Dimensiones

Red de Pobreza Multidimensional (MPPN) | www.mppn.org

Noviembre 2018
Número 5

ESPECIAL
El IPM como guía para las políticas públicas

ANDHRA PRADESH
Pobreza multidimensional

MOZAMBIQUE
Primer país africano con IPM oficial

ENTREVISTA A JIMMY VÁSQUEZ
de El Salvador

Contenido

Editorial 3

Andhra Pradesh:
Primer estado de India en adoptar el Índice de Pobreza Multidimensional 5

Mozambique:
Primer país africano con IPM nacional oficial 9

Entrevista a Jimmy Vásquez:
"La medición multidimensional le permite al Estado ver cosas que la medición por ingresos no muestra" 13

Especial:
El IPM como guía para la política pública: generando metas para la reducción de la pobreza en Colombia y Costa Rica 16

Haciendo seguimiento a los ODS a través del IPM:
El caso de Colombia 25

Dato del mes 28

Un día en la vida 29

Noticias 30

Editores:
Diego Zavaleta
Carolina Moreno

Consejo Editorial:
Sabina Alkire
John Hammock
Adriana Conconi
Ana Vaz

Diseño:
Sandra Pérez

Traducción:
Adriana Latrónico

Foto Portada:
pxhere.com/photo/845413

Las opiniones y análisis expresados en el sitio web y en la Revista Dimensiones son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de MPPN, de su Comité Directivo, de sus países u organizaciones participantes.

www.mppn.org

www.ophi.org.uk

www.facebook.com/ophi.oxford

www.twitter.com/ophi_oxford

www.youtube.com/OPHIOxford

www.instagram.com/ophi_oxford

Dos nuevos Índices de Pobreza Multidimensional

En esta edición les contamos la historia de la creación de dos Índices de Pobreza Multidimensional (IPM). El primero de ellos en Mozambique, país de 29 millones de habitantes que se ha convertido en el primer país africano en tener una medida oficial de pobreza multidimensional. El segundo en Andhra Pradesh, estado de India que posee una población de 50 millones de personas y ha sido el primero en el país en adoptar este índice. Esto representa un importante hito puesto que India es el país con mayor número absoluto de pobres multidimensionales en el mundo.

¿Por qué un país decide medir la pobreza multidimensional? En la entrevista de esta edición, Jimmy Vásquez, quien estuvo involucrado en la elaboración del IPM de El Salvador, nos da algunas claves para entender por qué es necesaria esta herramienta.

También hablamos de un tema central: en la Organización de las Naciones Unidas varios países están apoyando la incorporación del IPM como indicador para hacer seguimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1, que consiste en reducir la pobreza *en todas sus formas* en todo el mundo. Aquí les presentamos un artículo sobre la estrategia que lanzó el Gobierno de Colombia para la implementación de los ODS y cómo está usando su IPM nacional como uno de los indicadores para alcanzar los ODS. Esto convierte a Colombia en el primer país en incorporar oficialmente el IPM en esta agenda.

Finalmente, presentamos una nueva sección que buscará mostrar de manera comparativa las formas innovadoras que diferentes países están encontrando para utilizar los IPM como guía para la política pública. En esta ocasión, les mostramos cómo Colombia y Costa Rica están usando sus IPM nacionales para establecer metas a través de ejercicios de simulaciones. Estos ejercicios promueven nuevos mecanismos de coordinación, mejoran el seguimiento y la efectividad de las estrategias de reducción de la pobreza, además de fortalecer la gobernanza.

El Dato del mes nos da una luz de esperanza. La nueva versión del IPM global muestra que 271 millones de personas salieron de la pobreza en India entre 2005/6 y 2015/16. Sin embargo, el país todavía tiene la mayor cantidad de personas que viven en pobreza multidimensional en el mundo: 364 millones de personas.

Les invitamos a leer Dimensiones, una nueva perspectiva para entender la pobreza.

Carolina Moreno y Diego Zavaleta, editores

Colaboradores

Alen John
Investigador asociado senior de *Vision Management Unit, Andhra Pradesh State Development Planning Society,* Departamento de Planificación, Gobierno de Andhra Pradesh, India.

Andrés Fernández
Economista y consultor, profesor universitario e investigador especialista en economía social y economía de la educación. Costa Rica.

Bhaskar Somayaji
Consultor de *Vision Management Unit, Andhra Pradesh State Development Planning Society,* Departamento de Planificación, Gobierno de Andhra Pradesh, India.

Carolina Moreno
Coeditora de Dimensiones, consultora especialista en comunicación para el desarrollo. Chile.

Diego Zavaleta
Economista y coeditor de Dimensiones, oficial de investigación OPHI y profesor universitario. Bolivia.

Roberto Angulo
Economista, socio Fundador de INCLUSIÓN, consultor OPHI y profesor universitario. Colombia.

