
DIRECTOR DE DISEÑO DE FOCALIZACIÓN
MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL DEL PERÚ

RAMÓN DÍAZ

Gracias por la oportunidad de estar aquí y conocer los avances de los otros países de la región.

Nosotros, en términos de implementación de un Índice de Pobreza Multidimensional todavía no hemos avanzado mucho, estamos en proceso. En el caso peruano ya se discute esto desde hace bastante tiempo. La pobreza monetaria en Perú pasó de 54% en el 2001 a más o menos 30% en el 2010, pero, los otros indicadores no evolucionaron en la misma medida desde ahí. Por el lado de la Academia se han hecho varias aproximaciones a tratar de incorporar información adicional a la de la pobreza monetaria.



PERÚ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Propuestas en Perú

- Castro, Baca y Ocampo (2010)
 - 6 dimensiones (Nutrición, Educación, Salud, Vivienda, Monetaria, Vulnerabilidad)
 - 9 indicadores
 - Resultados (K=2): 60.8% en 2004, y 56.2% en 2008
- Vázquez (2012)
 - 3 dimensiones (Educación Salud, Vivienda)
 - 9 indicadores
 - Resultados (Corte 0.33): 39.9% en 2011
- Claussen y Toro (2014)
 - 7 dimensiones (Vida, educación, Ciudadanía, Participación, Seguridad, Empleo, Vivienda)
 - 19 indicadores
 - Resultados : En 2012, 88.6% (K2), 18.2% (K3)
- Aspectos a considerar
 - Un mismo indicador puede estar, de acuerdo al autor, en dimensiones diferentes.
 - Cuantos indicadores como máximo debemos considerar
 - Qué punto de corte considerar
 - Para qué necesitamos un indicador sintético

www.midis.gob.pe

EL PERÚ PRIMERO

Estos son tres casos representativos. Los coloqué a propósito más o menos para ilustrar los problemas que tenemos para implementar una medida de esta naturaleza.

En el trabajo del 2010, por ejemplo, tomamos seis dimensiones con nueve indicadores. Algunas de estas dimensiones tenían un único indicador. En el trabajo del 2012, de Vázquez, había tres dimensiones con nueve indicadores. También pasaba lo

mismo, algunas dimensiones con un único indicador y, por ejemplo, en el último trabajo del año 2014 con mediciones para el año 2012, había siete dimensiones con 19 indicadores y



los resultados que se tenían, dependiendo de si se contaba una dimensión o se establecía un punto de corte en el continuo de potenciales carencias, son bien distintos. Uno termina como que perdido porque no sabe exactamente de qué es lo que está hablando y eso tiene que ver mucho con la especialización, la mirada o el sesgo de cada investigador. Entonces, cuando lo trabaja un investigador, y el trabajo de corte académico no hay mayor problema, porque está hecho para discutirlo, para mirarlo en perspectiva y ver cómo le sirve a la política pública. El tema es que cuando lo adoptamos como un indicador oficial con el que se van a destinar recursos y por los que los gobiernos nacionales van a pelear y van a competir, ya entramos en un problema, si es que no tenemos una definición sólida, pero antes que eso, de una definición sólida, tenemos una buena idea de para qué lo queremos.

Los aspectos a considerar, por ejemplo, de estos trabajos que un mismo indicador puede entrar en dos dimensiones diferentes, es una cuestión personal. Los puntos de corte que se utilizan también son diferentes y no se discute mucho de para qué y eso en el caso peruano es algo sobre el que todavía tenemos que trabajar. A veces pareciera que todos los esfuerzos están orientados hacia la definición de un indicador muy bueno y sólido, pero en realidad, habría que preguntarse si no debería ser al revés. Deberíamos definir primero la política y objetivos, y luego ver qué indicadores son funcionales con estos objetivos.

