son esas brechas las que fundamentan la importancia de incluir una dimensión de salud que dé cuenta de la realidad de las poblaciones respecto a las situaciones señaladas anteriormente. También debe considerar que un acceso deficiente a agua potable, al seguro social o incluso a formas adecuadas de eliminación de la basura son privaciones que sufren los hogares y que limitan su calidad de vida” (INEC, 2015, pp. 18-19).
- Vivienda: “Muy de la mano con la salud se encuentra el tema de la vivienda, la cual tiene una incidencia importante en la calidad de vida de las personas, ya que poseer un techo digno les brinda a los hogares posibilidades de protección y de desarrollo humano. Por ello, generalmente se consideran algunos indicadores, como calidad de los materiales,

hacinamiento y acceso a servicios básicos, para los análisis en materia de pobreza multidimensional.

Ante esto, parte importante de las políticas públicas del país se han abocado a solucionar la carencia del parque habitacional y a mejorar la calidad de este. De hecho, en la Constitución Política del país se declara que el Estado promoverá la construcción de viviendas populares. Desde 1904, con el “Reglamento sobre Chinchorros y Casas de Vecindad”, se inician los esfuerzos de los gobiernos por velar por que la población del país cuente con vivienda digna (Mora & Solano, 1993), los cuales toman aún más importancia con la Promulgación de la Ley 7052 en 1986, mediante la cual se crea del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), como órgano rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) y se crea el denominado Bono Familiar de Vivienda (BFV).

Ante esto, como una forma de evaluar las políticas públicas en materia de vivienda y de analizar cómo la calidad y las condiciones de vida en las viviendas tienen una incidencia en la pobreza del país, se incluye esta dimensión en el cálculo del IPM” (INEC, 2015, p. 19).

- Trabajo: “Tanto la Constitución Política de Costa Rica como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otras declaraciones, convenios y acuerdos internacionales señalan la importancia del empleo pleno y decente como derecho de todas las personas (...) Es el Estado quien debe velar por las condiciones de acceso al mercado laboral que permitan a toda la población poder conseguir un trabajo acorde a sus habilidades, experiencia y conocimiento; y, además, que ese trabajo cumpla con las garantías sociales dispuestas tanto en la Constitución Política como en el Código de Trabajo del país.

De esta forma, analizar el trabajo como una dimensión de la pobreza multidimensional es clave para determinar las deficiencias existentes en las políticas públicas dirigidas a tal asunto. Con ello, se pueden buscar las soluciones más adecuadas para garantizarle a la población el cumplimiento de sus derechos” (INEC, 2015, pp. 19-20)

- Protección social: “La protección social, concepto para el cual no existe una única definición, se refiere a aquellas acciones que realizan los diferentes actores de la sociedad, pero especialmente el Estado, para proteger a aquellas poblaciones que se encuentran en vulnerabilidad y con ello, aminorar dicha situación.

Si bien es cierto que la pobreza muchas veces no contempla sexo ni edad, también es cierto que algunos grupos poblacionales se encuentran en una condición de vulnerabilidad mayor que otros. Este es el caso de la población con discapacidad, de las personas adultas mayores, entre otros. Estos son grupos que, por el contexto social del país, ven reducido el acceso a ciertas garantías sociales e individuales.

Debido a esto, se han creado políticas públicas focalizadas, las cuales buscan atender a estos sectores de la población y proporcionarles herramientas para poder incorporarse activamente a ciertos ámbitos como por ejemplo el mercado laboral o el sector educativo. Este es el caso de los programas técnicos del Instituto Nacional de las Mujeres, del programa Pobreza y Discapacidad del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, del programa Construyendo Lazos de Solidaridad del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, de la Red Nacional de Cuido, entre otros.

Esta dimensión del IPM, centra la atención en cuatro poblaciones específicas: la primera infancia, la población adulta mayor, las personas con discapacidad y las personas fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones familiares.

Incluir una dimensión que analice distintos indicadores dirigidos a la situación de vulnerabilidad de estas poblaciones específicas permitirá darles un seguimiento a los programas y proyectos que buscan disminuir la pobreza en estos grupos” (INEC, 2015, pp. 20-21).

Ahora bien, los indicadores que se utilizan para cada dimensión se explican en la tabla 3.

TABLA 3		
Operacionalización del concepto de pobreza en Costa Rica		
Dimensión	Indicador	Definición del indicador
Educación	No asistencia a la educación formal	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona que se encuentre en edades entre los 5 y 17 años y no asista a educación formal. El hogar también se considera con privación si una persona de 5 a 17 años asiste a educación abierta

	Rezago educativo	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona que se encuentre asistiendo a la educación formal, que se encuentre en edades entre 7 y 19 años y que tenga dos años de rezago o más.
	Sin logro de bachillerato	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona que se encuentre en edades de 18 a 24 años y que no tenga bachillerato de secundaria académica o técnica, o que no esté asistiendo a la educación formal.
	Bajo desarrollo de capital humano	Se consideran con privación aquellos hogares en los que ninguna persona cumpla las siguientes características: edades entre los 25 y 35 años con título de bachillerato de secundaria académica o técnica, o alguna certificación de educación no formal; edades entre los 36 y 57 años con noveno año o alguna certificación de educación no formal; o edades entre los 58 y 64 años con primaria completa o alguna certificación de educación no formal.
Vivienda y uso de internet	Mal estado del techo o el piso	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas con techo o piso en mal estado.
	Mal estado de las paredes exteriores	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas con paredes exteriores en mal estado.
	Hacinamiento	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas que cumplan alguna de las siguientes condiciones: viviendas con menos de 30 m ² de construcción con dos residentes; viviendas con menos de 40 m ² de construcción en las que residan de 3 a 6 personas; viviendas con menos de 60 m ² de construcción en las que residan 7 personas o más. Las personas que vivan solas no se consideran hacinadas, independientemente del tamaño de la vivienda.
	Sin uso de internet	Se consideran con privación aquellos hogares donde ninguna persona, de 5 años y más, haya utilizado Internet en los

		últimos tres meses. En el caso de hogares conformados únicamente por personas adultas mayores (de 65 años o más), independientemente de si utilizaron o no Internet en los últimos tres meses, no se consideran con esta privación
Salud	Sin seguro de salud	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona de 18 años o más que no cuente con un seguro de salud (público o privado). Las personas de 0 a 17 años tienen cobertura del seguro social por ley por lo que no se consideran con esta privación
	Sin servicio de agua	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas sin tubería de agua dentro de la misma o con agua proveniente de pozo, río, quebrada o naciente, lluvia u otra fuente que no sea acueducto.
	Sin eliminación de excretas	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas que no tienen servicio sanitario exclusivo para el hogar o con sistemas de eliminación de excretas de “hueco”, pozo negro, letrina u otro sistema diferente al alcantarillado o tanque séptico
	Sin eliminación de basura	Se consideran con privación aquellos hogares que residen en viviendas donde se elimina la basura: botándola en un hueco o enterrándola; quemándola; tirándola a un lote baldío, al río, quebrada, al mar u otro lugar. En la zona rural no se considera privación enterrar la basura.
Trabajo	Desempleo de larga duración	Se consideran con privación aquellos hogares que cumplan al menos una de las siguientes condiciones: con al menos una persona de 15 años o más que ha estado desempleada durante más de 12 meses y que buscó trabajo la semana anterior a la entrevista, o personas fuera de la fuerza de trabajo desalentadas
	Incumplimiento de derechos	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona asalariada, en el sector privado, que recibe un

	laborales (Incumplimiento de salario)	salario menor al salario mínimo minimórum por hora laborada (categoría salarial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de un trabajador no calificado genérico). El salario que se emplea para obtener este indicador es el ingreso por salario ajustado por subdeclaración
	Incumplimiento de derechos laborales (incumplimiento de otros derechos laborales)	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona asalariada, en el sector privado, a la que se le incumplan dos o más garantías laborales: como aguinaldo, vacaciones pagadas, seguro de riesgo de trabajo, aporte patronal a la pensión o pago de horas extra.
	Empleo independiente informal	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona ocupada que declare mantener económicamente al hogar y que realice una actividad independiente informal (no inscrita en ninguna instancia pública y que no tenga registros contables formales).
Protección social	Primera infancia sin cuidado	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona de 0 a 4 años que no asista al CEN CINAI, Red de Cuido, al maternal o al prekinder, en los que no hay alguna persona mayor de edad fuera de la fuerza de trabajo que no asista a la educación formal, excepto si asiste a educación abierta.
	Personas adultas mayores sin pensión	Se consideran con privación aquellos hogares donde ninguna persona adulta mayor reciba pensión (contributiva nacional, extranjera, del régimen no contributivo o alimenticia)
	Personas con discapacidad sin transferencias	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona con alguna discapacidad que no esté ocupada y que no reciba ningún tipo de transferencia monetaria, ya sea del Estado o pensión alimenticia. Para los menores de 12 años

		se considerarán las transferencias monetarias que recibe el hogar.
	Población fuera de la fuerza de trabajo por obligaciones laborales	Se consideran con privación aquellos hogares con al menos una persona fuera de la fuerza de trabajo debido a obligaciones familiares y donde haya más de dos personas dependientes ¹⁰ por cada persona en la fuerza de trabajo.
Fuente: (INEC, 2015, pp. 21-38)		

Contextos nacionales para la definición y la medición de la pobreza

En este apartado se muestra de manera muy breve pero concisa la forma en que otros países de la región centroamericana operacionalizan el concepto de pobreza para el diseño de políticas sociales. Este ejercicio refuerza la temprana afirmación que se realizó en este trabajo en el sentido de que todos los países operacionalizan de manera muy distinta a la pobreza, por ende, los datos que cada uno arroja, si bien tienen significancia y son certeros, no significan entre ellos lo mismo.