Soumya Guha
Investigador asociado de *Vision Management Unit, Andhra Pradesh State Development Planning Society,* Departamento de Planificación, Gobierno de Andhra Pradesh, India.

Foto: Flickr/phabas

Andhra Pradesh: Primer estado de India en adoptar el Índice de Pobreza Multidimensional

Por Alen John, Bhaskar Somayaji y Soumya Guha.

El estado de Andhra Pradesh publicó la primera edición de su informe sobre el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) en marzo de este año. Esta iniciativa pionera convirtió a Andhra Pradesh en el primer estado de India en emprender un proyecto para estimar el IPM a nivel estatal y de distrito, desagregado por categorías sociales y zonas urbanas y rurales, utilizando los datos recopilados a través de una encuesta de hogares diseñada específicamente para este propósito.

Situado en la costa sudeste de la India, Andhra Pradesh es el octavo estado más grande del país en términos de superficie y alberga a 50 millones de habitantes. El antiguo estado de Andhra Pradesh, el cuarto estado más grande del país con una población de 84 millones de habitantes, fue reorganizado en 2014 en los actuales estados de Andhra Pradesh y Telangana.

El nuevo estado elaboró una visión para sí mismo con el fin de alcanzar hitos clave de desarrollo para 2019, 2022 y 2029. Enfrentar la pobreza de forma que no sólo conduzca a un aumento de los ingresos sino también a un mejor desarrollo humano, es un aspecto crucial de esta visión, demostrado por el objetivo de garantizar para 2019 el acceso universal a 12 necesidades básicas. En este contexto, el IPM se identificó como un indicador adecuado para complementar las medidas existentes de pobreza basadas en el consumo.

Las últimas estimaciones oficiales de la pobreza, calculadas de acuerdo con la metodología Tendulkar 2011-2012 basada en el gasto en consumo, situaban la tasa de incidencia de la pobreza en 9,2% de la población de la antigua Andhra Pradesh. Antes del reciente proyecto de estimación, los últimos valores disponibles del IPM se basaban en los datos de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (ENSF) 2006, que situaba la tasa de incidencia de la pobreza en 41,6%, la intensidad de la pobreza multidimensional en 46,6% y el IPM en 0,194 (OPHI, 2013). La división del estado y la falta de datos periódicos exigieron un estudio más profundo sobre la pobreza y su manifestación regional dentro del estado.

En el año 2016, el gobierno estatal encargó un proyecto para estimar el IPM con tres objetivos: (1) comprender las privaciones multidimensionales a las que se enfrenta su población, según su ubicación y categorías sociales; (2) apoyar la formulación de políticas

públicas basadas en datos empíricos para reducir la pobreza multidimensional; y (3) compararse con otros estados y países en la reducción de la pobreza multidimensional.

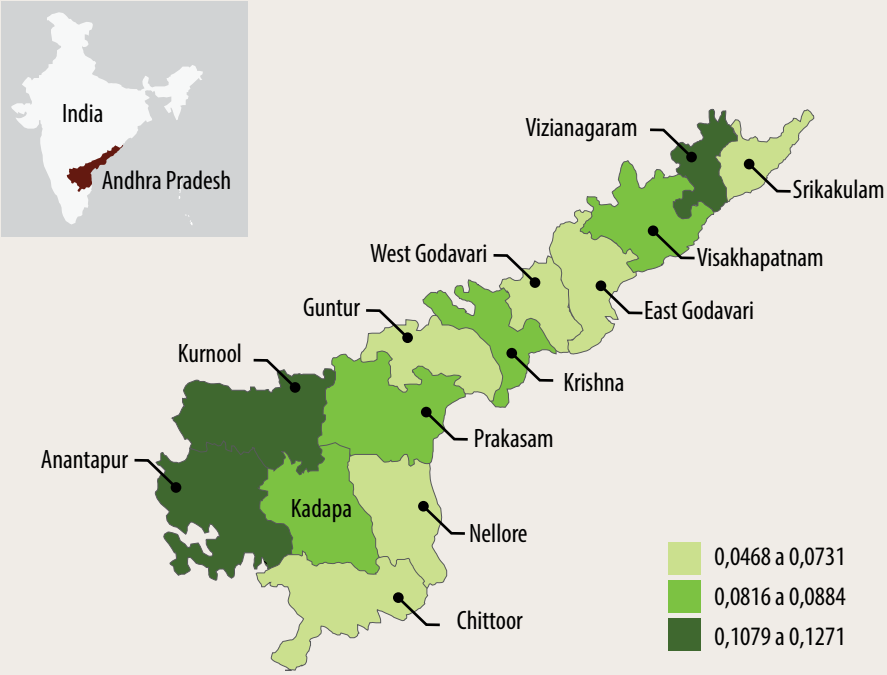
Andhra Pradesh ha adoptado la estructura del IPM global con tres dimensiones (educación, salud y estándar de vida) y sus 10 indicadores asociados. Esto permite que el estado se compare con los más de 100 países para los cuales están disponibles las estimaciones del IPM global. Las dimensiones de educación y salud tienen dos indicadores cada una (años de escolarización y asistencia a la escuela, y nutrición y mortalidad infantil, respectivamente); el estándar de vida considera seis indicadores (acceso a la electricidad, saneamiento básico, agua potable, piso, combustible limpio para cocinar y tenencia de bienes). El IPM, que es un producto de la tasa de incidencia de la pobreza y la intensidad, tiene un umbral del 33% en este estudio a través de los 10 indicadores ponderados, siguiendo la metodología del IPM global.

