

Usos e Institucionalización de las Mediciones Multidimensionales de Pobreza

Sabina Alkire (OPHI)

Lima, Marzo 2016

Tabita, Kenya

Rabiyi, India

Stephanie, Madagascar

Agathe, Madagascar

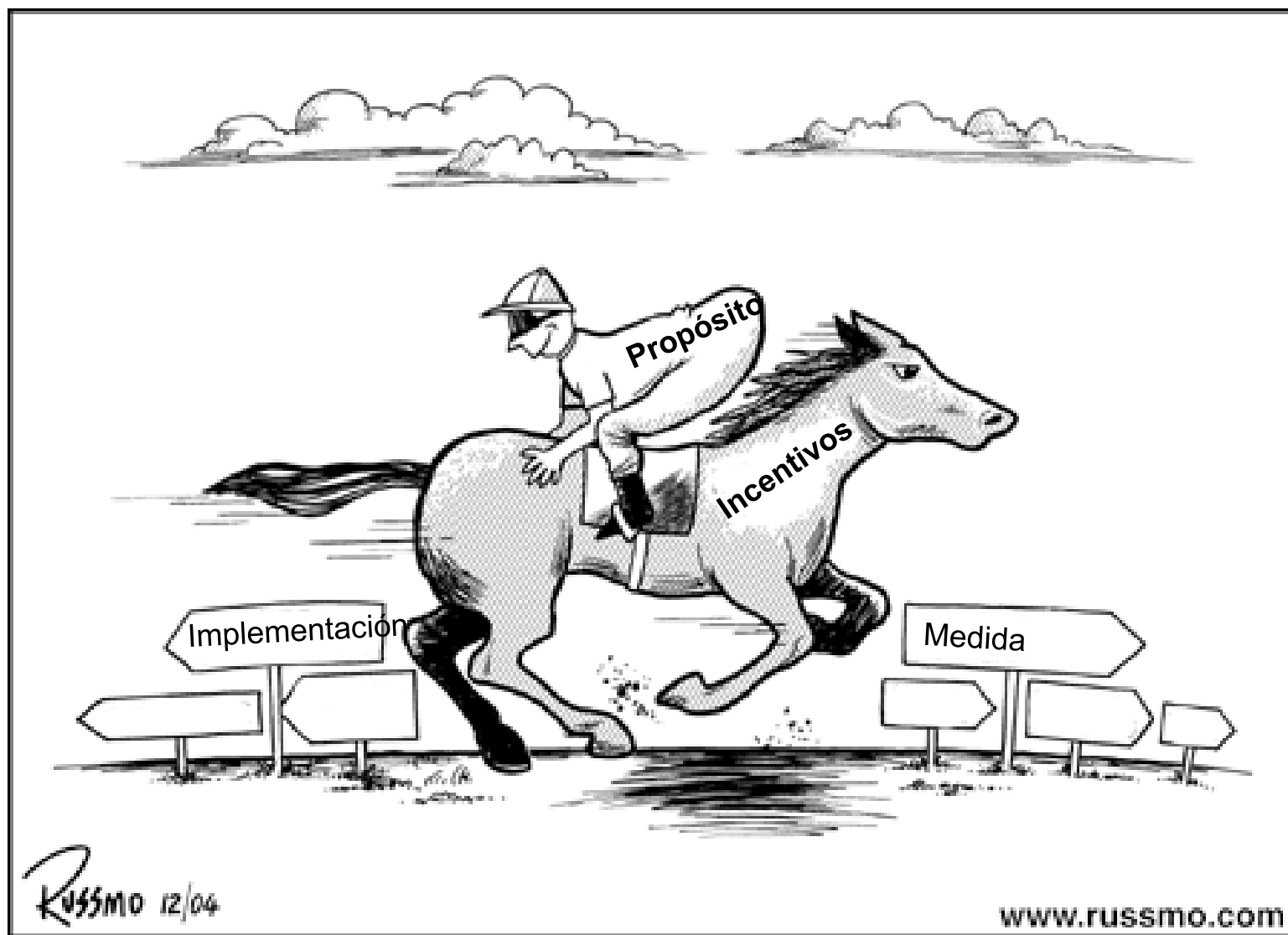
Dalmo, Kenya

Ann-Sophie, Kenya

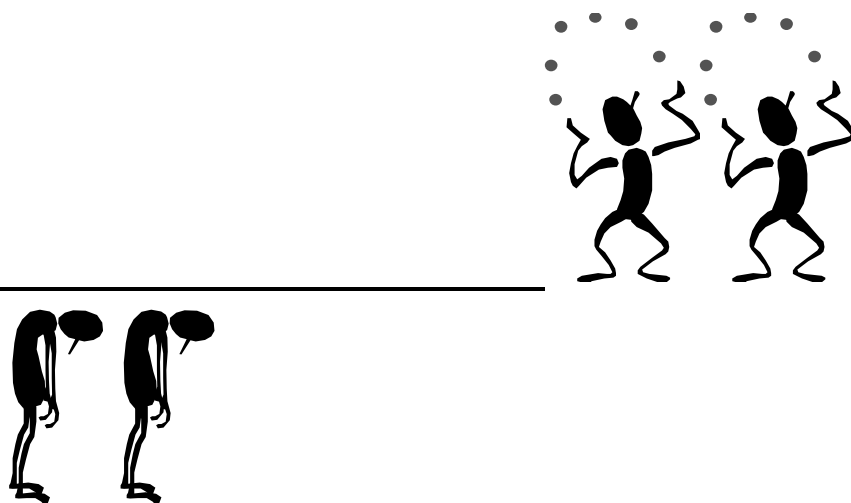
Valérie, Madagascar



Por qué?



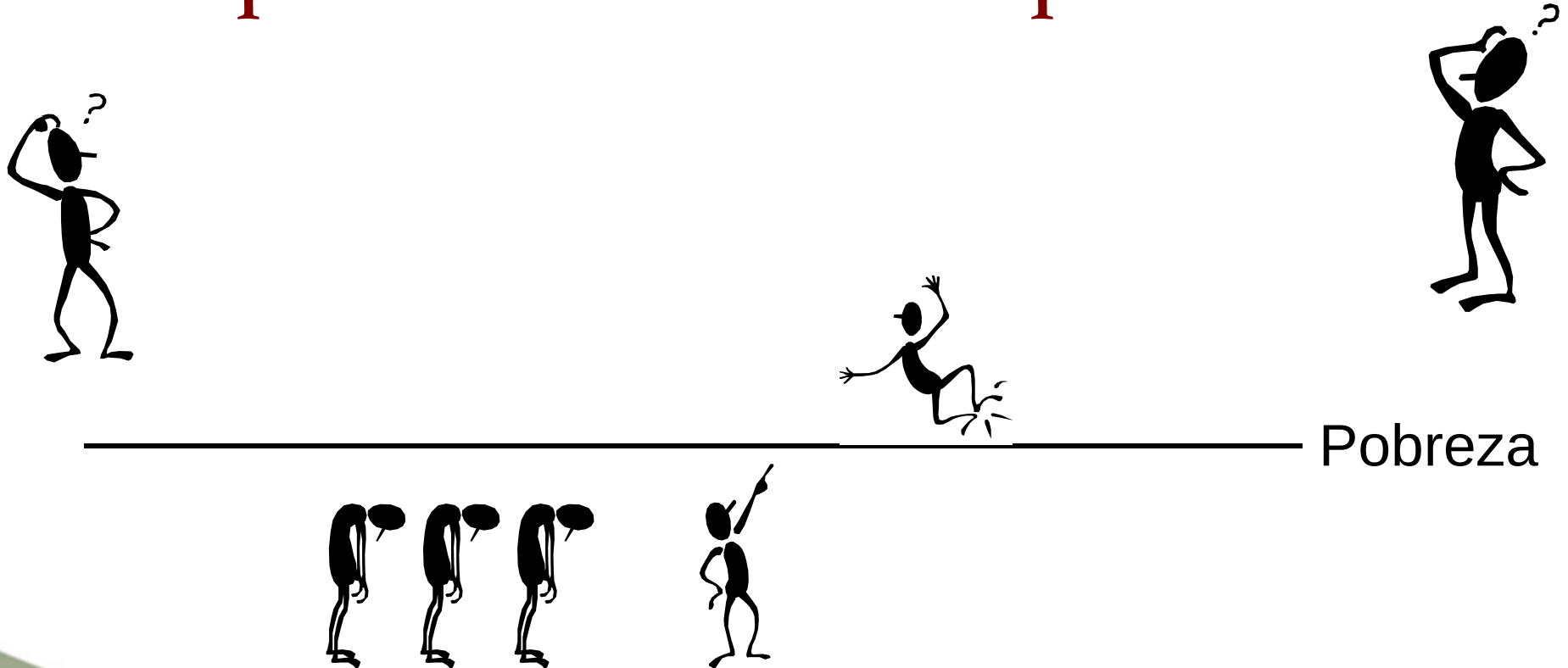
Hemos identificado quién es pobre



Pobreza

Cómo seguimos?

Piensen en incentivos para política: Cómo hacen los hacedores de política para reducir la tasa de pobreza?