Guatemala

Para medir la pobreza en este país, se utiliza una metodología multidimensional que contempla Línea de pobreza asociada a la canasta básica y cuatro dimensiones basadas en la satisfacción de las necesidades básicas que son, para el caso guatemalteco, cuatro a saber; vivienda, salud, educación y economía (Banco Mundial, 2009; INE, 2015)

Dentro de los rubros de especificidad de situación de pobreza en el ámbito de la vivienda se hace referencia a dos preceptos en particular: la calidad de los materiales con que se construyeron techo, paredes y piso; así como si existen condiciones de hacinamiento.

Referente al ámbito de la salud se desagregan dos indicadores, en primera instancia la eliminación de excretas y la disposición de agua potable, elementos que se presentan como generalidades.

Para el caso de educación se contempla solo un criterio siendo este el de la asistencia a la escuela, en la cual se especifica, por zona, la edad para referir que cumplen con este criterio o no, se menciona que en el caso de zonas rurales la edad será de entre los 7 y 10 años y para el área urbana será entre los 7 y 10 años de edad que no asistan a centros de educación regular. Finalmente, Guatemala contempla el criterio de la economía del hogar, aludiendo que se pensará en pobreza si el jefe de hogar no tiene ningún nivel de estudio y que existan más de 4 miembros sin ocupación (INE, 2015).

En lo que refiere a la línea de pobreza, según datos del INE (2015, p. 3), para la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida se estableció que el tope de la línea de pobreza era de 851 quetzales por mes, lo que en dólares americanos es igual a 112.57

Honduras

Según el Instituto Nacional de Estadística de Honduras (2018, S/p) la mejor definición de pobreza que acomoda a su realidad nacional se ajusta a la definición que Altamir (1970, p. 24) ofrece: “Un síndrome situacional en el que se asocia el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de la vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo o dentro de los estratos primitivos del mismo, actitudes de desaliento y anomalía, poca participación en los mecanismo de integración social y quizás la descripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna manera de la del resto de la sociedad”. Según el propio INE (2017), se utiliza la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) para poder medir la pobreza a través del método integrado de la Línea de Pobreza (LP) que se estableció en 2,890 lempiras mensuales per cápita (ONU, 2015), es decir, 120.47 usd; y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En el caso de este país, las dimensiones de la NBI son cuatro:

- I. Salud. Se establecen tres criterios para identificar la dimensión de salud presentándose: acceso al sistema de agua, acceso a saneamiento adecuado y combustible para cocinar.
- II. Educación. Se presentan tres criterios: años de educación para miembros del hogar de entre 15 y 49, asistencia escolar y analfabetismo. Exaltando preceptos en suma generales, que poco pueden abonar al entendimiento de la situación real de la pobreza en dicho país.
- III. Trabajo. se presentan de igual manera tres criterios: seguridad social, sub- empleo y trabajo infantil.
- IV. Vivienda. se tienen en cuenta seis criterios, a saber: acceso a electricidad, material de piso, material de techos, material de pared, hacinamiento y acervo patrimonial.

Nicaragua

Para el caso de Nicaragua, según datos oficiales del Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE, 2005; 2011; 2017) la pobreza se medirá por medio de dos metodologías: la línea de pobreza y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas.

La línea de Pobreza en Nicaragua se desagrega en dos tipos, la extrema que se enfoca en la necesidad calórica diaria de 2,268 calorías (INIDE, 2009, p. 6) y tiene un costo aproximado de 8,796 córdobas (275 usd) y se establece con referencia a dos criterios fundamentales, los cuales son: el agregado al consumo y el agregado al ingreso. El primero se refiere a la contabilidad de todos aquellos alimentos que han sido comprados por miembros del hogar, obtenidos de otra fuente que no sea el hogar mismo, producidos en el hogar y se auto consumen, provenientes de donaciones o regalos y obtenidos fuera del hogar (INIDE, 2011, p. 5); el segundo se integra por el consumo de no alimentos (bienes y servicios): vivienda, Transporte, Educación, Equipamiento del hogar, Salud, Educación, Vestuario y Uso cotidiano en el hogar (INIDE, 2011, p. 5)

El agregado al ingreso, de acuerdo con con el INIDE (2011, p. 10) se conforma con los Ingresos provenientes del trabajo, es decir, “jornal, salario o por producción propia) o de actividades económicas no relacionadas con la agricultura (sea por salario o negocio propio), ingresos provenientes del trabajo (salarios empleado/ obrero) y ganancias (empleador/ cuenta

propia) por todos los trabajos realizados la semana anterior a la entrevista y de los últimos doce meses, pagos monetarios, recibidos en especie y otros beneficios (alimentos, vivienda, uniformes y transporte)” y por los Ingresos provenientes de otras fuentes diferentes al trabajo, en donde “se incluyen los ingresos como resultado de: El arriendo de equipos o propiedades (inclusive la casa propia), Intereses de ahorros e inversiones, La valoración de alimentos recibidos en la escuela, Pensiones y donaciones, Transferencias y regalos; sean estos recibidos en efectivo o en especie, También se incluyen las remesas familiares provenientes del interior o exterior del país” (INIDE, 2011, p. 10)

Ahora bien, en lo que respecta a las NBI, en Nicaragua, según el INIDE (2011, p. 8), se utilizan seis criterios: Hacinamiento, que “Mide el mínimo adecuado para el hogar, describiéndolo en función del número de personas por cuarto, exclusivamente destinado para dormir” (INIDE, 2011, p. 8); servicios insuficientes, que “Cuantifica el acceso a servicios básicos, que asegure el nivel higiénico adecuado. Se incluye la calidad del agua que consume el hogar y el tipo de servicios de eliminación de excreta de que disponen” (Inide, 2011, p. 8); vivienda inadecuada, que “Se refiere a la calificación del tipo de material con que está construida la vivienda (pared, techo y piso)” (INIDE, 2011, p. 8); baja educación, en donde se “Determina la asistencia escolar primaria por hogar, investigando el número de niños entre 7 – 14 años que no van a la escuela” (INIDE, 2011, p. 8); y dependencia económica, que “Combina en un único índice, dos criterios: a) Si el jefe del hogar ha completado la educación primaria y b) la relación de personas empleadas, respecto al total de miembros del hogar” (INIDE, 2011, p. 8)

Panamá

En el informe de pobreza multidimensional de Panamá del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de 2017 se estableció que la unidad de medición de la pobreza es el hogar y que el método para la construcción de indicadores sería multidimensional, es decir, se usa la línea de pobreza para medir el ingreso y la capacidad adquisitiva de la canasta alimenticia y cinco dimensiones que arrojan diecisiete indicadores en total que ayudarán a “identificar y medir la incidencia e intensidad de las principales carencias o privaciones no monetarias que afectan las condiciones de vida de los panameños, y emplearlas como criterio complementario a la medición de pobreza por ingreso en

la reorientación de la política social, para lograr una efectiva reducción de la pobreza de modo integral” (MEF, 2017, p. 15).

Las dimensiones antes mencionadas con sus indicadores son las siguientes:

- Educación, la cual tiene tres indicadores: Inasistencia escolar; Repitencia escolar; y, Logro educativo insuficiente.
- Vivienda, servicios básicos y acceso a internet: dentro de esta dimensión se evalúa: Precariedad de materiales; Hacinamiento; Carencia de electricidad; y, Acceso a internet.
- Ambiente, entorno y saneamiento. Dentro de esta dimensión se encuentran los siguientes criterios: Afectación o daños de los hogares por fenómenos naturales; Acceso a vías de comunicación terrestres; Manejo inadecuado de la basura; Carencia de saneamiento mejorado
- Trabajo. Dentro de esta dimensión se establecen tres criterios de evaluación, a saber: desocupado y trabajador familiar sin pago, la precariedad del empleo y los empleados con remuneración inadecuada.
- Salud. En esta dimensión se tienen en cuenta tres criterios: Acceso a servicios de salud; Control de embarazo; y, Carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada.