Con la asistencia técnica de la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI, por sus siglas en inglés), el ejercicio de estimación fue dirigido por *Vision Management Unit* (VMU), una sección de *Andhra Pradesh State Development Planning Society*, que es un órgano dependiente del Departamento de Planificación del gobierno estatal. El muestreo, los cuestionarios, el programa de capacitación para instructores jefes, las inspecciones sobre el terreno, el procesamiento y análisis de datos, y las publicaciones fueron responsabilidad de VMU, mientras que la Dirección de Economía y Estadística del gobierno estatal se encargó de la recopilación de los datos sobre los hogares.

El último informe, basado en la encuesta de hogares 2016/17 realizada por VMU, fija la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional del estado en 21%. La tasa de incidencia de la pobreza es una herramienta importante que mide la proporción de la población que es pobre según el IPM, es decir, que acumula carencias en al menos un tercio de los 10 indicadores en las tres dimensiones.

La intensidad de la pobreza capta el número promedio de privaciones que enfrentan los hogares, lo que a su vez nos da información sobre cuán realmente pobres son los pobres según el IPM de acuerdo a los 10

Plano Distrital del IPM



Distrito	IPM
East Godavari	0,0468
Nellore	0,0610
Chittoor	0,0696
Srikakulam	0,0696
West Godavari	0,0705
Guntur	0,0731
Krishna	0,0816
State	0,0825
Kadapa	0,0851
Prakasam	0,0865
Visakhapatnam	0,0884
Anantapur	0,1079
Kurnool	0,1191
Vizianagaram	0,1271

Nota: Los valores más altos indican niveles mayores de pobreza multidimensional
Fuente: *Informe sobre el índice de pobreza multidimensional de Andhra Pradesh 2017*.

indicadores. Esta información adicional, junto con la tasa de incidencia de la pobreza, hace que los números del IPM sean sólidos y profundos. La intensidad de la pobreza en el estado es de 39,3%; en otras palabras, las personas multidimensionalmente pobres se ven privadas, en promedio, del 39,3% de los indicadores ponderados. Los 13 distritos se agrupan estrechamente en torno a esta cifra, con la menor intensidad de IPM en Guntur (37%) y la mayor en Kadapa (41,4%).

El IPM estatal de Andhra Pradesh se sitúa en 0,083, mientras que el IPM calculado para India (OPHI, 2017), derivado de la Encuesta de Desarrollo Humano de India de 2011, fue de 0,191. Si se comparara y clasificara a Andhra Pradesh junto a los 104 países que figuran en el IPM global (2017) de OPHI, tendría un rango equivalente de 51 y estaría por encima de Bután, Myanmar, Nepal, India y Bangladesh en los puestos 53, 55, 63, 66 y 68, respectivamente. Curiosamente, el distrito de Vizianagaram, que tiene el IPM más alto del estado (0,127), se desempeñó mejor que India en su conjunto.

Los años de escolarización y la privación nutricional, que contribuyen en un 34,6% y un 32,5% al IPM respectivamente, son las principales áreas de preocupación para Andhra Pradesh.

Muchos de los 13 distritos del estado tienen una población superior a la de varios de los países enumerados en el IPM global. Por lo tanto, estas comparaciones son una oportunidad para que los responsables de la formulación de políticas intercambien ideas, y aprendan de las experiencias de estos estados-nación a la hora de abordar la naturaleza multidimensional de la pobreza.

La descomposición del IPM es vital para identificar las áreas de preocupación y abordar los factores que contribuyen al IPM general de una región. En otras palabras, esta descomposición nos da una idea de los factores que más afectan a las personas pobres según el IPM. Los años de escolarización y la privación nutricional, que contribuyen en un 34,6% y un 32,5% al IPM respectivamente, son las principales áreas de preocupación para Andhra Pradesh.

Foto: Flickr/roadconnoisseur - Flickr/designforhealth

A pesar de que la asistencia de los niños a la escuela sólo contribuye en un 3,2% al IPM, los años de escolarización siguen siendo un problema, y esto alude al hecho de que, si bien se han logrado avances importantes en el ámbito de la matriculación escolar de los niños, la alfabetización de los adultos sigue siendo un problema para el estado.