Respuesta: Buscan a las personas más cerca de la línea



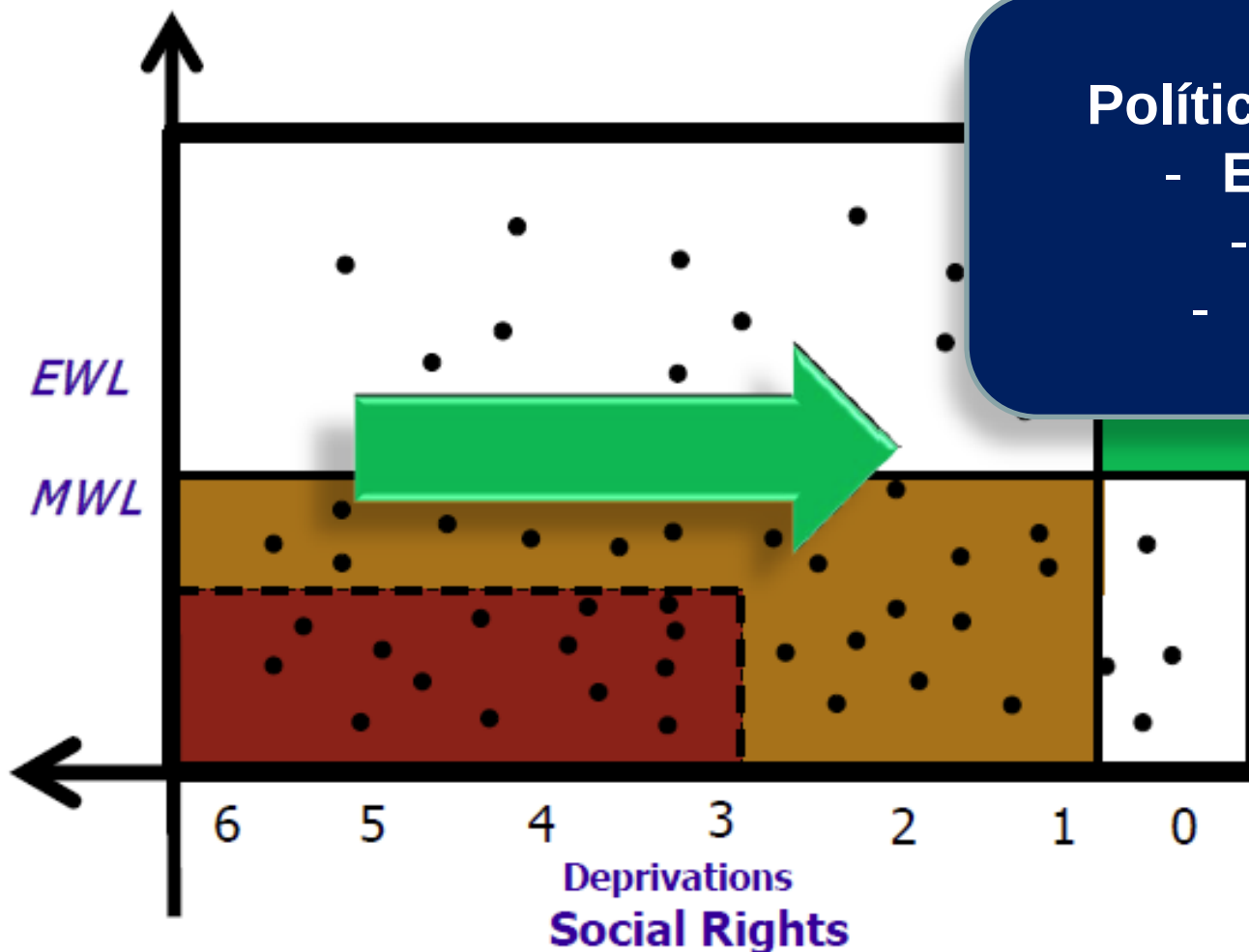
Además:

- La pobreza es **MULTIDIMENSIONAL**
- La intensidad de la pobreza es relevante
- Necesitamos mejores datos
- Necesitamos que sea sostenible en el tiempo

Qué políticas deberían llevarse a cabo?

Políticas Sociales:

- Educación
- Salud
- Vivienda



Consideraciones de Política

Consideraciones de Política

Una medida de pobreza multidimensional técnicamente robusta puede ser institucionalizada solo si:

- Existe **fuerte apoyo político** en los niveles más altos del gobierno,
- Se han anticipado posibles **tensiones**,
- Se ha trabajado en estrategias de **comunicación**, y
- Los **requerimientos institucionales para usar y actualizar** la medida fueron establecidos claramente.



Apoyo Político

- Si se tiene apoyo politico al nivel más alto 😊
- Si no se tiene apoyo político...

Proceso para desarrollar un IPM

- México
- Colombia
- Bután
- Chile
- El Salvador
- Costa Rica
- Ecuador
- Próximamente, Túnez, Pakistán, Paraguay, Honduras, Rep. Dominicana, Vietnam

Quién participa del proceso?

- Empleados públicos
 - Planeamiento
 - Estadística
 - Desarrollo Social
 - Finanzas
- Líderes políticos: Presidente, Ministros, partidos políticos
- Organismos internacionales?
- Académicos?
- Expertos? ONGs?
- Sector privado?
- Grupos de interés (sindicatos, gob locales, gob provinciales)
- **Personas en pobreza y comunidades?**

Preguntas clave

- Quién es ‘dueño’ de la medida?
- Quién entiende la metodología?
- Será percibido como una medida legítima?
- Será percibido como preciso por el público en general?
- Será percibido como ‘capturado’ por grupos de interés?
- Quién tiene preocupaciones respect al proceso de actualización de las estimaciones?

Quién necesita haber acordado

- Equipo técnico
- Ministros
- Líderes del gobiernos afectados
- Trabajadores del gobierno
- Sociedad civil
- Académicos
- Medios de comunicación
- Público en general

Implementación

Proceso para desarrollar un IPM

- México
- Colombia
- Bután
- Chile
- El Salvador
- Costa Rica
- Ecuador
- Próximamente, Túnez, Pakistán, Paraguay, Honduras, Rep. Dominicana, Vietnam

Consideraciones técnicas/políticas

Considera los incentivos creados por cada opción:

1. La medida va a ser útil para asignación presupuestaria?
2. Quiénes serán los usuarios de la medida? Cómo puede diseñarse la medida para generar los incentivos correctos?
3. Quién (Ministros, sectores, etc.) será felicitado si se reduce la pobreza? Quién será responsable si aumenta?

Consideraciones técnicas/políticas

- Umbrales de privación y línea de pobreza
 - Si la pobreza (H o IPM) empieza en un nivel muy elevado, pequeñas reducciones de pobreza aún son visibles
 - Si la pobreza empieza en un nivel muy bajo, puede ser muy difícil de reducir aún más

Algunas consideraciones nacionales

- **Liderazgo**

- Debe existir un líder claro y/o un buen mecanismo coordinador
 - Las instituciones relevantes varían: Ministerio de Planeamiento, Finanzas, Desarrollo Social, Institutos de Estadística, Banco Central, etc.
 - Colombia: Presidente preside sobre un gabinete especialmente creado para discusiones sobre pobreza MD, que incluye todos los ministerios relevantes (ej. Ministerio de Vivienda dado que una de las dimensiones es Vivienda).
 - Mexico: CONEVAL

- **Capacidad técnica**

- Se necesita buena capacidad técnica que acompañe la voluntad política para poder introducir un IPM.

Algunas consideraciones nacionales

- **Cómo se escogen las dimensiones, indicadores, umbrales, pesos?**
 - Algunos países tienen mandatos constitucionales que determinan muchos de estos aspectos (ej. México).
 - Otros tienen gobiernos fuertes que han establecido explícitamente objetivos de política en planes de desarrollo nacional (ej. Colombia), documentos de ODS, etc.
 - Otros usan procesos participativos (El Salvador)
 - Tensión: balance entre contexto local y comparabilidad técnica: los grupos introducen aspectos de la vida en comunidad para los cuales no existen indicadores robustos o que no pueden extenderse al resto de la sociedad.

Algunas consideraciones nacionales

- Cómo se escogen las dimensiones, indicadores, umbrales, pesos?
 - Otros realizan consultas con diferentes ministros y sectores del gobierno, más que con la sociedad civil/ciudadanos
 - Tensión: Las instituciones que participant pueden intentar ‘moldear’ la medida final para maximizar ganancias de corto plazo.

Algunas consideraciones nacionales

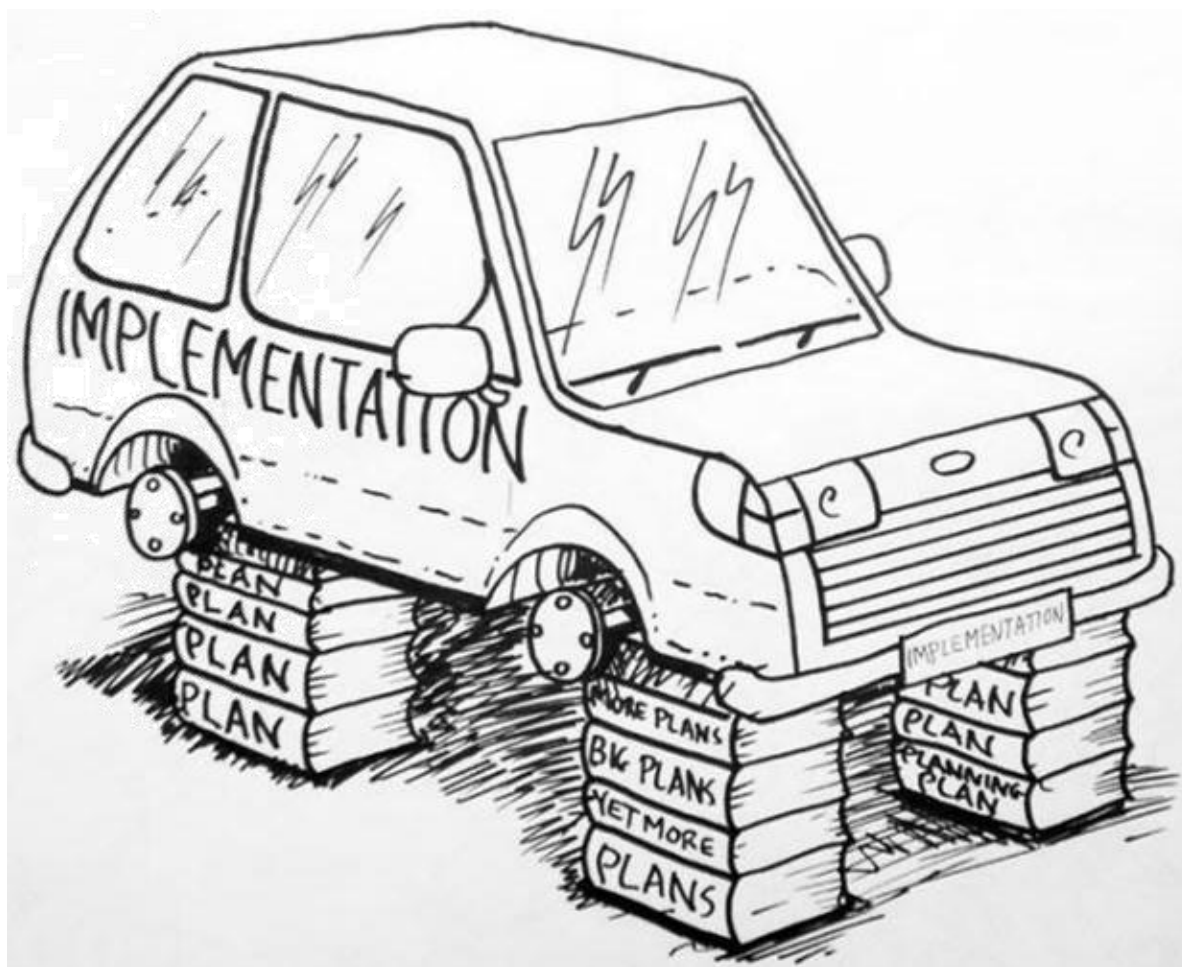
- Posición de un gobierno con respect a pobreza por ingresos y pobreza multidimensional:
 - Países con *rápida reducción de la pobreza por ingresos* pueden no tener incentivos para exponer una visión más comprensiva si la reducción es menor.
 - Países pueden querer *mostrar reducciones en pobreza MD* si la pobreza por ingresos se reduce lentamente.
 - Países pueden *escoger* una línea de pobreza tal que lleve a que la pobreza MD sea menor/igual/mayor que la pobreza por ingresos.