En lo que respecta a la línea de pobreza, el MEF (2018) hace una diferenciación muy importante, pues tiene una canasta básica alimenticia para el Distrito de Panamá y San Miguelito, y otra para el resto urbano del país, teniendo un costo de 302.65 y 278.03 balboas (la paridad Balboas-Dólar americano es 1 = 1) respectivamente a febrero del 2018, según datos del propio MEF (2018, p. 11). Lo anterior hace notar que en Panamá se tiene la canasta básica más cara de la zona de estudio.

Belice

La medición de pobreza en Belice según el Plan Nacional para Combatir la Pobreza (PRAP, 2014 por sus siglas en inglés) se realiza por medio del índice Global de Pobreza Multidimensional más el agregado de vulnerabilidad, que como bien menciona Carneiro (2016, p. 8) se debe considerar

pues en Belice, dadas sus condiciones de ser “una pequeña economía abierta que es también extremadamente vulnerable al cambio climático” la lucha contra la pobreza inicia en la capacidad de sortear las externalidades negativas que pueden provocar que de ser vulnerables, la población pase a estado de pobreza. Para el caso de este país las dimensiones son tres y una línea de pobreza:

- Salud, la cual engloba subdimensiones como la tasa de mortandad infantil, y la desnutrición.
- Educación que engloba las subdimensiones Años de asistencia a la escuela y Asistencia de infantes a la escuela.
- Condiciones de vida, en la que se engloban seis subdimensiones: Sanidad; Acceso a agua; Acceso a electricidad; Material del piso y las paredes; Combustible con el que se cocina; Tenencia de bienes.

La línea de pobreza, determinada por la canasta básica está determinada de manera anual (PRAP, 2014, p. 19) y en 2014 se estimó en \$3,429 dólares beliceños, lo que en dólares americanos es igual a 142.2 usd mensuales.

Agenda o *framing*. Abordaje conceptual desde la política pública

La lógica de pensar en la definición común de un problema público como lo es la pobreza obliga al lector a pensar que la revisión conceptual y teórica debe ir en rededor de las soluciones por parte de los gobiernos, es decir, alrededor del concepto de *agenda* y *agenda setting* puesto que son éstos los medios mediante los cuales los gobiernos establecen sus prioridades a resolver durante sus administraciones. Sin embargo, dado que una buena cantidad de textos académicos ubican al proceso de *agenda setting* más hacia el manejo de masas (Mc Combs y Shaw, 1972; Weaver, Mc Combs, Shaw, 2004), medios de comunicación (Mc Combs y Shaw, 1972; Mc Combs y Reynolds, 2002) e influencia del pensamiento colectivo en torno a un problema público (Nelson, Clawson y Oxley, 1997; Sussman, 2016; Alang, McCreedy y HArdeMan, 2017), se ha optado por utilizar el concepto de *framing*.

Este concepto es abordado por autores como Entman (2003), Dekker y Schotten (2017) y especialmente por Aruguete (2017) quien en un bien valioso texto explica de forma detallada la convergencia y divergencia teórica del *framing* con la *agenda setting*.

Natalia Aruguete sostiene que

“el establecimiento de agenda pone el foco en la selección de historias noticiosas como determinante de la importancia que el público le asigna a los temas, mientras que el *Framing* se focalizaría no en los asuntos que son seleccionados por los medios para darles cobertura, sino en los modos particulares en que tales cuestiones son presentadas y en cómo los problemas públicos son formulados para la audiencia” (Aruguete, 2017, p. 38),

La teoría de la agenda, o agenda setting, establece que una sociedad cree o ignora los diferentes temas sociales de acuerdo con la actividad que el mass – media le dé a un tema en específico. Esto sugiere que la conformación de las prioridades gubernamentales se ve influenciada por la intervención de los medios de comunicación los cuales ordenan a conveniencia los temas sobre los que se habla y sobre los que se discute, así como la importancia que tendrán, el orden en que se presentarán y la manera en que se transmitirán. (Aruguete, 2017, p. 39)

Lo anterior nos lleva a pensar que en medio de la influencia de los medios de comunicación, el tema de la pobreza será o dejará de ser importante conforme a la manipulación de éstos, lo cual deja a un tema como éste colgando de una delgada línea que se aleja de encontrar una solución integral sino responde a los altos y bajos que impone el mass media.

McCombs (1997) concibe al *Framing* como una extensión de la *Agenda Setting*: “Una agenda con un número restringido de atributos temáticamente relacionados para crear la imagen de un objeto particular” (McCombs y Ghanem, 2001, p. 68). Este autor no fue el único ni el primero en concebir la imagen del *frame setting* estrechamente relacionado con la teoría de la agenda: anteriormente ya había una discusión teórica alrededor de si ambos términos debían ser interpretados como interdependientes o si debían considerarse como excluyentes entre sí contemplando su común denominador y la misma preocupación: la definición de la realidad que promueven los medios de comunicación. (Aruguete, 2016, pp. 38 - 39)

Por su parte, Scheufele (2000) hace una precisión entre ambas teorías que ha abonado a la diferenciación de los términos al afirmar que el establecimiento de agenda pone especial interés en la colocación de temas o noticias sobre el cual el público pondrá su atención, mientras que el *Framing* se dirige a los modos particulares en que tales cuestiones son presentadas y en cómo los problemas públicos son formulados para ser recibidos por la audiencia. (Aruguete, 2016, p. 38)

Además de lo anterior, el origen de ambas teorías es distinta, por lo que la sugerencia de entenderlas en un mismo sentido podría refutarse por su forma de aparición: según aportaciones de Aruguete (2016) los antecedentes de la Agenda Setting se colocan dentro de lo que es conocido como *Mass Communication Research* (MCR) que tuvo su auge en Estados Unidos a principios del Siglo XX, y fue un movimiento que perseguía encontrar la relación entre medios y audiencias; mientras que el *Frame Setting* tiene un origen del tipo psicológico social: esta teoría reconoce sus orígenes fuera del campo de la comunicación. En 1955 Gregory Bateson propuso la primera referencia de lo que posteriormente sería conocido como *Frame Setting* y Bateson en 1988 definió el concepto de “marco” en el sentido de explicar el por qué la gente, en su ejercicio mental (psique), suele centrar su atención en unos temas más que en otros o por encima de otros de entre el universo de información. Fue 18 años después, cuando en 2006, el sociólogo Erving Goffman continuó con los trabajos de Bateson y lo redefinió dándole una orientación social que desencadenara una serie de investigaciones con los que se sustenta esta tesis. (Aruguete, 2016, p. 37)

Fue así que el *Frame Setting* o *Teoría de Marcos* como sería su traducción literal, fue un término empleado por primera vez por Erving Goffman (1974) en donde establece que la teoría de marcos es el primer contacto que tiene la sociedad para con los medios noticiosos y lo que resulta ser noticia, puesto que en este grado de “enmarcación” de un tema, ya no hay debate sobre su lugar o relevancia: la sociedad misma da por sentado lo que se entienda de ese argumento central.²

El *frame setting* si bien no se ha determinado radicalmente como un término meramente excluyente de la agenda, sí incorpora en sus interpretaciones algunas consideraciones adicionales que el primer término no había contemplado y esto es que también orienta a la población a pensar en un tema en específico pero agrega a su fórmula el *cómo* pensar acerca de ese problema público:

² Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: Un ensayo sobre la organización de la experiencia*. Nueva York, NY et al.: Harper & Row.

se convierte en una teoría un tanto más integradora, que busca centrar en sí misma un marco común de referencia ante un tema que sea de interés compartido por diversos actores.

De acuerdo con la metáfora propuesta por Bateson (1988):

“el *frame* puede ser comparado con el marco de un cuadro. Esta parábola puede examinarse desde distintos ángulos: en primer lugar, el marco de una pintura incluye una porción de la realidad mientras excluye otras; segundo, el marco no solo determina aquello que debe ser incluido sino también el tono de la pintura, es decir, un marco de madera dice algo distinto de la pintura que un marco de plata; tercero, la ubicación y el tamaño del marco también tienen implicaciones, pues un gran cuadro colgado a la entrada de una casa no dice lo mismo que otro pequeño en el sótano”

Recapitulando lo hasta ahora propuesto, la *agenda setting* apunta más a la influencia que un tema debe tener en las masas, mientras que el *frame setting* “analiza la importancia de los atributos de dichos temas” (Aruguete, 2017, p. 38). Otra interesante diferencia que identifica Aruguete (2017, p. 39) versa así:

“Un aspecto clave que diferencia a ambas corrientes es que la *Agenda Setting* se propone como teoría de efectos mientras que el *Framing* es una teoría integral. El establecimiento de la agenda es definida como “la transferencia de relevancia de una agenda a otra” (McCombs, 2010, p. 199).