La baja contribución de la mortalidad infantil pone de relieve el progreso en términos de la expansión de la asistencia gubernamental para los partos institucionalizados, la nutrición suplementaria y la inmunización.

La situación actual del estado como un estado con superávit de energía y su subsiguiente éxito en el aumento del acceso a la electricidad se refleja en la baja contribución de la privación de electricidad al índice. Se espera que la carencia de combustible para cocinar, identificada como una preocupación importante para algunos distritos, sea mucho menor hoy en día, ya que el gobierno del estado ha promovido fuertemente el gas licuado del petróleo (GLP en cilindros se utiliza ampliamente como una fuente mejorada de cocción) en los 18 meses entre el inicio de la recolección de datos para la estimación del IPM y la publicación del informe del IPM.

El proyecto de estimación del IPM de Andhra Pradesh demuestra que cualquier gobierno con sistemas estadísticos sólidos, y un pequeño equipo de liderazgo y análisis de datos, puede emprender un ejercicio para medir las carencias multidimensionales de su población. La naturaleza robusta del índice, junto con la encuesta específica de hogares, es un nuevo paradigma para los estados y distritos de India que quieren reducir la pobreza y las privaciones de las categorías regionales y sociales.

Además, el IPM puede ser una herramienta robusta para monitorear el progreso de los estados con respecto al Objetivo de Desarrollo Sostenible 1: terminar con la pobreza en todas sus formas en todas partes.

El informe del IPM y la iniciativa de llevar a cabo una encuesta exclusiva para el IPM tienen el potencial de convertirse en un modelo para otros estados del país, lo que también puede resultar en un aumento de la frecuencia de tales estudios y, a su vez, ayudar en la formulación de políticas basadas en la evidencia. ■

Contribución de cada indicador al IPM total de Andhra Pradesh (2016/17)

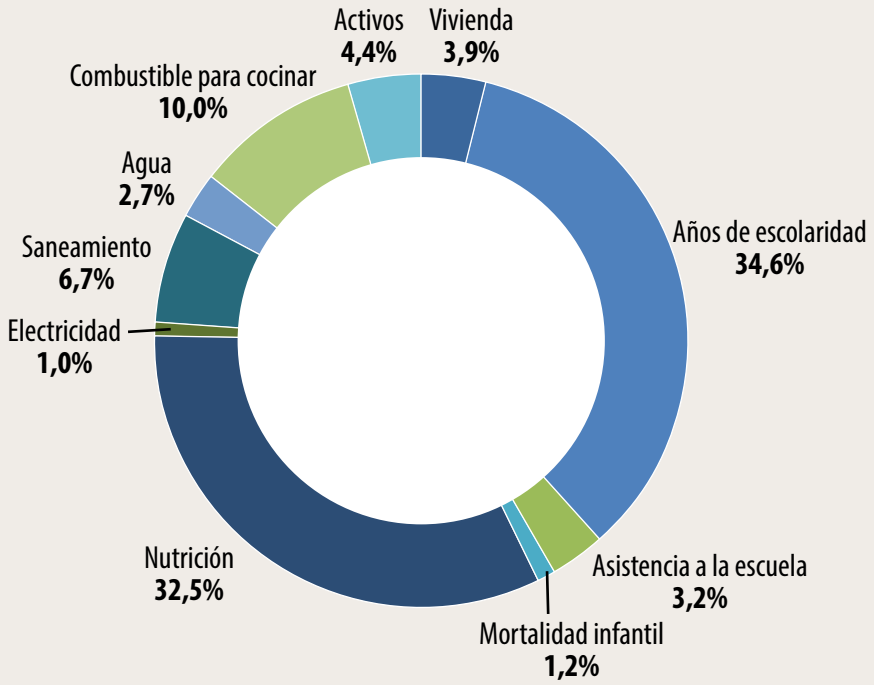


Foto: Flickr/ifrc

Mozambique:
Primer país africano con IPM nacional oficial

Por Carolina Moreno

Hasta hace pocos años atrás, la pobreza en Mozambique era estimada de acuerdo al consumo de las personas. Sin embargo, el concepto de pobreza evolucionó a lo largo del tiempo y así también lo hizo su medición. Según Finorio Castigo, técnico de la Dirección de Estudios Económicos y Financieros (DEEF) del Ministerio de Economía y Finanzas de ese país, este cambio se refleja, por ejemplo, en el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA I). Este Plan pasó de considerar la pobreza solo en sus dimensiones materiales con la consecuente medición a través del costo de las necesidades básicas, a un concepto más amplio siendo definida como "la imposibilidad por incapacidad o falta de oportunidades de los individuos, familias y comunidades de tener acceso a las condiciones mínimas, según las normas básicas de la sociedad" (PARPA II). Para Castigo, esta última definición "exige la introducción de una serie de indicadores relacionados no solamente con las capacidades sino también con las oportunidades en educación, salud/nutrición y de tenencia de bienes".