Algunas consideraciones nacionales

- Ciclos políticos

- Las elecciones pueden crear incentivos para introducir una nueva medida, o reducir estos incentivos.
 - La medición MD de la pobreza basada en el método AF puede mostrar resultados en el corto plazo; los resultados son menos inmediatos en medidas de pobreza por ingreso.
- Lo mismo con cambios de gobierno
 - Un Nuevo gobierno puede no tener interés en mostrar tendencias de reducción de pobreza de un gobierno anterior.
 - Pero es una buena forma de empezar con una medida de referencia nueva.

Institucionalización



Ejemplos de Instituciones Responsables de Crear, Analizar y Actualizar medidas de pobreza

Ejemplos de países con comités inter-institucionales u otros procesos/modalidades participativas:

- Perú, Paraguay, Colombia: Comité mixto
- México: apoyo legal e institucional – CONEVAL
- Chile: Comisión para actualizar metodología
- Costa Rica
- Bolivia: UDAPE-INE

From Juan Carlos Feres' CEPAL powerpoint, August 2011, DNP Colombia

Preferencias de los grupos de poder

Inevitablemente, la medida puede ser influenciada por preferencias personales de los líderes.

- Algunos rechazan la pobreza por ingresos por ser un aspecto del ‘paradigm neoliberal’.
- Algunos tienen opiniones fuertes respecto a ciertas variables.
- Algunos prefieren cosas complejas porque parecen ser científicas y sólidas.
- Otros prefieren la simplicidad porque da mayor claridad.
- Puede haber preferencia por técnicas que ya conozcan.
- Puede haber preferencia por ciertos mensajes clave para transmitir a la prensa.

**Cómo usar el IPM:
De la métrica a las políticas
públicas**

Algunos propósitos de IPMs

- **Tendencia de pobreza** en el tiempo
- **Comparar** pobreza por regiones, grupos étnicos, áreas rural/urbana, género...
- **Monitorear** cambios en los indicadores
- **Coordinar** diferentes actores de política
- **Focalizar** grupos marginalizados
- **Evaluar** impacto de políticas

Buenas herramientas de gobierno

- Coordinación
Colombia
- Rendición de cuentas
Colombia y Minas Gerais
- Transparencia
México (online)
- Diferentes niveles de gobierno
Distritos y municipios en México

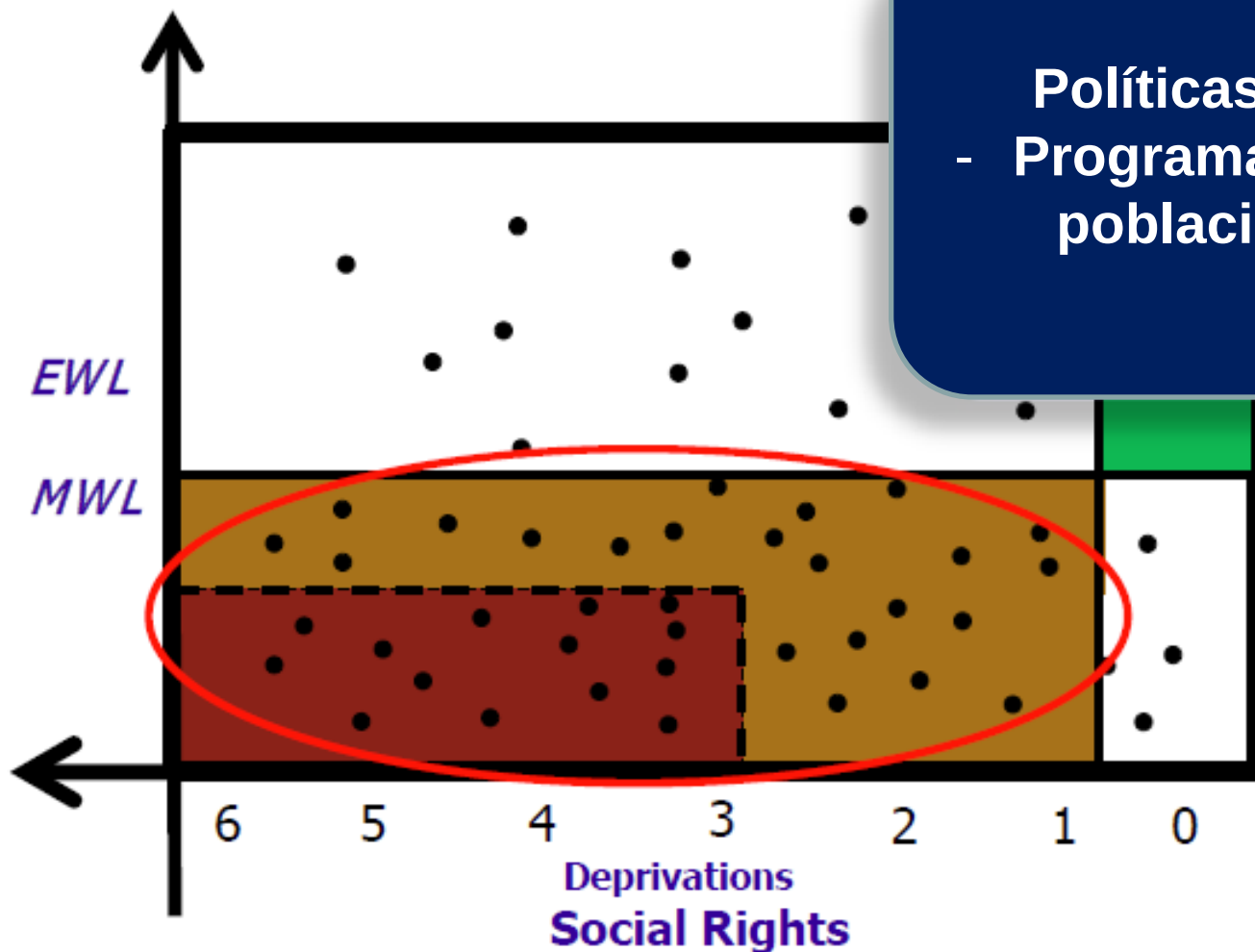
Quién lo hace?

- Agencia semi-independiente: CONEVAL (México)
- Gobierno: DANE-DPN-DPS (Colombia)
- Instituto de Estadística con estatus semi-independiente: INEC-Costa Rica

Ejemplo nacional:
MÉXICO

Qué políticas deberían llevarse a cabo?

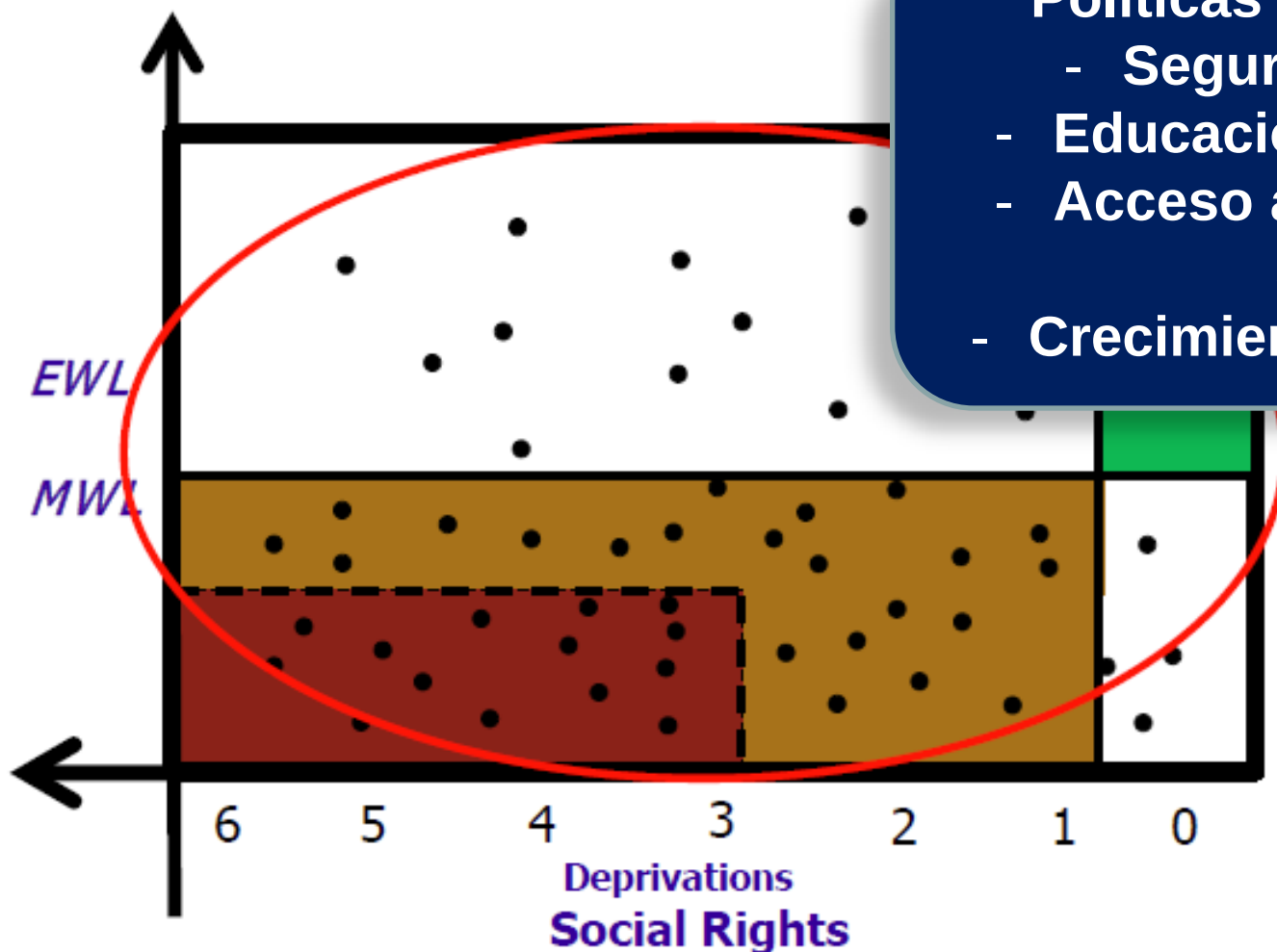
Políticas focalizadas:
- Programas sociales para población en pobreza