Esto es, en qué medida los medios moldean la opinión del público y cómo se da la correlación de fuerzas entre el poder político y el sistema de medios. En cambio, el *Framing* es definido como un “programa integral de investigación capaz de abordar todas las instancias de la comunicación: la elaboración de las noticias, los textos noticiosos, los esquemas de cognición y percepción de las audiencias y, fundamentalmente, la cultura”. Dekker y Schotten (2017, p. 204) comparten en gran medida las apreciaciones de Aruguete y complementan el concepto de *framing* al afirmar que

“Con respecto a la agenda política, también se espera que el *framing* de la cuestión sea una condición importante además de las medidas cuantitativas de atención (...). Se espera que esto se aplique, en particular, a controversias de políticas intratables que se

caracterizan por una multiplicidad de *frames*, que implican diferentes definiciones de la situación del problema, así como diferentes soluciones políticas sugeridas”

Finalmente Aruguete (2017) y Entman (2003, p. 417) coinciden en que *framing* es necesario cuando el análisis exige “Seleccionar y resaltar algunas facetas de los acontecimientos o problemas y establecer conexiones entre ellos para promover una interpretación, evaluación y/o solución particular”, así, bajo esta óptica conceptual es que se plantea analizar si existe convergencia en la región de estudio en cuanto a la definición de pobreza como problema público, considerando que los países seleccionados comparten condiciones geográficas (Centro américa) y de actividad productiva (Caribe – turismo).

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

Estrategia metodológica

Para cumplir con el objetivo trazado se realizó un ejercicio de política comparada, es decir, revisaron los últimos documentos guías disponibles y publicados por los ministerios o secretarías, según el caso del país analizado, responsables del desarrollo social y de los institutos de estadística nacionales con la finalidad de analizar la conceptualización y dimensionamiento que le dan a la pobreza en cada país. En algunos casos, como México, existen organizaciones públicas dedicadas específicamente a evaluar las políticas de combate a la pobreza, por lo que en ese caso se revisaron los manuales del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

El primer criterio para separar conceptualizaciones fue saber si la pobreza se mide unidimensionalmente, como lo sugiere el Banco Mundial en su informe de 1992 y 2001, o bien si se hace de manera multidimensional. Si la pobreza se define y mide solo a través del ingreso, el interés se enfatizaría en el valor en dólares americanos de la línea de ingreso o bien de la línea de la canasta alimenticia. Si la pobreza se define y mide de manera multivariada sería necesario conocer si se hace a través del método de Necesidades Básicas insatisfechas (NBI)³ o si se establecieron dimensiones acordes a la realidad de cada país. Posteriormente, de cada dimensión se extrajeron los criterios que le conforman.

Para el logro de lo anterior se determinó comparar la realidad de la operacionalización de los indicadores de pobreza en dos países mediante el análisis de la política pública comparada, tomando como punto de partida que la pobreza es considerada como un problema público social

³ i. Acceso a vivienda que asegure un estándar mínimo de habitabilidad para el hogar; ii. Acceso a servicios básicos que aseguren un nivel sanitario adecuado; iii. Acceso a educación básica; iv. Capacidad económica para alcanzar niveles mínimos de consumo (Feres y Mancero, 2001)

en todos los países de América Latina y el mundo, y que esto conlleva a que todos los países deban tener políticas y programas para su combate. Estudiar los aciertos y desventajas de las diferentes políticas públicas – ya sea comparándola entre dos regiones distintas o entre dos periodos de tiempo – permite conocer las áreas de oportunidad y los márgenes de error en cada implementación.

Sobre la política comparada como metodología

Entre los primeros estudiosos interesados en darle un énfasis al estudio comparado de las políticas públicas, fue Harold Lasswell, quien reorientó el análisis de la ciencia política hacia el estudio comparado de su producto más apreciable: las políticas públicas o *policy sciences*. (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 4)

Pronto Lasswell descubrió que la orientación de las políticas públicas (policy orientation) consistía en dos procesos importantes: por un lado se ocupa de la formación y análisis de dichas políticas desde la comprensión de las ciencias sociales y parte de la ciencia psicológica; pero además de ello, incluye una segunda tarea al analizar el contenido concreto de la información y de la interpretación que la haya sido dada por los hacedores de dicha política, por lo que se cree que este segundo proceso rebasa las fronteras del primer problema. (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 5)

Como tal, la política pública comparada tuvo su surgimiento a partir de los años 50 cuando fue el auge del desarrollo de la administración pública al término de la segunda guerra. El estudio de las políticas públicas desde éste enfoque ejercita el análisis de políticas y procesos de gestión utilizando la comparación como método de control de resultados; se fortalece la capacidad analítica para evaluar experiencias de políticas en varios niveles geográficos: regional, nacional y subnacional. En palabras de Bulcourn y Cardozo, - autores en quienes se apoyará la compilación de información de este apartado - la comparación de las políticas públicas en instituciones, sistemas de gobierno, sistemas electorales y procesos políticos es muy común y recurrente dado a su naturaleza. (Bulcourn y Cardozo, 2008, p. 11)

En ciencias sociales hay cuatro procedimientos básicos de control: experimental, estadístico, comparativo e histórico; el método comparativo es el procedimiento al que la Ciencia Política puede más fácilmente recurrir. La experimentación sería lo ideal pero no es casi nunca posible, y no sólo por motivos éticos: solo podría darse en muy pocos casos, en los que las variables

resulten manipulables y las condiciones generales estén bajo control. Por su parte, el enfoque comparado como campo es el conjunto de las observaciones y estudios realizados por los politólogos sobre fenómenos “similares” en muchos países (o por extensión, en diferentes regiones de un mismo país) (Bulcourf y Cardozo, 2008, p. 9). Abarca desde la simple compilación de "inventarios paralelos" de datos relativos a dos o más países, hasta el establecimiento de ámbitos de validez de las generalizaciones referidas a conjuntos de fenómenos políticos, sobre la base de efectuar comparaciones entre países o entre regiones de los mismos con diferencias de régimen político. En el caso de las políticas públicas es muy difícil realizar experimentos, además de por demás costoso; por lo que el presente trabajo realiza, bajo el método comparativo, el análisis de las políticas públicas de combate a la pobreza en dos países. (Bulcourf y Cardozo, 2008, p. 9)

El estudio de las políticas públicas permite observar al estado en acción. El análisis de dichas políticas facilita la comprensión de las relaciones que el estado entabla con la sociedad y sus métodos y estrategias para la resolución de problemas públicos. El punto de mayor importancia en este trabajo versará alrededor de conocer si las medidas establecidas en la agenda de cada país de una misma región se han asemejado y funcionado, o si por el contrario, los esfuerzos de cada nación han mermado sus aproximaciones al éxito de sus políticas internas.

En la obra “*¿Por qué comparar políticas públicas?*” los autores afirman lo que se ha sostenido hasta este momento: en políticas públicas sería imposible hacer una comparación mediante la experimentación⁴ por lo que una comparación en estas aras sería sin duda, un procedimiento de comparación empírica de los conceptos entre cada una. Como sostiene Borsotti (2007) en una investigación “lo central es el problema de conocimiento que se plantea y la aplicación o búsqueda de procedimientos que conduzcan a da una respuesta verosímil demostrable intersubjetivamente.” (Borsotti 2007, p. 27).

En esa misma obra se sugieren algunas recomendaciones que respaldan lo elaborado en este trabajo para conseguir el éxito en la comparación de programas públicos; entre ellas destaca la regla de comenzar comparando bajo una buena clasificación que asegure el orden y la homogeneidad de los fenómenos, por lo que para el desarrollo de este texto, se ha elegido específicamente la operacionalización de los distintos indicadores que integran los programas para

⁴ Existe una forma de cumplir con el método experimental cuando se trata de ciencias sociales, y ésta se trata del método piloto en que se experimenta con un porcentaje de la población objetivo y se observan sus reacciones en proporción con el universo a comparar. Sin embargo, por la misma reducción del escenario real, los resultados arrojados son tan solo una aproximación de la verdadera muestra.

la medición y combate a la pobreza entre dos países. Es menester mencionar que en ese análisis no se incluye el método cuantitativo de los indicadores, sino únicamente su selección y operacionalización para el logro de un macro objetivo. En línea con lo anterior, Bulcourf y Cardozo sugieren que los conceptos a comparar deben evitar conceptos tan amplios que sean inespecíficos ni tan específicos que impidan comparar las realidades en distintos países. (Bulcourf y Cardozo, 2008, p. 12)

Finalmente, no podemos dejar de eludir una de las primeras cuestiones metodológicas con respecto a la delimitación del objeto de estudio en el marco de las políticas públicas comparadas. Según Borsotti (2007) el proceso de construcción de un objeto implica el sentido trazado desde lo que se conoce como una situación problemática, a un correcto planteo en términos teóricos de la pregunta de investigación. Para determinar el objeto de estudio, Borsotti sugiere tres posibles caminos de los cuales, este trabajo se centra en la tercera opción.

Como primer punto sugiere determinar la propiedad a estudiar, el “qué” de la materia, y su explicación detallada desde el punto de partida de las políticas; el segundo punto permite conocer saber cómo en función de cuáles estrategias van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública” (Muller 2006, p. 126) y por último, el tercer tipo de estudio, indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada pública a modificado el tejido social que buscaba afectar. Los impactos, las investigaciones evaluativas han tenido su campo más fecundo en la economía y el trabajo social, porque cuentan con herramientas metodológicas más sólidas para sistematizar los impactos de una intervención estatal en una determinada población. (Bulcourf y Cardozo, 2008, p. 14)

Dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con ver similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos. Siguiendo esta línea de análisis, podemos pensar el “qué” comparar de las políticas públicas, en virtud a qué género pertenecen, y se pueden agrupar las políticas públicas por “cuestión” que intentan resolver.