La primera evaluación de la pobreza y el bienestar de Mozambique se hizo en 1996/97 siendo su enfoque netamente monetario. La última que se efectuó en 2014/15, a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, presenta no solo estimaciones de la pobreza multidimensional para un año determinado sino también su evolución en el tiempo. Esto fue posible debido a que se publicaron dos medidas de pobreza multidimensional, una para comparar la pobreza en el tiempo (ver recuadro) y otra más completa que considera las mismas dimensiones del IPM global, pero incluye un conjunto de indicadores diferentes o adicionales de acuerdo a la información más reciente disponible en Mozambique. Esta información fue extraída de la Encuesta de Presupuestos Familiares (IOF 2014/15) que, según Vincenzo Salvucci, investigador de la UNU-WIDER y asesor del DEEF, entrega "datos más completos y contiene información sobre un rango más amplio de indicadores sobre la compleja realidad del bienestar en el país".

Hacia un IPM nacional

Frente a un concepto más amplio de pobreza era necesario encontrar un método para medirla que fuera coherente con esta multidimensionalidad. Entonces, se consideró el método Alkire-Foster por ser uno de los más utilizados en el mundo para este tipo de mediciones y porque además puede incluir una amplia gama de indicadores. El siguiente tema considerado

IPM histórico de Mozambique

En 2017, Mozambique lanzó su IPM nacional con el objetivo de complementar las medidas existentes de pobreza monetaria y obtener información más completa sobre esta problemática para implementar políticas públicas más eficientes. El IPM nacional hizo un uso intensivo de los datos disponibles en la Encuesta de Presupuestos Familiares (IAF/IOF por sus siglas en portugués) de 2014/15. Sin embargo, varios de los indicadores incorporados en la medida no estaban disponibles en las rondas anteriores de la encuesta, por lo que no permitían un seguimiento a lo largo del tiempo. Para subsanar esta limitación, se decidió crear un IPM histórico –un índice simplificado respecto al índice oficial, pero que puede evaluarse desde 1996/97–.

El IPM histórico está compuesto por 4 dimensiones (educación, determinantes de la salud, condiciones habitacionales, y bienes durables) y 6 indicadores, los que fueron escogidos de acuerdo a la información disponible de forma continua en las IAF/IOF llevadas a cabo en 1996/97, 2002/03, 2008/09 y 2014/15. Todos los indicadores reciben igual peso en esta medida. Los hogares con privaciones en por lo menos 4 de los 6 indicadores son considerados multidimensionalmente pobres.

Los resultados obtenidos con este IPM histórico simplificado muestran una gran reducción de la proporción de la población viviendo en pobreza multidimensional a lo largo del tiempo, pasando de 86% en 1996/97 a 55% en 2014/15.

A nivel de los indicadores, los resultados muestran una reducción del nivel de privación a lo largo del tiempo en todos ellos, con diferencias en el ritmo de esa disminución entre los indicadores analizados: acceso a la educación y acceso al agua potable son los que más se han expandido entre la población. Sin embargo, según constata el documento "Pobreza y Bienestar en Mozambique: Cuarta Evaluación Nacional" gran parte de la población aún presenta privaciones en las condiciones habitacionales, como acceso a saneamiento seguro, a electricidad y a bienes durables, especialmente en las zonas rurales.

Foto: Flickr/ifrc

fue cómo elegir las dimensiones e indicadores para el Índice de Pobreza Multidimensional de Mozambique (IPM-MZ), para lo cual se establecieron tres criterios. El primero fue definir la relevancia de cada dimensión e indicador para el bienestar, considerando la literatura existente y la experiencia de otros países.

El segundo criterio surgió del resultado de cinco talleres sobre pobreza multidimensional organizados por la DEEF. Estos talleres se llevaron a cabo en el año 2015 en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Unicef en Mozambique, y tuvieron lugar en la capital Maputo (dos talleres), en la región norte de Cabo Delgado, en Zambézia (ubicada en la zona central) y en la sureña región de Inhambane. El objetivo de estos talleres era identificar las dimensiones y los indicadores que reflejaran las características de la pobreza y el bienestar de los mozambicanos.

El tercer criterio fue la disponibilidad de información. Paralelamente a los talleres, la DEEF hizo un levantamiento de las dimensiones e indicadores deseados y/o existentes que reflejaran los aspectos de la pobreza no monetaria en las cuatro bases de datos de las encuestas sobre presupuestos familiares: IAF 1996/97, IAF 2002/03, IOF 2008/09 y IOF 2014/15. A partir de estas encuestas se tomó la información para hacer el IPM histórico y con la IOF 2014/15 se elaboró el IPM-MZ.