Qué políticas deberían llevarse a cabo?

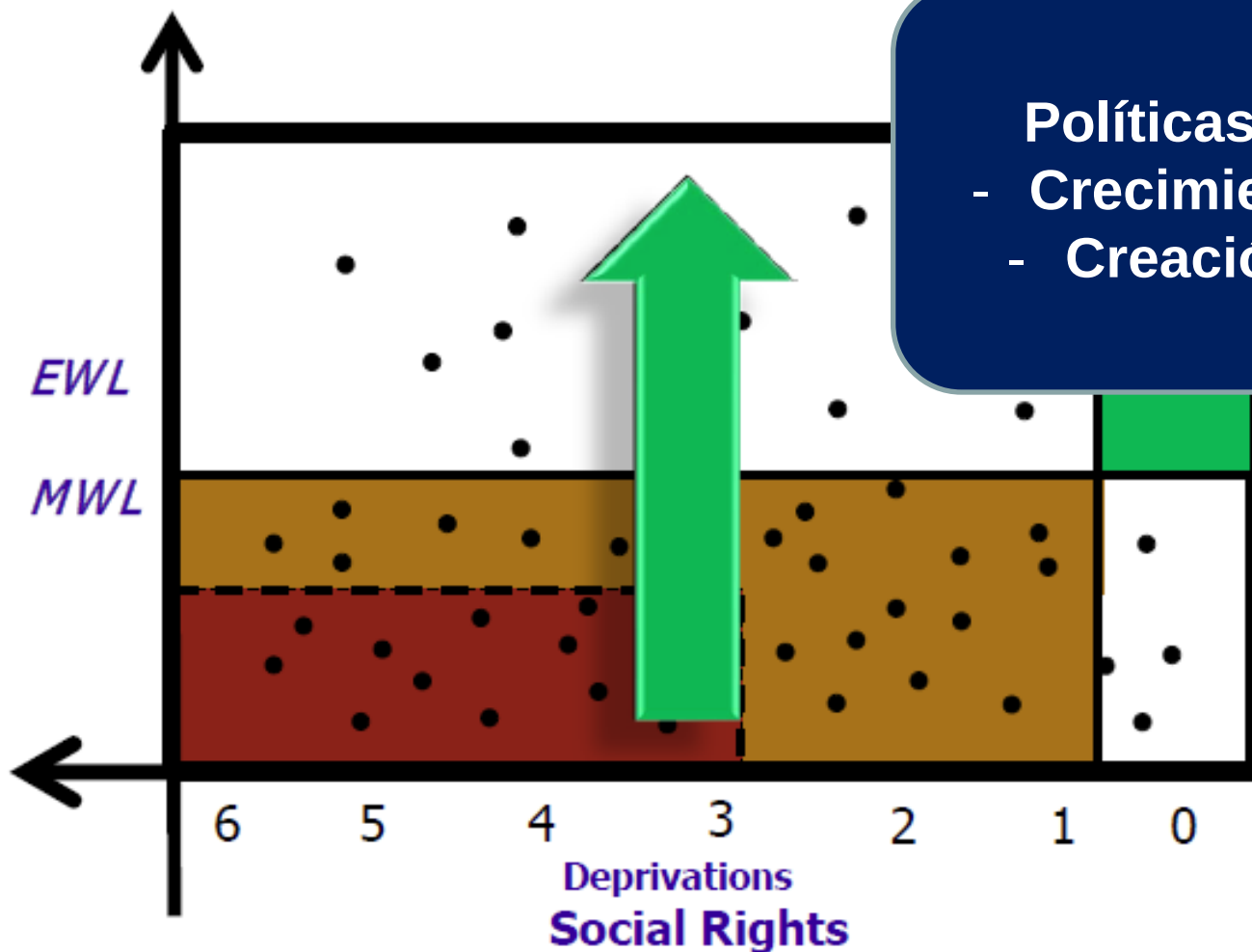
Políticas universales:

- Seguridad social
- Educación para todos
- Acceso a servicios de salud
- Crecimiento económico

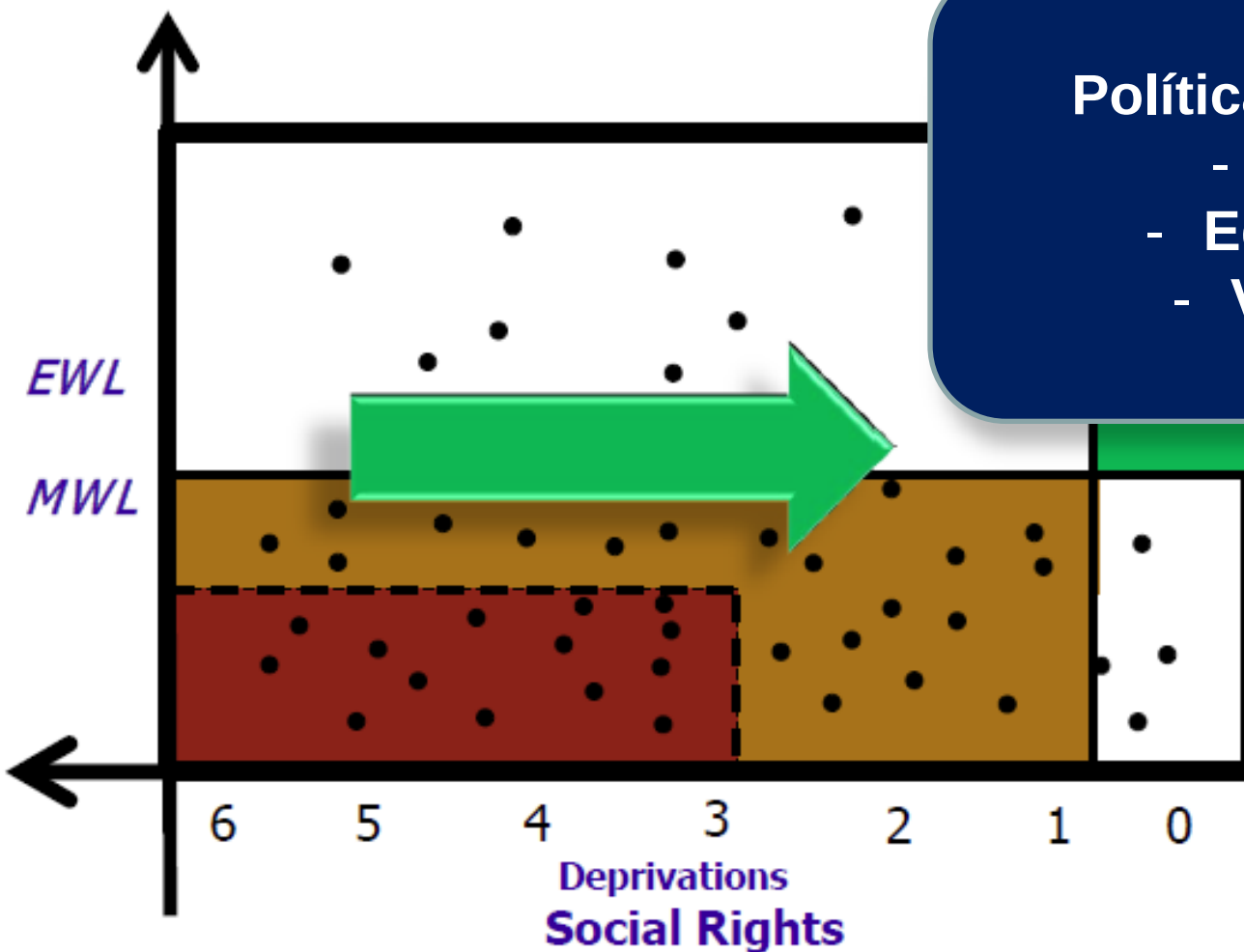


Qué políticas deberían llevarse a cabo?

- Políticas económicas:**
- Crecimiento económico
 - Creación de empleos



Qué políticas deberían llevarse a cabo?