Sobre el análisis documental de la información

De conformidad con lo que se estableció en el apartado anterior y para lograr el objetivo de la presente tesis, se construirá una matriz que permita apreciar en su imagen general aquello que pretendemos disipar con esta investigación. Como se comentó al inicio de los primeros capítulos, se analizará el *framing* en cómo se define y mide la pobreza en la región de estudio, lo que permitirá tener por producto un diagrama de Sankey que arrojará visulamente y de manera más clara las diferencias o similitudes en la operacionalización de la pobreza.

Esta herramienta gráfica – el diagrama Sankey - que originalmente fue diseñada para ilustrar la transferencia de flujos de calor y energía, ha sido adaptado a las ciencias sociales para graficar la relación de intensidad y dirección que presentan categorías-dimensiones-subdimensiones (Schmidt, 2008; Barriga, 2015). En este caso la información fluye de izquierda a derecha, es decir, de las NBI hasta los indicadores que aparecen en el extremo derecho con un número junto a ellos, este número indica el número de países de la región de estudio donde dicho indicador se toma en cuenta para la medición de la pobreza.

CAPÍTULO 4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Resultados

De acuerdo con lo revisado en la documentación oficial, leyes, planes de desarrollo, informes internacionales y manuales metodológicos para recolección de encuestas sobre calidad de vida en los países de la región de estudio se construyó una matriz en donde se concentraron todas las dimensiones que son consideradas en lo individual para definir y medir la pobreza en cada país. Es importante resaltar que todos los países se ajustan a los criterios básicos de NBI que la CEPAL sugiere, la divergencia de resultados surge en los agregados que cada país tiene en cuanto a sus indicadores específicos. Por mencionar algunos ejemplos, Belice incorpora seis criterios adicionales de los establecidos en las NBI, Costa Rica y Panamá son los que más criterios adicionales tiene, diez; Guatemala lo hace con cuatro; Honduras tiene nueve criterios extras; México ocho; y Nicaragua que es el país con menos indicadores adicionales a las NBI sólo tiene dos.

Entre los criterios adicionales que sólo aplican para uno o dos países llama la atención que solo Panamá y Costa Rica consideran al medio ambiente como una dimensión para definir a la pobreza. Resulta también peculiar que Belice considera aún al trabajo infantil, prohibido en la mayoría de las constituciones modernas, como un criterio para definir a la pobreza. La desigualdad y la inseguridad alimentaria como criterio para la definición de pobreza, por increíble que parezca, solo es considerado por México.

El empleo/trabajo también merece especial atención, pues de acuerdo con la teoría económica, este criterio es el principal generador de riqueza e ingreso en los hogares, y es considerada por todos los países de la región de estudio como una dimensión de pobreza excepto por México.

Otro dato a resaltar de la matriz es la variabilidad en el costo (en usd) de las canastas básicas. Siendo Panamá el país con la más alta y Costa Rica la más baja. La explicación del porqué Panamá tiene el costo más alto en dólares americanos radica en que su paridad cambiaria es 1 a 1. Dejando este factor cambiario de lado, Nicaragua sería el país con la canasta más alta.

Apuntalar a la medición de la pobreza dependerá en gran medida, como lo sustenta esta tesis, en el país en que uno lo evalúe, pues la información recabada sugiere que el método de las necesidades básicas insatisfechas ha sido rebasado por la adaptación de indicadores que cada país aterriza en sus realidades.

No se pretende asegurar con esto que la medición en cada soberanía sea incorrecta, pero sí sostiene que la diferencia entre uno y otro país odificultan la obtención de resultados y datos duros, siendo éste un proceso rebuscado y poco asimilable en lo cualitativo.

El estudio de la presente tesis se limitó a comparar la política pública de dos países de América Latina, sin embargo, los datos que pudiesen arrojar cuando la región de estudio sea amplificada demostraría que los programas públicos para la medición de la pobreza adolecen de un encuadre específico para el ataque de los problemas originarios de raíz y que ya se han identificado por los diferentes ministerios.

En la siguiente matriz que se presenta a continuación (Matriz 1) se encuentra concentrada la información de los países de estudio y de los demás países que sirvieron como punto referente en la investigación. Allí, se puede observar por los recuadros con color cuáles son aquellos indicadores que contempla cada país, siendo que cuando el recuadro se encuentra vacío es porque ese país no considera ese tópico.

MATRIZ 1									
Dimensiones para definir y medir la pobreza en la región de estudio									
			Belice	Costa Rica	Guatemala	Honduras	México	Nicaragua	Panamá
Necesidades Básicas Insatisfechas	Capacidad económica	Línea de pobreza							
		Línea de consumo calórico							
		Costo canasta básica (usd)	142.2	82.59	112.57	120.47	148	275.31	302.65
	Vivienda	Piso							

		Techo	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	Dark Blue	
		Paredes	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	Dark Blue	
		Hacinamiento	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	Dark Blue	
	Sanidad	Agua potable	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	White	
		Tipo de eliminación de excretas	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	Dark Blue	
	Educación	Asistencia de niños a la escuela	Dark Blue	Red	Light Blue	Dark Blue	Green	Light Blue	Dark Blue	
	Otros criterios	Salud	tasa de mortandad infantil	Dark Blue	White	White	White	White	White	White
			Desnutrición	Dark Blue	White	White	White	White	White	White
			Acceso a seguridad social	White	Red	White	Dark Blue	Green	White	White
Educación		Años de asistencia a la escuela	Dark Blue	White	Light Blue	Dark Blue	Green	White	White	
		Repitencia escolar	White	Red	White	White	White	White	Dark Blue	
		Logro educativo insuficiente	White	Red	White	White	Green	White	Dark Blue	
		Bajo desarrollo de capital humano	White	Red	White	White	White	White	White	
		Analfabetismo	White	White	Light Blue	Dark Blue	White	White	White	

	Bachillerato inconcluso							
Vivienda	Acceso a electricidad							
	Combustible usado para cocinar							
	Tenencia de bienes							
	Acceso a internet							
Ambiente	Resiliencia							
	Acceso a carreteras							
	Manejo inadecuado de la basura							
Trabajo	Desempleo							
	Precariedad laboral							
	Trabajo infantil							
	Remuneración inadecuada							
Alimentación	Inseguridad alimentaria							
Condiciones sociales	Desigualdad							
	dependencia económica							

Fuente: elaboración propia.⁵

Lo presentado con anterioridad responde a la necesidad de demostrar dónde concurrían los países relacionados y en dónde estaban sus diferencias específicas o al menos, las más marcadas.

Los recuadros marcados con color significa que ese país cumple con esa condición sobre medición de pobreza, los que están en blanco indican que no utilizan ese indicador; el uso de los colores fueron asignados al azar y no tienen ningún significado ni relación con el país.

Derivado de matriz presentada con anterioridad, y a fin de obtener un producto visualmente más agradable, se han elaborado diagramas con el *software* Sankeymatic; éstos diagramas en forma de raíces de árboles, sirven para identificar los nodos y objetivos de entre el total de un universo de variables, es decir, permiten identificar dónde se cruzan o separan las distintas variables de entre los objetos de comparación. Se elaboraron tres diagramas distintos: uno para Costa Rica, uno para México y uno que compare ambos países, donde cada uno muestra la información general del uso de sus indicadores primero, bajo la estrategia de las necesidades básicas insatisfechas *más* aquellos indicadores diferenciados y específicos que han añadido como parte de su operacionalización, por lo que en los diagramas correspondientes a México y Costa Rica, la unión de los nodos deberá encontrarse entre si sus indicadores específicos y los establecidos por la CEPAL tienen relación; por otro lado, en el diagrama que concentra a ambos países, los nodos y las uniones deberán demostrar si existen similitudes en el uso de indicadores por cada país.

El diagrama Sankey se desarrolla de izquierda a derecha, siendo la izquierda el nodo mayor u objeto de estudio, que en nuestro caso es el país 1 (Costa Rica) y el país 2 (México).

En un segundo nivel hacia la derecha se colocaron los orígenes de los distintos indicadores, identificando para cada país a) los relacionados con el método de las Necesidades Básicas Insatisfechas y b) todos aquellos específicos por país. Por último, en la columna de la extrema derecha, apilados por orden de repetición, se encuentran todos aquellos subindicadores de cada tópico. El diagrama distingue por colores aquellas variables que se repiten o que coinciden, haciendo nudos al interior de las raíces dejando ver las frecuencias de repetición.

⁵ Se incluyen otros anexos al final del documento que concentran la misma información pero en distinto formato.