Todo este proceso sirvió para identificar a los 17 indicadores que componen el IPM-MZ 2014/15 y se agrupan en tres dimensiones: educación, salud y determinantes de la salud, y estándar de vida (ver cuadro 1).

Cuadro 1:
Dimensiones e indicadores del IPM-MZ

Dimensión	Indicador	Condición de privación del Agregado Familiar (AF)
Educación (1/3)	Acceso a la escuela primaria (1/9)	La escuela primaria más cercana está a más de 30 minutos a pie
	Algún miembro de la familia terminó la Enseñanza Primaria (1/9)	Si ningún miembro terminó la Enseñanza Primaria 1er Grado
	Escolaridad de los niños (1/9)	Por lo menos un niño en edad escolar no asiste a la escuela
Salud/Determinantes de la salud (1/3)	Fuente de agua segura (1/15)	Si el AF no usa agua potable (dentro de la casa, fuera de la casa/patio) o agua de fuente o pozo con bomba mecánica o manual, o agua mineral o agua embotellada
	Saneamiento mejorado (1/15)	Si el AF usa letrina no mejorada, o no tiene ningún tipo de excusado o letrina
	Acceso a salud (1/15)	La unidad sanitaria más cercana está a más de 30 minutos a pie
	Acceso a fuente de agua (1/15)	La fuente de agua más cercana está a más de 30 minutos a pie
	Desnutrición crónica (1/15)	Por lo menos un niño entre 0 y 59 meses sufre desnutrición crónica
Estándar de vida (1/3)	Personas por habitación (1/27)	Tiene 4 personas o más por cada habitación para dormir
	Piso (1/27)	Si el piso no está hecho de parquet, madera aserrada, ladrillo/mármol/baldosa/o cemento
	Paredes (1/27)	Si las paredes no están hechas de bloques de cemento o ladrillo
	Techo de material convencional (1/27)	Si la casa del AF no está cubierta por losa de hormigón, teja, placa (zinc o *lusalite*)
	Acceso a electricidad (1/27)	Si el AF no tiene acceso a la electricidad
	Acceso al mercado (1/27)	El mercado más cercano está a más de 30 minutos a pie
	Acceso al transporte (1/27)	La parada de trasporte más cercana está a más de 30 minutos a pie
	Acceso a seguridad (1/27)	El puesto policial más cercano está a más de 30 minutos a pie
	Tenencia de bienes durables, activos rurales y ganado (1/27)	Si el AF no tiene por lo menos 3 bienes durables de una lista de bienes durables más comunes (bicicleta, automóvil, motocicleta, televisor, teléfono, computador, impresora, cama, refrigerador, congelador, equipo de sonido), o no tiene por lo menos 2 activos rurales (arado, motosierra, tractor, carretilla, trilladora, electrobomba, barco pesquero, tanque para piscicultura, máquina de coser), o no tiene por lo menos 2 cabezas de ganado vacuno, 2 burros, 12 cabritos, o 24 gallinas o patos

Nota: Paréntesis indica las ponderaciones

Existe una gran diferencia entre las áreas rurales y urbanas: en la zona rural, el 70% de la población es multidimensionalmente pobre, mientras que en la zona urbana el 17% se encuentra en esta condición.

Dada la importancia de cada dimensión, se decidió asignar la misma ponderación a cada una y el mismo peso para todos los indicadores de cada dimensión.

El análisis del IPM-MZ 2014/15 indica que el 53% de la población es multidimensionalmente pobre. Existe una gran diferencia entre las áreas rurales y urbanas: en la zona rural, el 70% de la población es multidimensionalmente pobre, mientras que en la zona urbana el 17% se encuentra en esta condición. En tanto, el sur del país presenta niveles sustancialmente más bajos de pobreza (18%) que en la zona central (62%) y norte (67%).

¿Para qué?

El IPM-MZ será utilizado por el gobierno de Mozambique de varias formas. Según Salvucci, "este índice se convertirá en uno de los criterios más importantes para definir la cantidad de transferencias desde el gobierno central a las provincias y distritos".

A su vez, será tomado en cuenta para la asignación de recursos para los sectores donde la población tiene más carencias. Salvucci indica que "la inversión en políticas y la provisión de servicios públicos enfocados en las áreas con más carencias se está volviendo cada vez más importante, tanto desde la perspectiva del bienestar como de la economía política… alcanzar crecimiento inclusivo parece ser el principal desafío de las políticas públicas que enfrenta Mozambique en su desarrollo económico y social para las próximas décadas".

Por último, el IPM-MZ servirá como base para evaluar la evolución y las tendencias de la pobreza multidimensional en las futuras encuestas de presupuestos familiares. "El IPM puede servir para el diseño de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de las personas, y su evaluación en el tiempo es útil para monitorear el impacto de los programas", señala Castigo. ■

Foto: Flickr/ifrc

Jimmy Vásquez:

"La medición multidimensional le permite al Estado ver cosas que la medición por ingresos no muestra"

El Índice de Pobreza Multidimensional de El Salvador (IPM-ES) se lanzó en 2015 después de una amplia discusión pública que involucró a académicos, políticos y a ciudadanos viviendo en situación de pobreza. Conversamos con Jimmy Vásquez, quien participó en el equipo que encabezó el proceso de creación del IPM-ES.