Usando la metodología

Otros Ministerios además del Mrio de Desarrollo Social entienden mejor su rol en reducir la pobreza en México

Estamos empezando a evaluar programas sociales (ex post y ex ante) usando este enfoque

Los programas sociales están cambiando la manera en que identifican sus beneficiarios

La estrategia para los municipios más pobres es usar esta metodología al focalizar sus programas

Usando la metodología

Al conectar privaciones sociales con pobreza, las recomendaciones de política se fortalecen

Ahora es posible evaluar el efecto de políticas sociales no sólo en pobreza por ingresos sino también en privaciones sociales específicas.

Hay una tendencia a enfocarnos sólo en transferencias monetarias cuando la pobreza se mida por ingresos. Las políticas sociales para superación de pobreza deberían también perseguir derechos sociales universalmente garantizados

CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE

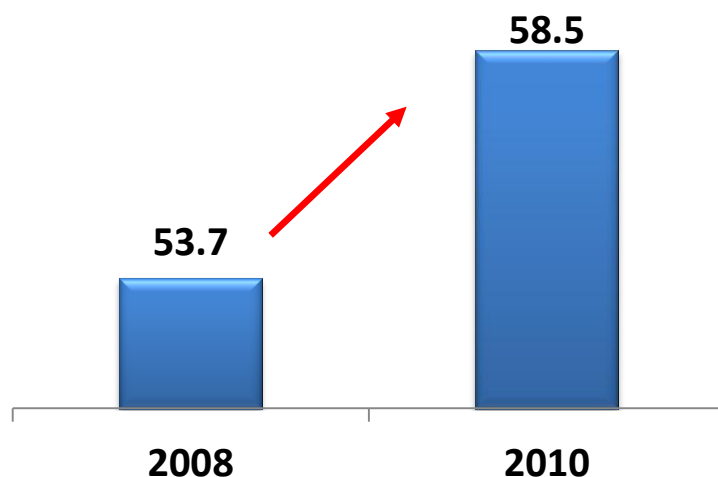
Enrique González Tiburcio

June 6th, 2013

1. Motivación

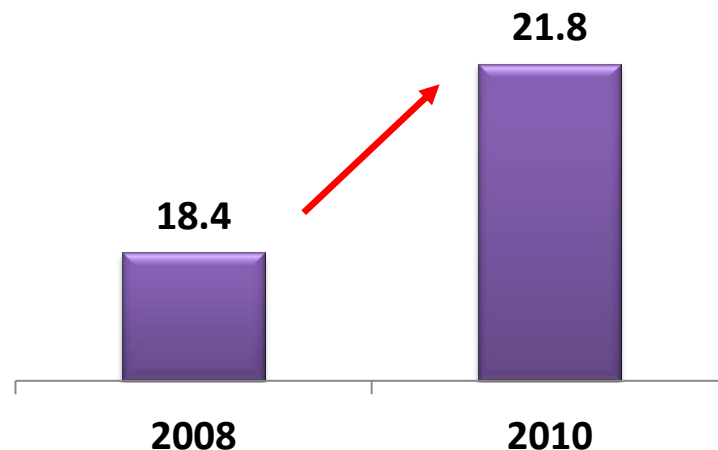
Entre 2008 y 2010 aumentó la pobreza por ingresos

*Población por debajo de la línea de pobreza
2008-2010*



Aumento en la población por debajo de la línea de pobreza: +4.8 millones de personas

Población por debajo de la línea de pobreza extrema 2008-2010



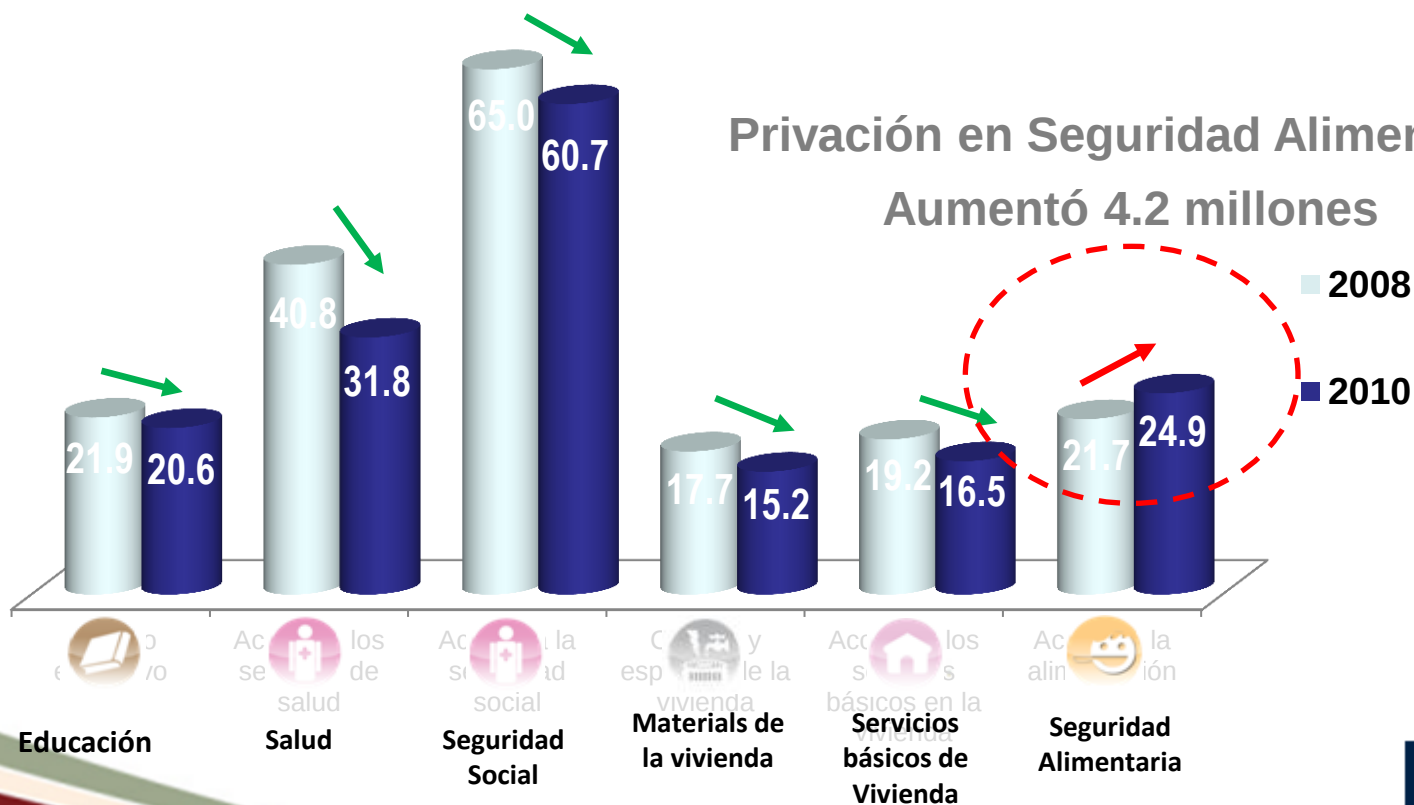
Aumento en la población por debajo de la línea de pobreza extrema: +3.4 millones de personas

Source: CONEVAL

MOTIVACIÓN

CONEVAL: 5 de 6 privaciones sociales cayeron entre 2008 y 2010, pero una aumentó: seguridad alimentaria

Privaciones Sociales 2008-2010 (% de población total)



2. POBLACIÓN OBJETIVO

Personas en
pobreza extrema:
11.7 Millones
de personas

Personas con
privación en
Seguridad
Alimentaria:
28 millones
de personas

Población objetivo de la Cruzada:
7.4 millones de personas en pobreza extrema y
con privación en Seguridad Alimentaria

Objetivo 2013: 400 Municipios estratégicos

Ejemplo Nacional: **COLOMBIA**



1. Refleja objetivos de política social
2. Diseñado estratégicamente para incluir todos los sectores sociales
3. Instrumento práctico para monitorear política pública
4. Alertas útiles para toma de decisión en el corto plazo

Comité de Pobreza

Coordina y monitorea la reducción de la pobreza

■ Líderes

- Asesores de Presidencia
- Dir Nacional de Planeamiento

■ Miembros permanentes

- Ministerio de Salud
- Ministerio de Trabajo
- Ministerio de Vivienda
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Finanzas



PRESENCIA OBLIGATORIA:
Presidente de Colombia

Colombia: objetivos nacionales claros en la reducción de pobreza MD, por dimensión e indicador

Indicador	2008	2014	Difference
Tasa de pobreza multidimensional (IPM-Colombia)	34.7%	22.5%	-12.2%
Número total de pobres por IPM	15,415,986	10,701,598	-4,714,388
Número total de no pobres por IPM	29,034,274	36,959,770	7,925,496

Objetivos sectoriales para alcanzar la estrategia

● 0%-10% avance ● 10%-25% avance ● >25% avance

Pobreza	Línea Base PND 2008	Dato 2011	Dato 2012	Análisis	Goal
MPI (Multidimensional Poverty)	34.7%	29.4%	27.0%	●	22.5%
A⁽¹⁾ ▪ Educational achievement (≥15 yrs) ▪ Literacy (≥15 yrs)	58.8%	54.6%	53.1%	●	52.8%
	14.2%	12.0%	12.1%	● ★	12.0%
B⁽²⁾ ▪ School attendance (6-16) ▪ No school lag (7-17) ▪ Access to child care services (0-5) ▪ Children not working (12-17)	5.4%	4.8%	4.1%	●	3.5%
	33.4%	34.1%	33.3%	●	33.1%
	12.1%	10.8%	9.4%	●	10.6%
	5.5%	4.5%	3.7%	●	2.9%
C⁽³⁾ ▪ Long-term unemployment ▪ Formal employment	9.6%	9.1%	10.0%	● ★	9.3%
	80.6%	80.4%	80.0%	●	74.7%
D⁽⁴⁾ ▪ Health insurance ▪ Access to health services	24.2%	19.0%	17.9%	●	0.5%
	8.9%	8.2%	6.6%	●	2.4%
E⁽⁵⁾ ▪ Access to water source ▪ Adequate sewage system ▪ Adequate floors ▪ Adequate external walls ▪ No critical overcrowding	12.9%	12.0%	12.3%	● ★	10.9%
	14.1%	14.5%	12.1%	●	11.3%
	7.5%	6.3%	5.9%	●	5.6%
	3.1%	3.2%	2.2%	●	2.1%
	15.7%	14.2%	13.1%	●	8.4%