Es así que, para el caso de Costa Rica (ver Diagrama 1), existen dos indicadores que miden la capacidad económica y son la línea de pobreza y la línea de consumo calórico, ambas pertenecientes al método de las NBI, mientras que, en los indicadores de vivienda, encontramos que cuatro de ellos (piso, techo, paredes y hacinamiento) son medidos por las NBI y uno (acceso a internet) se mide bajo un criterio adicional no considerado dentro de los anteriores.

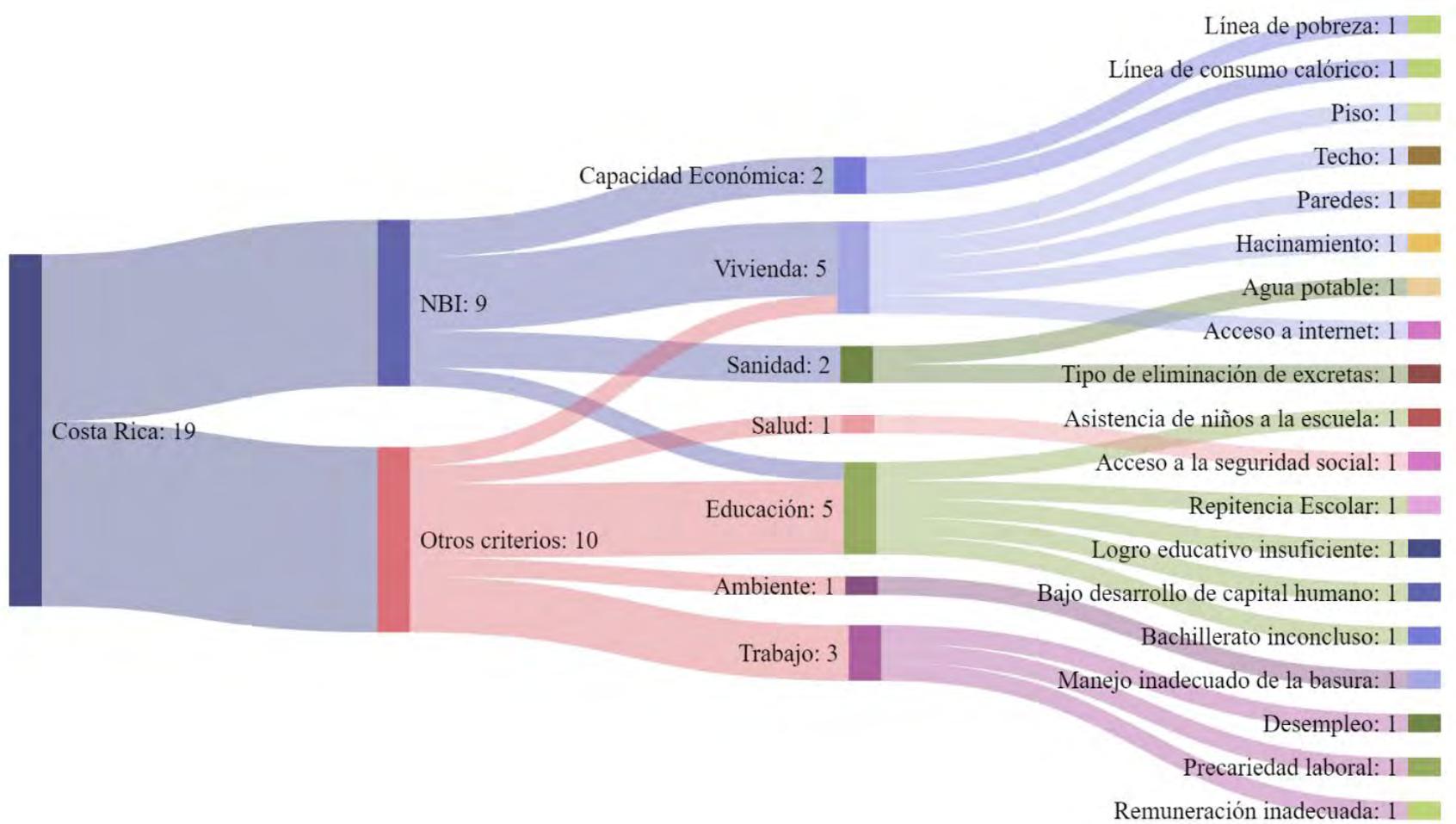
Por otra parte, la operacionalización de la pobreza en Costa Rica consta también en definir los aspectos relacionados y medibles sobre el trabajo, donde una persona es considerada pobre - si y solo si - presenta desempleo, precariedad laboral, o una remuneración inadecuada; aspectos que no consideran las NBI. Si otro país rigiera su operacionalización de la pobreza únicamente bajo los criterios de las NBI, su situación laboral – independientemente de cual fuere – no lo colocaría dentro del margen de la pobreza social.

Es posible observar también que entre lo que llamo raíces, destaca una única línea curvada en color lila: la de medio ambiente. El diagrama permite identificar que es un indicador perteneciente a la definición de pobreza propia del país, y no a lo que establece por su parte la CEPAL con su método de las NBI.

Costa Rica concentra su medición de indicadores en los rubros de Educación y Vivienda, mientras que temas de sanidad, salud y medio ambiente son apenas considerados con uno o máximo dos indicadores.

Entre los aspectos que destacan por su particularidad, es el hecho de que una condición para determinar si una persona es pobre o no en este país del que se habla sea su acceso a internet, su bajo nivel de desarrollo en capital humano, el manejo inadecuado de la basura y su nivel de eficiencia terminal educativa pero específicamente a nivel bachillerato.

DIAGRAMA 1
Indicadores de medición de pobreza en Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia con SankeyMatic.

En el caso de México (ver Diagrama 2) se aprecian condiciones similares, siendo en México un total de 8 indicadores de las NBI agrupados en cuatro tópicos (capacidad económica, vivienda, sanidad y educación) y siendo igualado en cantidad por aquellos “otros criterios” que no entran dentro de la primera clasificación.

Para este país se puede observar que las principales coincidencias son en cuanto a vivienda – que considera bajo el método de las NBI al piso, techo, paredes y hacinamiento – y, bajo “otros criterios”, considera el acceso a la electricidad y a la educación, aunque para éste último caso contiene únicamente el indicador de asistencia a la escuela como indicador del NBI más, en otros criterios, los años de asistencia a la escuela y el logro educativo insuficiente. También destaca que en aquellos grupos de indicadores no considerados dentro de las NBI incluyen aspectos que tampoco consideraba Costa Rica tales como la desigualdad y el acceso a carreteras.

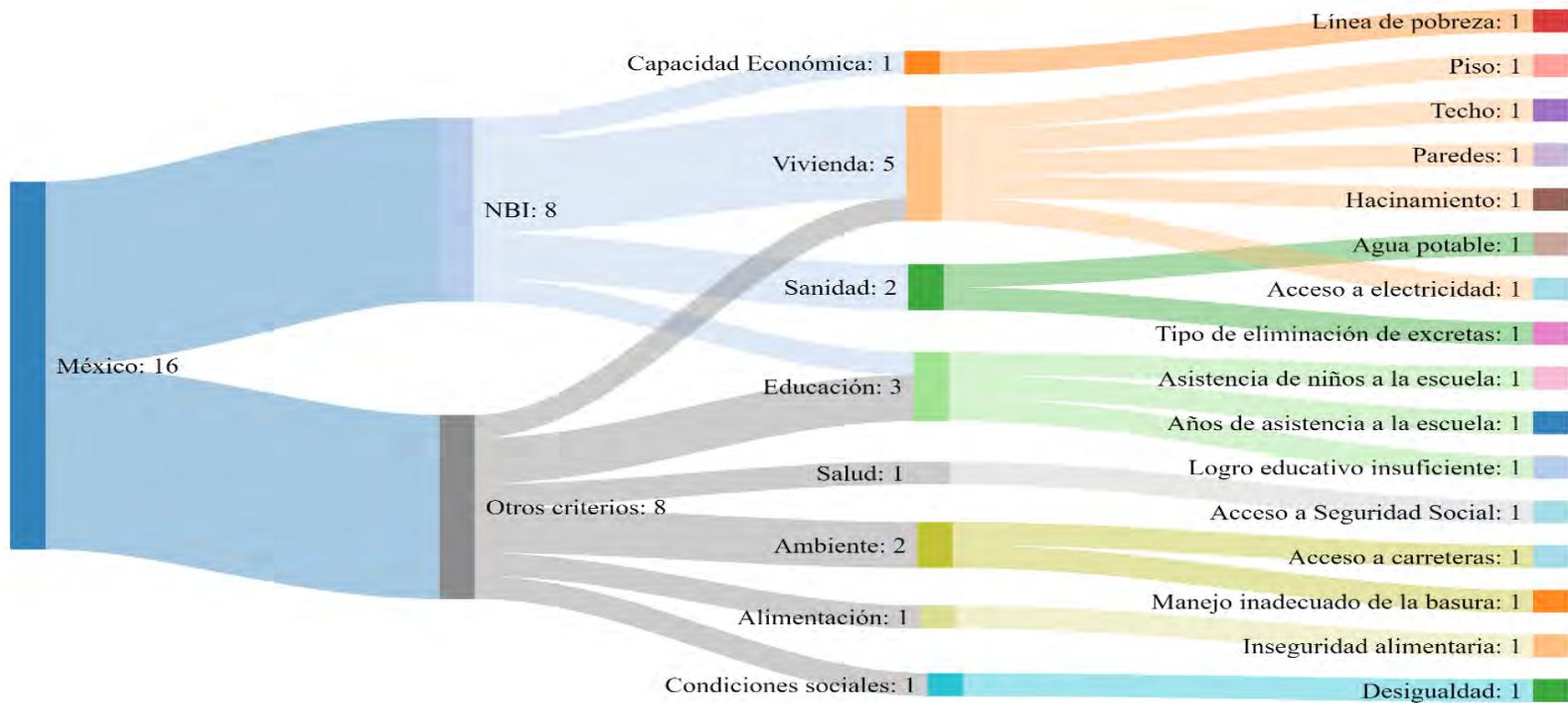
En México, la concentración de indicadores para determinar si una persona es pobre o no, se encuentra dentro de la valoración de la vivienda conformando casi una tercera parte del total de indicadores (entre los de las NBI y los adicionados), seguido del tema de educación con tres indicadores y medio ambiente, con dos.