En el caso peruano, hay una situación de repente un poco *sui generis*. El INE, que se encarga de publicar regularmente los resultados de pobreza y tiene una comisión consultiva que trabaja desde el año 2010 oficialmente, pero extraoficialmente desde el año 2008, ha conformado un grupo para trabajar un indicador de pobreza multidimensional. En el 2016, se realizó un seminario grande, con el apoyo de OFI, para presentar los diferentes aspectos y bondades de los indicadores de pobreza multidimensional. Se discutió el marco teórico, las cuestiones metodológicas y las implicancias de políticas.

Recién en el año 2017, este grupo formó como una suerte de subcomisión oficialmente que se iba a encargar de trabajar ese tema, pero, tuvimos un censo en el año 2017 y esa comisión no avanzó mucho.

La idea del grupo de trabajo del INE es llegar a consensuar un indicador, llegar a consensuar dimensiones, llegar a consensuar la fuente de información, pero de las pocas reuniones que se han tenido, sobre lo que no hay claridad es, por un lado, el uso que se le va a dar. Hay miradas encontradas entre sí. Lo queremos para hacer política pública directamente, y si es para eso, la mirada dentro de la comisión es por qué utilizar un solo indicador si puedo utilizar un conjunto de indicadores dependiendo de la medida de política que quiero utilizar o que quiero implementar. Por el otro lado, está la posibilidad de usar un indicador de pobreza multidimensional para evaluar que tan bien lo hacemos en términos generales como país y está el MIDIS, que es donde yo trabajo. Yo trabajo en la Dirección de Focalización, nosotros nos encargamos de dar una clasificación socioeconómica a nivel de hogar.



Nosotros utilizamos desde el 2004, aunque el sistema ahora es mucho más grande de lo que era, una medida de aproximación a la capacidad de gasto, un *proximity test*, y lo que estamos evaluando es la posibilidad de utilizar un indicador que mida directamente las carencias en lugar de este. De hecho, ya utilizamos un par de indicadores de carencias sobre pobreza multidimensional en un proceso de reevaluación, que es un proceso excepcional en que las personas pueden presentar su demanda de no conformidad con la clasificación que le ha sido asignada, bajo el enfoque monetario. Las personas no saben que han sido evaluadas con enfoque monetario, y después las evaluamos con un enfoque multidimensional, donde de alguna manera el MIDIS ya lo implementa, y además, a modo de propuesta, el MIDIS también está planteando utilizar un indicador sintético, que le podemos llamar de pobreza multidimensional, para identificar en la población objetivo prioritaria de ciertas intervenciones sociales.



La Política de Desarrollo e Inclusión Social

- Reconoce que la pobreza debe ser abordada desde una perspectiva multidimensional:
 - La pobreza monetaria sirve para aproximar las carencias de un hogar alrededor de una medida unidimensional. Pero no necesariamente logra capturar con precisión estas carencias.
- Identifica a su población objetivo teniendo en cuenta múltiples dimensiones:
 - La pobreza monetaria y una serie de factores de naturaleza no monetaria que permiten identificar las carencias o condiciones de vulnerabilidad de un hogar.

www.midis.gob.pe

EL PERÚ PRIMERO

En el país en general hay un reconocimiento de que la medida monetaria, siendo una buena aproximación, a algún constructo de calidad de vida, no es suficiente y que se tienen que incorporar medidas adicionales.

En el caso del MIDIS, lo que se ha propuesto, y es tentativo hasta ahora, es contar con cinco características. Los pesos no están definidos, en lo que sería una

suerte de indicador multidimensional, que sería en realidad más parecido a las necesidades básicas insatisfechas más a los que hemos estado viendo ahora del tipo de Alkire-Foster, y que tiene que ver con asistencia escolar, activos en la vivienda, tendencia a algún tipo de seguro de salud y acceso a servicios básicos de agua y saneamiento y el hacinamiento.

El tema es que, incluso dentro de la misma institución, no siempre llega a haber consenso por qué crearon esos cinco puntos sino otros, y el tema que es recurrente es el para qué, porque en tanto no esté definido para qué queremos el indicador, pues la selección tanto de las dimensiones como de los indicadores dentro de cada dimensión, pues queda como un poco en la nube.