*** Change 2011-2012 est. significant

Dimension	Variable	Indicator	Indicator National plan	Baseline (%)	2014 goal (%)
Household education conditions	Educational achievement (0.1)	Average education level for people 15 and older living in a household	Average education level for people 15 to 24 years old	9.15	9.8
	Literacy (0.1)	Percentage of people living in a household 15 and older who know how to read and write	illiteracy rate	6.7	5.7
Childhood and youth conditions	School attendance (0.05)	Percentage of children between the ages of 6 and 16 that attend school.	Gross and net coverage rate	79.27	91.0
	No school lag (0.05)	Percentage of children and youths (7-17 years old) within the household that are not suffering from school lag (according to the national norm)	Desertion rate in initial school, primary and high school	5.15	3.8
	Access to child care services (0.05)	Percentage of children between the ages of 0 and 5 who simultaneously have access to health, nutrition and education.	No National plan indicator for this variable		
	Children not working (0.05)	Percentage of children not subject to child labor.	Share of child and youth out of the labor market		35
Employment	No one in long term unemployment (0.1)	Percentage of a household's EAP that is not facing long term unemployment (more than 12 months)	National unemployment rate	12	8.9
	Formal employment (0.1)	Percentage of a household's EAP that is employed and affiliated to a pension fund (formality proxy)	Share of population affiliated to the pension system	32	42

Dimension	Variable	Indicator	Indicator National plan	Baseline (%)	Goal 2014 (%)
Health	Health insurance (0.1)	Percentage of household members over the age of 5 that are insured by the Social Security Health System	Subsidised regime coverage	92.27	100
	Access to health services (0.1)	Percentage of people within the household that has access to a health institution in case of need	No national plan indicator for this variable		
Access to public utilities and housing conditions	Access to water source (0.04)	Urban household: considered deprived if lacking public water system Rural household: considered deprived when the water used for the preparation of food is obtained from wells, rainwater, spring source, water tank, water carrier or other sources.	Coverage of pipe water	91.79	94.12
	Adequate elimination of sewer waste (0.04)	Urban household: considered deprived if lacking public sewer system Rural household: considered deprived if it uses a toilet without a sewer connection, a latrine or it simply do not have a sewage system	Share of households deprived on the materials of the housing	87.48	90.76
	Adequate floors (0.04)	Lacking materials (dirt floors)			
	Adequate external walls (0.04)	A urban household is considered deprived when the exterior walls are built of untreated wood, boards, planks, guadua or other vegetable, zinc, cloth, cardboard, waste material or when no exterior walls exist. A rural household is considered deprived when exterior walls are built of guadua or another vegetable, zinc, cloth, cardboard, waste materials or if no exterior walls exist.			
	No critical overcrowding (0.04)	Number of people sleeping per room, excluding the kitchen, bathroom and garage.	Share of households overcrowded	12.50	8.20



Herramienta útil para implementación de políticas



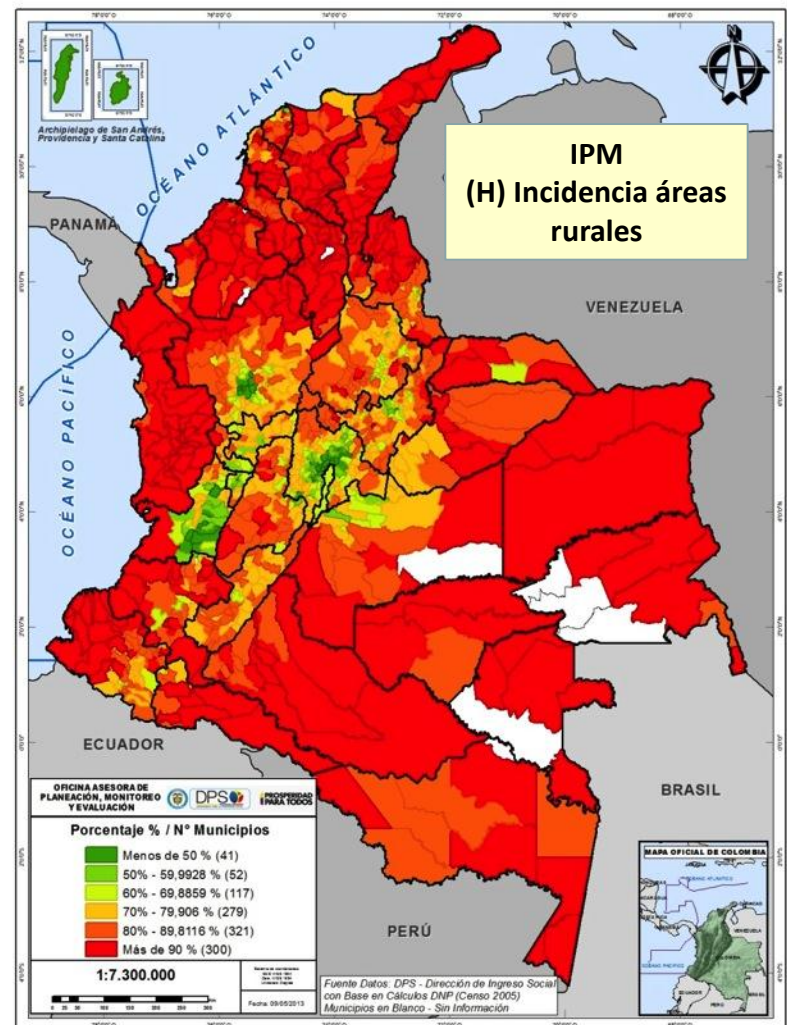
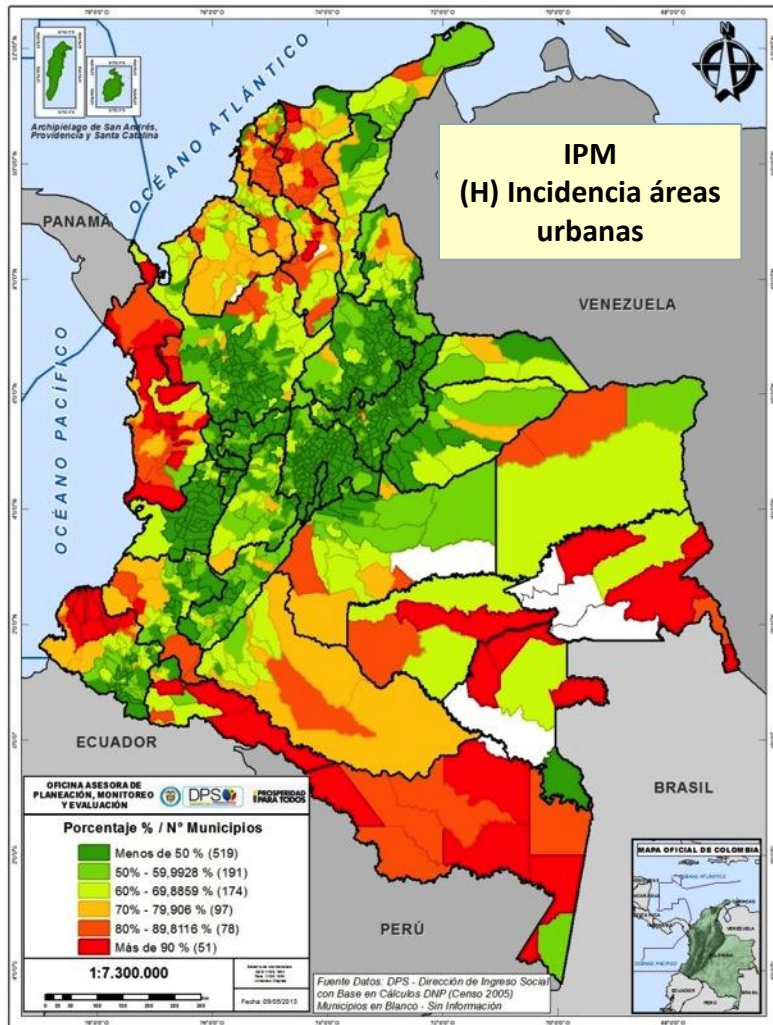
Aplicaciones

1

Focalización geográfica (Mapas de Pobreza Municipales)