Es importante destacar que para ambos países la cantidad de indicadores dentro de la clasificación de “otros” casi igualan en número a los indicadores que establece la CEPAL para la medición y operacionalización de la pobreza, y que llegado a este punto debemos recordar que son distintos de la medición que se realiza únicamente en cuanto a la línea de ingreso, por lo que el método multidimensional por cada país queda se vuelve perfectible cuando las líneas de selección de los indicadores no se elige de forma unificada propiciando que el margen de diferencia entre uno y otro se pueda disparar.

En el diagrama 3 ubicado al final de este capítulo se presenta la unión y combinación del diagrama 1 y 2, donde pueden apreciarse los nodos comunes y diferentes entre los indicadores de ambos países.

DIAGRAMA 2

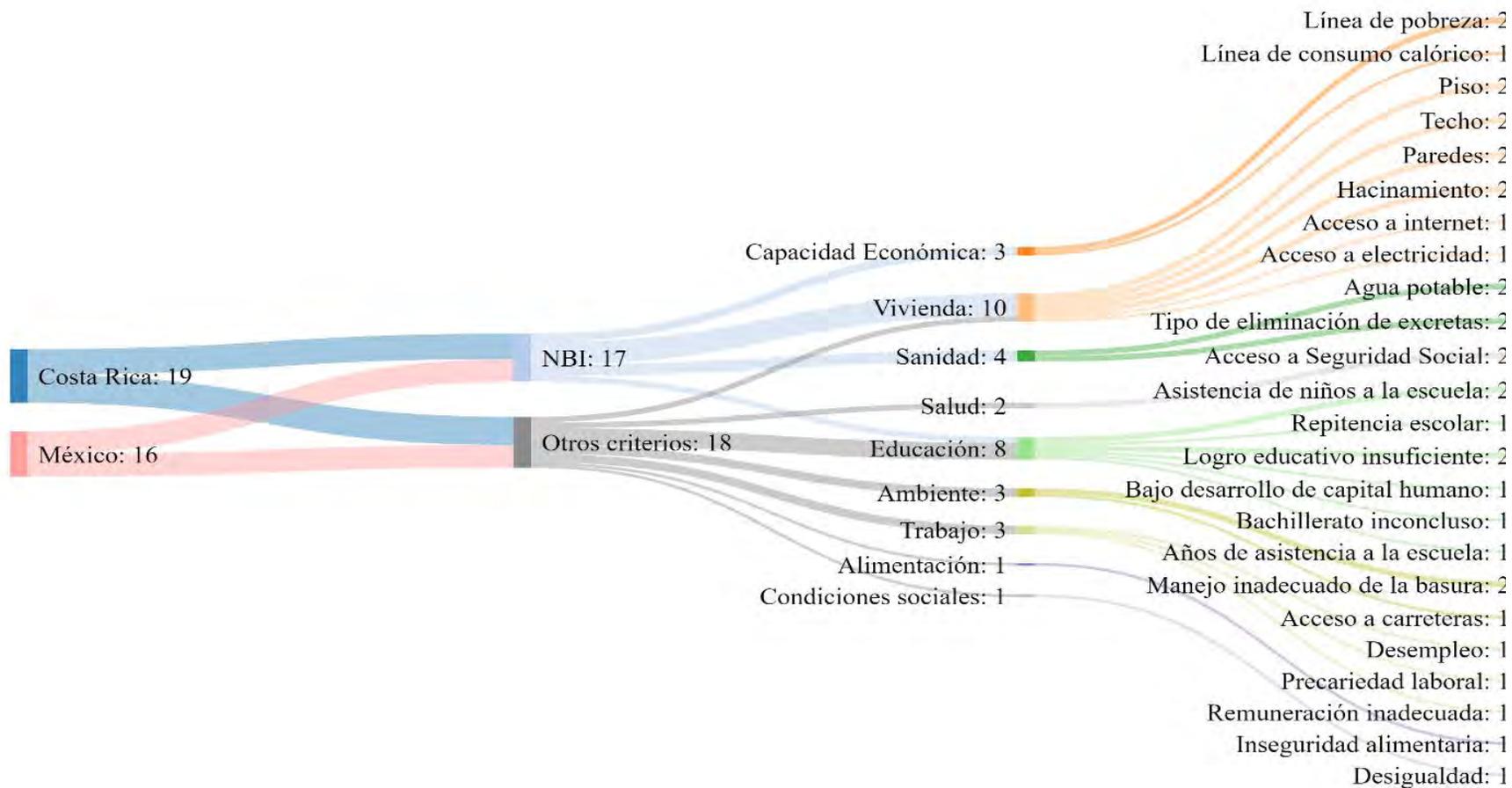
Indicadores de Medición de Pobreza en México.



Fuente: Elaboración propia con SankeyMatic.

DIAGRAMA 3

Indicadores de medición de pobreza en Costa Rica y México.



Fuente: Elaboración propia con Sankeymatic.

Es posible observar que para cada país, se unen en el nodo color azul celeste cuando corresponden a indicadores que tienen su origen en las NBI y se unen en color gris cuando se trata de todos aquellos indicadores identificados como “otros criterios” que no fueron homologados ni son considerados en el primer caso.

La ventaja del diagrama es que permite, a simple apreciación visual, identificar la materia o el tema donde la información contenida se concentra y esto es gracias a la utilidad de los colores: para este caso, vemos que donde hay más similitud en el uso de los indicadores para la operacionalización de la pobreza se acumula entre los criterios de vivienda, sanidad, salud y educación, tópicos muy grandes pero también con una dimensión de importancia que no podría negarse en ninguna realidad social. Las clasificaciones de indicadores con mayor repetición en ambos países corresponden al tema de vivienda y educación, teniendo en sus márgenes 10 y 8 indicadores específicos, respectivamente.

Puede verse que el diagrama ha adelgazado sus “ramas” conforme se combina y compara la información con un universo de variables más extenso, sin embargo, el producto final del diagrama sigue permitiendo determinar dónde se encuentran las frecuencias de medición. Curiosamente, el diagrama no mostró ningún flujo concentrado en aspectos de la situación laboral y contractual como podría pensarse en un primer acercamiento a la materia, ya que desde la descripción de la selección de indicadores se pudo destacar que no estaba el puntero en este tema, o al menos, no entre los países de estudio.

Conclusiones

Tal como sucedió con el análisis individual del diagrama por país, los criterios adicionales y específicos con que cuenta cada uno superan en cantidad a los que estableció la CEPAL con su método de las Necesidades Básicas Insatisfechas; teniendo 17 criterios dentro de la clasificación de las NBI y 18 no considerados dentro del primer rubro.

Decir que los países de América Latina - o que México y Costa Rica - comparten condiciones para la medición y operacionalización de la pobreza sería erróneo bajo el esquema que presenta el diagrama 3, toda vez que, aunque coinciden en algunos indicadores específicos que ha establecido la CEPAL con su método de las necesidades básicas insatisfechas, los indicadores considerados fuera de ese margen superan en 50% más 1 a esa clasificación.

Derivado de lo anterior, es muy poco asertiva la seguridad con que pueda asegurarse que una persona que es considerada pobre en Costa Rica lo sea en México, y viceversa: el esquema con que cada país operacionaliza y mide su pobreza difieren dicotómicamente al momento de utilizar sus indicadores.

Si bien ambos países se adaptaron como punto de partida de un método homogéneo establecido por la CEPAL, el contexto de cada uno de ellos derivó en la selección de indicadores que no solo hacen diferir la operacionalización entre uno y otro, sino que además deja lejos de la posibilidad de identificar un *common frame* para el enfoque y posterior elaboración de las políticas públicas como se sugería en los primeros apartados de esta tesis.