Si bien no tenemos un indicador, se han hecho muchos ejercicios. Ahí hay varias maneras de medir la pobreza, entendiendo por favor la carencia de algo. Está la CNBI, que no lo usamos tanto, pero sigue siendo relevante por lo menos en el caso peruano, si bien la pobreza en el Perú ha revertido la tendencia este año y aumentó en un punto, y estamos en 21% en el área rural, que es más o menos el 25% de la población, la pobreza en promedio está más o menos en 40%. Vale la pena pensar si un solo indicador va a ser de utilidad,

teniendo en cuenta que tengo bolsones con características productivas y económicas muy diferentes en el área rural y en el área urbana.



¿Limitación o fortaleza del enfoque ?

Diferentes enfoques de pobreza miden diferentes aspectos de las condiciones de vida

	NBI	Monetaria	Multid.-1	Multid.-2	Multid.-3	Línea pobreza subjetiva	Ingreso mínimo subjetivo > Gasto	Autopercepción de Pobreza
2010	24.0%	30.8%	70.5%	60.9%	47.1%	16.2%	28.2%	36.5%
2011	23.4%	27.8%	69.1%	59.7%	46.3%	12.4%	25.2%	36.9%
2012	21.7%	25.8%	66.5%	56.6%	43.6%	12.0%	24.1%	29.8%
2013	20.5%	23.9%	63.7%	54.7%	42.8%	12.7%	24.4%	29.2%
2014	19.8%	22.7%	61.7%	52.8%	41.8%	13.5%	24.7%	30.5%
2015	19.9%	21.8%	58.9%	50.1%	41.3%	14.7%	26.1%	30.7%
2016	18.7%	20.7%	57.8%	48.2%	40.4%	10.4%	22.7%	29.8%
2017	18.0%	21.7%	56.3%	47.2%	39.8%	9.8%	22.6%	30.8%
Total	20.7%	24.3%	62.9%	53.6%	42.8%	12.7%	24.7%	31.7%

Fuente: Estimaciones propias a partir de ENAHO 2010-2017



Hay siete modos de medir la pobreza, incluido lo de la pobreza subjetiva. En general, las tendencias en el caso peruano, a nivel agregado no puse un desagregado por nivel de región, todas muestran tendencias a la disminución, de alguna manera, todos los indicadores conversan. El tema es que cada uno mide cosas diferentes, incluso esos tres indicadores que dicen multi 1, multi 2 y multi 3, son adaptaciones que nosotros hemos hecho a trabajos de CEPAL al indicador multidimensional de trabajos de Chile y también de Colombia. ¿Cuál es el tema? Entre esos tres multi indicadores de pobreza multidimensional, las dimensiones, al menos en dos de ellos, son muy parecidas. Los indicadores varían en algo, pero, los niveles de pobreza que obtengo por esas pequeñas variaciones son bien grandes, entonces, nuevamente nos quedamos un poco en la nebulosa.

No sé si esto es parte de la fortaleza o de la debilidad del enfoque. En realidad, si la política define previamente los objetivos y el peso o lo jerarquiza entre ellos es una fortaleza, porque tú puedes construir el indicador que mejor sirva a los objetivos de políticas en tanto los objetivos sean claros, pero, creo que la discusión va en ese sentido, primero, priorizo objetivos y veo hacia donde voy y luego hablo de indicadores. Al menos, en el caso de



nosotros, como que la discusión sobre el indicador, a veces, ha precedido y ha tomado mucho más importancia o preponderancia que la discusión sobre la política.

En la última diapositiva tengo algunas cosas que son puntos para la discusión. Lo que es recurrente, si voy a trabajar con un IPM que parece que, de todas maneras, vamos a terminar sacando uno. Está dentro de los planes del Instituto de Estadística que ha convocado, olvidé de comentarlo, el INE no trabaja solo, trabaja con todos los sectores. Ha desarrollado un mapa de actores en donde hay miembros de la academia, de la sociedad civil y del sector público y es posible también, que dada la amplitud de los actores que están participando, la definición sea proporcional a la velocidad con la que se pueden llegar a consensos dentro de este grupo. Pero, no tenemos todavía autoridad suficiente sobre los objetivos o el para qué me va a servir este indicador.