IPM Municipal - Colombia

Incidencia, áreas urbano/rurales, 2005



Proxy de IPM basado en Censo 2005

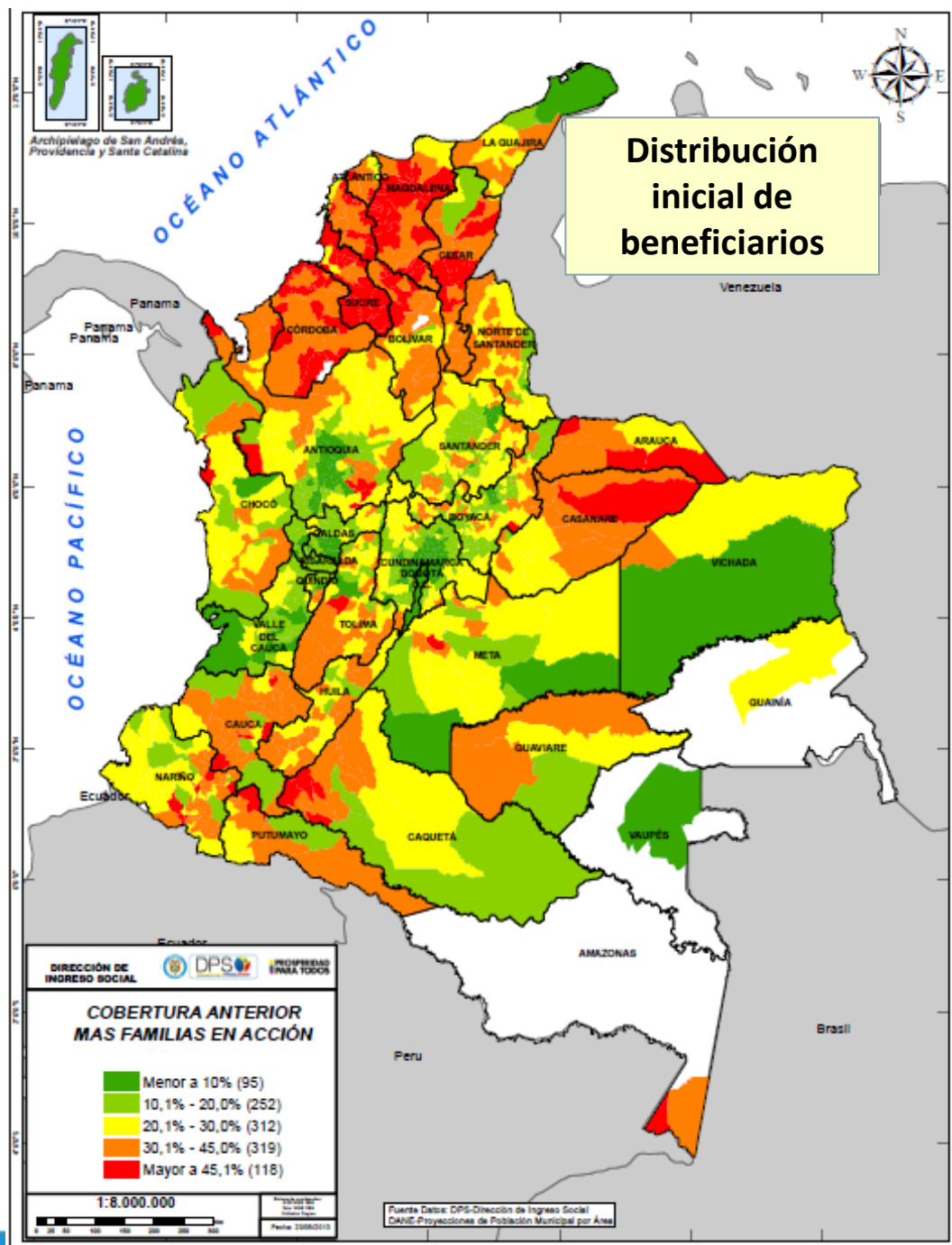
*Más Familias
en Acción*



Ejemplo de focalización geográfica usando el IPM

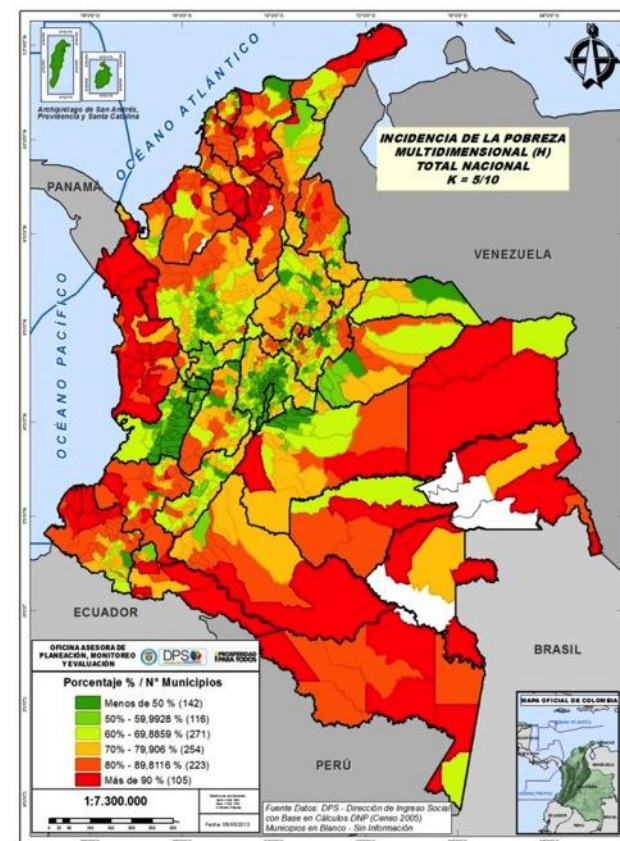
Programa de Transf
Condicionadas de Ingreso
“**Más Familias en
Acción**”