¿Por qué El Salvador decidió medir la pobreza de forma multidimensional?

Fue por varias razones. De manera resumida, creo que en El Salvador se llegó al punto donde existía un convencimiento de que la medición de la pobreza por ingresos estaba siendo poco útil para guiar la puesta en marcha de las intervenciones de política pública, sobre todo de la política social.

A inicios del 2000, diversos estudios, particularmente unos realizados por las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU), indicaban que la pobreza por ingresos no estaba siendo medida adecuadamente. La razón de fondo es que la canasta básica alimentaria de referencia, que fue construida en 1983 y aún sigue vigente, parte de los patrones alimenticios observados en 1967 y 1976 en las áreas urbanas y rurales del país, respectivamente. Obviamente, cuarenta años después, esto es muy diferente. Los patrones de consumo se han modificado, entre otras razones, por el creciente peso de las remesas internacionales en la economía (alrededor del 17% del PIB) y su efecto en el consumo de los hogares.

Asimismo, a partir de 2005 la rendición de cuentas y comunicación del comportamiento de la pobreza por ingresos empezó a ser, llamémosle, incómoda. El indicador empezó a mostrar una gran volatilidad a pesar de la puesta en marcha de los primeros programas de transferencias condicionadas. ¿Qué había detrás de esto? Al ser El Salvador una economía pequeña, tomadora de precios internacionales, lo que ocurrió fue que la pobreza empezó a reportar un comportamiento similar al de la inflación alimentaria y de los componentes básicos de la canasta básica, particularmente, con el precio del maíz y frijol, y, una débil o casi nula relación con el comportamiento de los ingresos de los hogares.

Jimmy Vásquez, *economista salvadoreño, lideró el proceso técnico-político para construir y hacer oficial la medición multidimensional de la pobreza en El Salvador. Es autor del libro "La pobreza en El Salvador desde la mirada de sus protagonistas" y coautor del informe del PNUD "Progreso Multidimensional: bienestar más allá del ingreso". En la actualidad es especialista en políticas sociales en UNICEF El Salvador.*

Foto: UNICEF El Salvador

En medio de esto, aunque la medición oficial utilizaba el enfoque de ingresos, los programas sociales y su conceptualización, plasmada en los Mapas de Pobreza de la época, partían de un entendimiento multidimensional del fenómeno. Sin embargo, no se había dado el paso hacia un proceso riguroso que permitiera crear una metodología que midiera la pobreza periódicamente de manera multidimensional. Es en este contexto que surge la oportunidad y decisión de ir hacia este enfoque.

¿Cómo se inició el proceso?

El inicio coincide con la culminación del proceso que en México llevó a adoptar la metodología de la pobreza multidimensional en diciembre de 2009. En El Salvador había un momento muy propicio para echar a andar un proyecto similar, el cual fue impulsado desde el SNU con el apoyo financiero del Gran Ducado de Luxemburgo. Ahí nace un proyecto formal, con fuerte financiamiento, que posibilitó conocer los aciertos y desaciertos realizados en México, en el entendido que nosotros buscábamos la ruta más eficiente para una adopción política de este proceso.

El punto de inicio lo marcan dos momentos. El primero fue la instalación de una instancia asesora a nivel político llamado Consejo Asesor de Pobreza Multidimensional, el cual estaba integrado por personas notables del país y codirigido por el SNU y la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia. En paralelo se constituyó una instancia asesora a nivel técnico. El encargo que tenían estos consejeros era arropar política y técnicamente el proceso, además de tomar decisiones trascendentales sobre la metodología, por ejemplo, cuáles dimensiones incluir o cuál sería el logro mínimo en determinado indicador para considerar a una persona u hogar en privación, entre otras.

> “En El Salvador se llegó al punto donde existía un convencimiento de que la medición de la pobreza por ingresos estaba siendo poco útil para guiar la puesta en marcha de las intervenciones de política pública”

El segundo momento es el arranque público en julio de 2011, a través de un seminario internacional en San Salvador, en el cual exploramos en detalle la metodología Alkire-Foster junto con la experiencia de

Foto: Flickr/stephenconn

México y Colombia, más el trabajo que había hecho la Universidad de Bristol hacia 2002, en medición de la pobreza multidimensional en la niñez. Es en este momento donde se anuncia que el país va a trabajar en la construcción de una medición de la pobreza multidimensional. Ese fue el punto de no retorno.

¿Qué elementos se consideraron para plantear la metodología?