Al principio de esta tesis se sustentó con acervo bibliográfico las aportaciones que los impulsores del *frame setting* hacían al respecto de la importancia de redirigir la forma en que las políticas públicas son elaboradas y entendidas, dándole al encuadre un aspecto más significativo de fondo que de forma, y se detalló cómo es que en la selección de criterios específicos – que en este trabajo vendrían siendo los indicadores – se podía apuntalar y conocer de dónde a dónde se debían aplicar ciertas medidas para la resolución de un problema público; entonces, si un estudio como

ese adolece de entrada de las aristas que permitan armar en encuadre, es casi automático dar por hecho que se vuelve irrealizable.

Llegado a este punto la presente tesis pretende demostrar que la hipótesis no se comprueba como se sugirió al inicio del documento, y esta aseveración responde a la naturaleza con que cada país ha establecido sus líneas de medición de la pobreza y a su forma de adaptarse a los métodos multidimensionales de medición como se ha demostrado en esta investigación.

En materia económica y en materia de política pública comparada no existe al momento un *framme setting* en la operacionalización de la medición de pobreza ni entre México y Costa Rica, ni entre los demás países de América Latina, y aunque el estudio de la política pública comparada ha comprobado su efectividad entre los hacedores de programas sociales, al momento es poco viable la elaboración de una política compartida entre las naciones mencionadas con anterioridad.

No obstante, procedente del análisis que se ha presentado hasta el momento, es menester hacer la puntual recomendación de reordenar y reestructurar la selección de indicadores – hablando de América Latina – para que aunque existan diferencias particulares en los indicadores de cada país, sean estos los menos y que no alcancen ni superen en número a los que se han establecido ya para la definición del tan amplio concepto de pobreza y no disparen las diferencias cuando se llegue a su operacionalización. Esto derivará no solo en un escenario de medición y comparación más uniforme, sino que además permitirá la elaboración de planes y programas de desarrollo que sean integrales y se encaminen al combate de la pobreza y la reducción de todos aquellos fenómenos que con este nivel de vida se desencadenan y que no fueron abordados en este trabajo por no tratarse de un estudio a fondo de las causales de la pobreza; pero que no pueden ser temas ignorados si se busca la efectividad de las políticas públicas.

Lo que se puede medir, se puede mejorar, es por eso que el establecimiento estricto de indicadores que sean claros, adecuados, monitoreables y medibles será el parteaguas para el diagnóstico y homologación de criterios en un mismo contexto.

Fuentes consultadas

- Alang, S., McAlpine, D., McCreedy, E., & Hardeman, R. (2017). *Police brutality and black health: setting the agenda for public health scholars*. *American journal of public health*, 107(5), 662-665.
- Alkire, S., & Foster, J. (2008). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. OPHI Working Paper Series.
- Altimir, O (1979): *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*. Cuadernos de la Cepal, Naciones Unidas.
- Aruguete, N. (2016) *Agenda Setting y Framing: un debate teórico inconcluso*. Pontificia Universidad Católica de Argentina.
- Aruguete, N. (2017). “*Agenda setting y framing: un debate teórico inconcluso*”, *Más Poder Local*, 30, pp. 36-42
- Banco Muncial (2009). Guatemala. *Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel*. Disponible en <https://bit.ly/2kiBGxK>
- Barrera, N. (2005) *Evaluación del impacto del programa social oportunidades en la educación, salud, y alimentación del municipio de Tixmehuac, Yucatán / Narcizo Javier Uc Barrera*. Cozumel, Quintana Roo. Tesis de Licenciatura.
- Barriga, H. (2015). “*Análisis del balance energético del Ecuador a través de dinpamica de sistemas*”, en COMPENDIUM, Núm. 2, Vol. 14, pp. 61-78
- Carneiro, F. (2016). Belize. *Right choices. Bright futur*. Washington. Banco Mundial
- Castañeda, S. (2017). *Medición d la pobreza a través de los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfecha*. Instituto Nacional de Información de Desarrollo Inide, Santiago de Chile .
- CEPAL. (s.f.). *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de literatura*. CEPAL. Disponible en <https://bit.ly/2OnMPXc>

- Coneval. (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. CONEVAL <https://bit.ly/2L93Bw3>
- Dekker, R. y Schotten, P. (2017). “*Framing the immigration policy agenda*”, *the international Journal of Press Politics*, 22 (2), 202-222
- Diario Oficial. (2010). *Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza*. Diario Oficial.
- Entman, R. (2003). “*cascading activation: contesting the White House’s frame after 9/11*”, *Political Communication*, 43 (4): 51-59
- Fairhurst, G. & Sarr, R. 1996. *El arte de enmarcar* . San Francisco: Jossey-Bass.
- Fairhurst, G. & Sarr, R. 1996. *El arte de enmarcar* . San Francisco: Jossey-Bass.
- Feres, J. y Mancero, X. (2001). *El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina*.
- Gobierno de Belice (2014) *Plan de Acción de Lucha contra la Pobreza*. Belmopan.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: Un ensayo sobre la organización de la experiencia*. Nueva York, NY et al .: Harper & Row
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: Un ensayo sobre la organización de la experiencia*. Nueva York, NY et al .: Harper & Row
- Guevara Rivas, Harold. (2011). *Pobreza y Calidad de Vida*. *Salus*, 15(1), 3-4. Recuperado en 27 de noviembre de 2018, de <https://bit.ly/2m08pbu>
- INE (2015). República de Guatemala: *Encuesta Nacional de condiciones de Vida 2014*, Guatemala. Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2017). Honduras - *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples año 2016*, Tegucigalpa, INE
- INE (2018). *Hogares en condición de pobreza 2016*. Disponible en <https://bit.ly/2IVmDKA>
- INE. (s.f.). Instituto Nacional de Estadística Recuperado el 10 de 07 de 2018. Disponible en <https://bit.ly/2kiwAS9>

- INEC (2015). “*Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Metodología*” disponible en <https://bit.ly/2xXXOQH>
- INEC. (2014). *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2014: Resultados generales*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
- INEGI. (2015). *Módulo de condiciones socioeconómicas: Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares 2014*. INEGI. <https://bit.ly/2reawqU>
- INIDE (2005). *Mapa de pobreza extrema municipal por el Método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)*. Managua. INIDE.
- INIDE (2011). *Encuesta de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 2009 (EMNV 2009)*. Managua, INIDE.
- INIDE (2017). *Necesidades Básicas Insatisfechas. Encuesta Continua de Hogares (2009-2016)*. Managua. INIDE
- McCombs, M. E., & Shaw, D. L. (1972). *The agenda-setting function of mass media*. Public Opinion Quarterly,
- McCombs, M., & Reynolds, A. (2002). *News influence on our pictures of the world*. In J. Bryant & D. Zillmann (Eds.), *Media effects* (2nd ed.) (pp. 1–18). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2017). *Informe de índice de Pobreza Multidimensional de Panamá*. Consultado el 22 de agosto de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/2sSgAHF>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2018). *Costo calórico de las canastas básicas familiares de alimentos en febrero 2018*. Disponible en <https://bit.ly/2m13Wp1>
- Moratalla Brán, E. (2008). *Análisis de la problemática derivada de la pobreza en la sociedad guatemalteca*. Guatemala.
- Nelson, T. E., Clawson, R. A., & Oxley, Z. M. (1997). *Media framing of a civil liberties conflict and its effect on tolerance*. American Political Science Review, 91, 567–583.
- ONU Honduras (2015), *Indicador: Ingreso per cápita*, disponible en <https://bit.ly/2jZ09Yv>

- Pérez, J. (2005) *Evaluación de impacto del programa oportunidades de desarrollo humano oportunidades en educación y salud en el sur del estado de Yucatán 2001-2004*. Cozumel, Quintana Roo. Tesis de Licenciatura.
- Ruiz, A. (2005) *El programa oportunidades y la infraestructura empleada en los servicios de salud y educación, en el municipio de Tahdziu, Yucatán / Alberto Ruiz Canto*. Cozumel, Quintana Roo. Tesis de Licenciatura.
- Scheufele, Dietram A. 1999. "El encuadre como teoría de los efectos de los medios". *Journal of Communication* 49 (4): 103-22.
- Scheufele, Dietram A. 1999. "Enmarcar como una teoría de los efectos de los medios". *Journal of Communication* 49 (4): 103-22.
- Schmidt, M. (2008), "The Sankey Diagram in Energy and Material Flow Management", en *Journal of Industrial Ecology*, 12(1), 82–94.
- Shal, V. y Dragone, J. (2014). *Poverty Reduction Action Plan. Belmopan*. Government of Belize.
- Sussman, D. D. (2017). *Immigration, Trump, and Agenda-Setting in the 2016 Election*. *Fletcher F. World Aff.*, 41, 75.
- Weaver, D.; McCombs, M. y Shaw, D. (2004). "Agenda-setting research: issues, attributes, and influences" en Lee, L. (editor) *Handbook of Political communication research*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, pp. 257-282