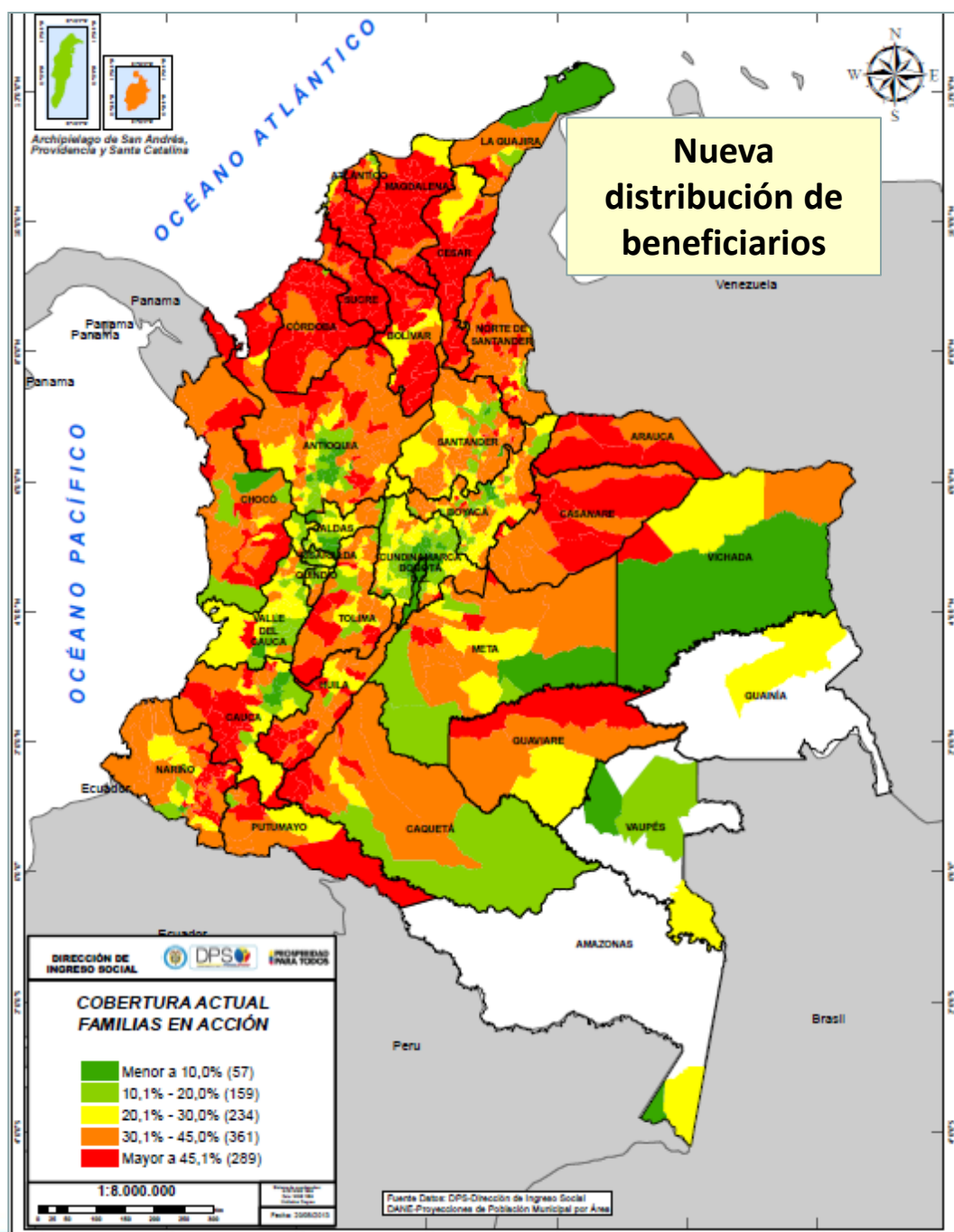
2.7 millones de familias



Ajuste en focalización de beneficiarios usando el IPM municipal

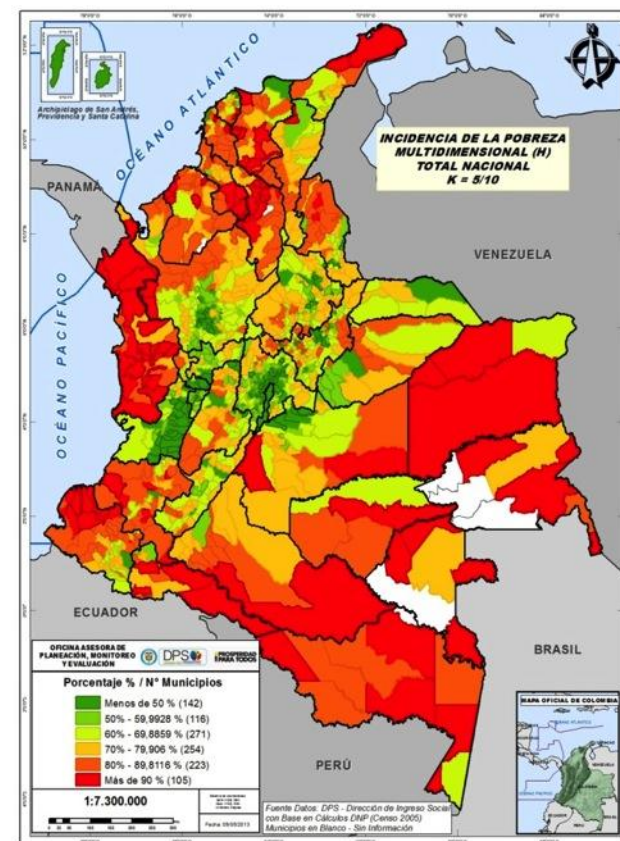
IPM Municipal



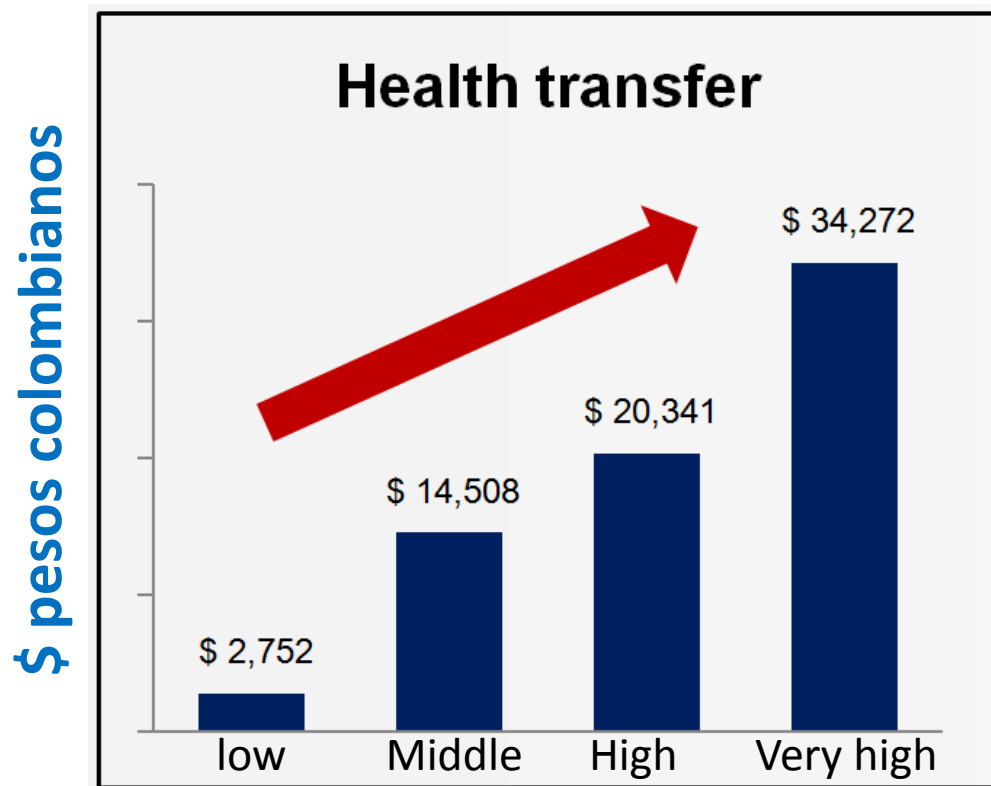


Ajuste en focalización de beneficiarios usando el IPM municipal

IPM Municipal



Un ejemplo



IPM Municipal

Diferenciando
montos de
transferencias
usando IPM
municipal

Montos mayores
en áreas más
pobres y rurales

2

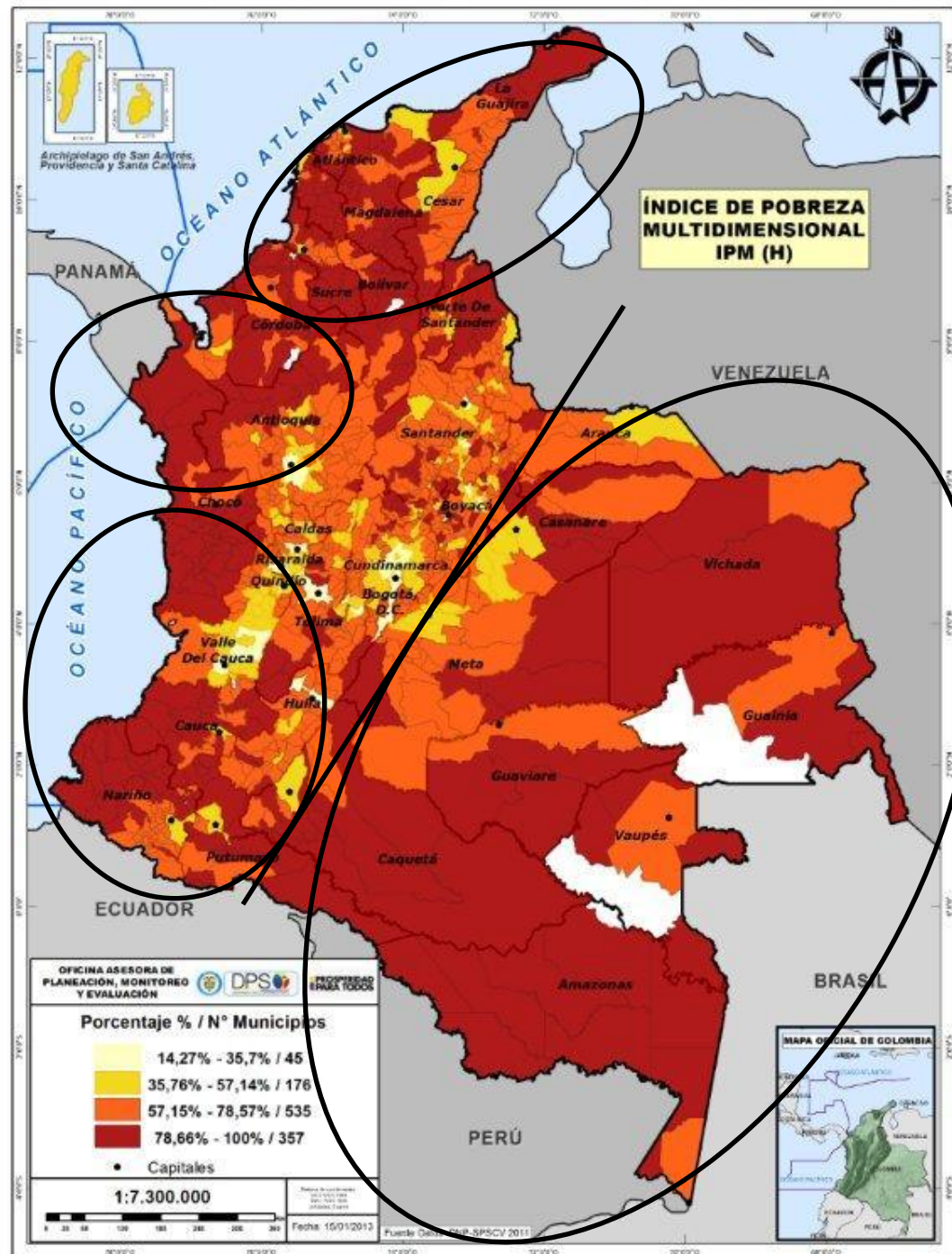
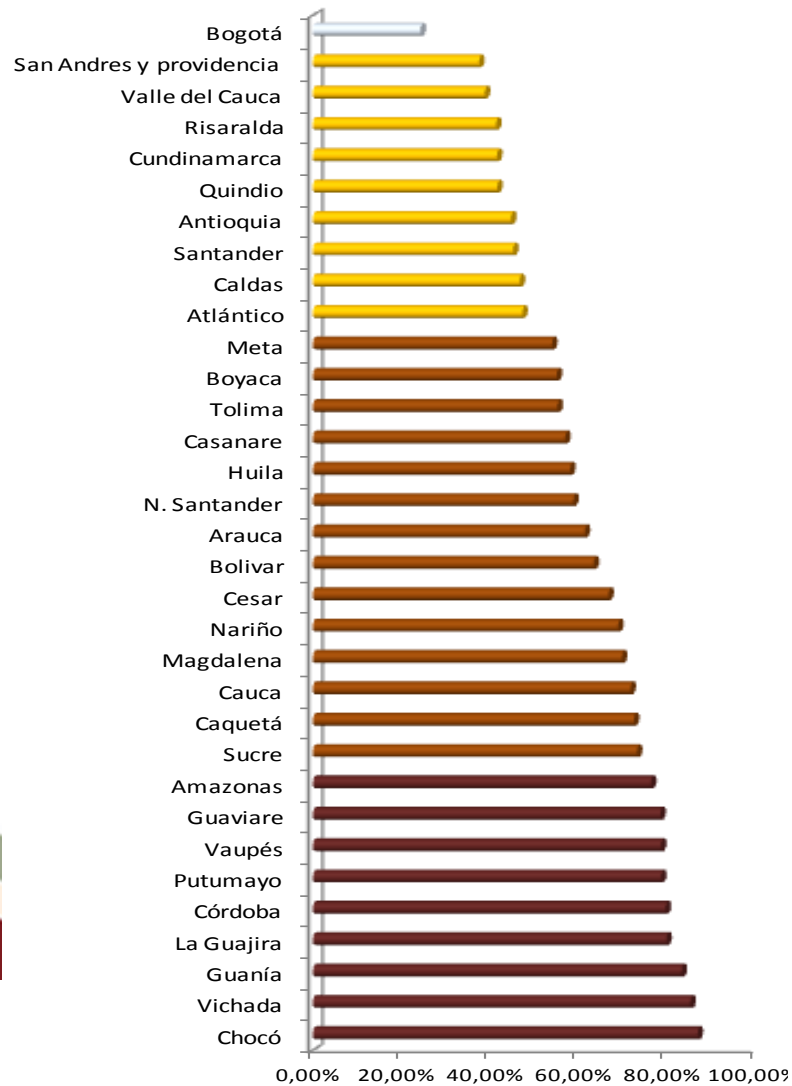
Focalizando beneficiarios de acuerdo a privaciones específicas por dimensión

Identificando beneficiarios de acuerdo a:

Dónde?
Qué?
A quién?

Usando el IPM

Diferentes tipos de programas sociales dependiendo de incidencia de pobreza multidimensional



Metodología para medir “graduación” de pobreza extrema usando el IPM

Programa de Protección Social



Una familia se “gradúa” de  si:

Se cumple la siguiente condición



&



No en pobreza
monetaria extrema

No pobre por IPM

4

Ajustado - IPM para grupos indígenas



- Se revisó el IPM (dimensiones faltantes, umbrales, pesos) para adaptar el índice a las condiciones de la población indígena en Colombia
- El objetivo es tener un IPM pertinente para el diseño de políticas públicas bien focalizadas en esta población