Por otro lado, se ha visto aquí y también es fácil demostrarlo, que dependiendo de las dimensiones y como las defina, yo puedo priorizar algunos grupos. Lo que está bien, pero cuando priorizo algunos grupos también estoy penalizando a otros, es simultáneo. Entonces, también vale la pena pensar si deseo tener o es útil tener un indicador de pobreza multidimensional, o un indicador de carencias multidimensionales, o un indicador multidimensional, o, como dijo el colega de Uruguay, pensar más bien en tener un conjunto de indicadores de ese tipo, cada uno orientado a la toma de decisiones de política.

Lo otro es ver qué ventajas o desventajas tengo en utilizar un indicador sintético si ya tengo sus componentes, va relacionado con lo anterior, en realidad. Dentro del grupo del INE donde también participo, hay dos posiciones opuestas. Yo, la verdad, voy por la segunda. Pienso que si tengo varios indicadores, para qué pierdo información en uno solo, haciendo uno sintético, sobre todo por el tema de la definición de los pesos.

Por otro lado, queda fuera de la discusión algo que ya se estaba incorporando con el enfoque de la pobreza monetaria, que es el tema de la vulnerabilidad. Supongo que también se puede trabajar y se puede definir en el marco de este tipo de indicadores, y lo otro que es ya puramente metodológico, tiene que ver con la calidad de la información, si bien en este marco de las capacidades, de las posibilidades de la realización de acciones, todas las dimensiones son igualmente importantes.

Cuando uno operacionaliza las dimensiones en algo que se puede medir, las encuestas, siendo bastante complejas, no permiten obtener indicadores igualmente fiables para cada una de estas dimensiones. Luego, el tema de los pesos requiere una discusión adicional. Por ejemplo, nosotros en los indicadores que utilizamos para el proceso de reevaluación, hemos tenido que, discrecionalmente, reasignar pesos, por ejemplo, que vienen de la dimensión de empleo, porque nuestro instrumento, que es muy parecido a una ficha censal, recoge muy mal el empleo, en realidad no deberíamos ni siquiera considerar probablemente esa dimensión, pero es una dimensión que muchas veces se toma en consideración,



PLAN DE ACCIÓN RMADS 2017/2018
Foro Regional sobre Pobreza Multidimensional
Asunción - 2018



entonces, lo que se hace es re ponderar en función a lo bien o mal que funcione tu instrumento para la recepción de la información.

Y lo otro, creo que también lo mencionó el colega de Uruguay es que de repente estos indicadores están siempre midiendo accesos a la posibilidad de acceder a algo y el tema es que, en algunos de los indicadores, en algunas de las dimensiones del acceso porque ya es muy grande, vale la pena medir la calidad de ese acceso.

¿Cómo podemos hacer para meter ambas cosas y las encuestas que utilizamos nos dan para eso? En el caso del Perú, nosotros regularmente trabajamos con cinco encuestas: la encuesta de condiciones de vida, que sirve para medir la pobreza monetaria; la encuesta de demografía y salud, con lo que monitoreamos desnutrición y anemia y un montón de otros indicadores; la encuesta que tiene que ver con programas estratégicos, ahora una nueva encuesta de victimización y seguridad, y una encuesta agropecuaria.

Todas tienen representatividad, por lo menos, suprarregional, rural urbano, incluso regional. El tema es que todas apuntan a diferentes objetivos. Entiendo que la idea es que siempre trabajemos el indicador en la medida de lo posible, con una sola fuente de información para que podamos hacer todas las descomposiciones que sean requeridas. En el caso de nosotros, supongo, la encuesta nacional de hogares, que es con la que se mide la pobreza monetaria, es la primera candidata, pero, como mencioné, todavía nosotros tenemos un bolsón de pobreza monetaria, rural, con pobreza muy concentrada, para entonces, un indicador hecho que no considera niños, que no considera tierras, que no considera asistencia, tecnificación, como que penaliza esa parte de la población. Eso era todo. Gracias.