Se siguió la secuencia del árbol de decisiones que proponía la mayoría de los ensayos sobre pobreza multidimensional: empezar la discusión por cuál es el objetivo de la medición, luego la definición de los indicadores, las líneas de corte, y lo último es el método de agregación.

En retrospectiva, mi opinión es que idealmente la conversación sobre la metodología debería hacerse al inicio del proceso. Creo que es sano discutir sobre las opciones que hay y, como se hizo en el caso de El Salvador, someternos a ver los pros y contras, desde el punto de vista axiomático y también práctico, de cada uno de los métodos de agregación disponibles.

En el caso de El Salvador fue sencillo porque una de las primeras decisiones del Consejo fue que la medición multidimensional debía seguir una lógica que partiera de la combinación del enfoque de las capacidades con el enfoque de los derechos y del ciclo de vida. El método Alkire-Foster, además de los fundamentos y propiedades axiomáticas que ofrece, tiene esta alineación epistemológica que buscábamos, por esto se decidió utilizar este método.

¿Cómo ha sido el proceso de apropiación de esta medición en El Salvador?

Sin duda, ha existido un nivel creciente de apropiación. Hay varios hechos que me llevan a esta afirmación. El primero es que la medición se inicia en la administración 2009/2014, pero culmina y se oficializa en 2015, con la administración de Gobierno 2014/2019. Este hecho habla del nivel de apropiación y compromiso que existía, no solo a nivel técnico sino político, de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia y del Consejo Asesor.

El segundo fue el haber impulsado que la medición de pobreza multidimensional quedase dentro de la Ley de Desarrollo y Protección Social, la cual fue unánimemente aprobada por la Asamblea Legislativa en 2014.

Y, finalmente, se ha mantenido su cálculo y divulgación en cada lanzamiento de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, la última en el segundo semestre del 2017.

Ahora bien, creo que en términos más amplios aún existen desafíos para su apropiación por parte de la sociedad civil, la empresa privada, la academia y otros actores clave en la discusión de políticas públicas. Es, sin duda, una tarea pendiente.

Aún hace falta tiempo para ver cómo el instrumento va consolidándose como referente para orientar las intervenciones de política social, que son indispensables para pasar del alivio a la prevención de la pobreza. El momento llegará, ya que por definición no existe un mejor instrumento para dar ese salto de calidad en la política social. A diferencia de la volatilidad que puede tener la medición por ingresos, la medición multidimensional le permite al Estado y a la sociedad ver cosas que la medición por ingresos no muestra: los desafíos en la construcción de las capacidades de nuestra gente, desde la infancia hasta la etapa adulta.

Lea sobre el proceso participativo para definir las dimensiones del IPM-ES. (www.mppn.org/es/elsalvador). ■

Foto: Flickr/stephenconn

Sección especial:
El IPM como guía de la política pública

Esta sección presenta al lector diferentes ejemplos sobre cómo los países están usando sus IPM nacionales para guiar las políticas públicas y volver más eficiente la reducción de la pobreza.

En esta oportunidad, les presentamos las experiencias de Colombia y Costa Rica utilizando simulaciones para establecer metas globales de reducción de la pobreza multidimensional, así como metas específicas por sector.

A través del análisis detallado de los presupuestos de inversión social que impactan a los indicadores del IPM, y de las reglas de focalización de cada institución del sector público encargada de programas que impactan estos indicadores, es posible simular el efecto de esa inversión en la reducción de la pobreza multidimensional. Esto genera un instrumento poderoso de gerencia social y de rendición de cuentas que le permite a las altas autoridades ver cómo van los avances en la reducción de la pobreza, así como establecer responsables claros de esos logros o retrasos.

También abre una posibilidad muy interesante ya que el punto de partida puede ser a la inversa, esto es, definir primero las metas deseables y después cuantificar su costo. Esto podría ser usado, por ejemplo, para establecer el costo de lograr las metas específicas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Foto: Flickr/pedrosz

Colombia: Construcción de escenarios meta para el IPM: de medición multidimensional a política pública multisectorial

Por Roberto Angulo y Diego Zavaleta

Colombia anunció el lanzamiento de su Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-CO) el año 2011. Este lanzamiento vino acompañado de importantes innovaciones institucionales y de generación de políticas públicas informadas por este índice. Una innovación crucial fue la creación de un Tablero de Control tipo semáforo para apoyar el trabajo de una Mesa de Pobreza, dirigida por el Presidente de la República.

Este tablero de control contenía las metas de reducción de la pobreza multidimensional, así como las metas para cada uno de los componentes del IPM-CO para cuatro años (correspondiente al periodo presidencial en Colombia), todas ellas enmarcadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Para definir estas metas, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó un innovador ejercicio de simulaciones de escenarios de política para estimar una meta de los logros en cada indicador del IPM-CO, así como la meta global de pobreza multidimensional.

El diseño del IPM-CO coincidió con el periodo de elecciones y cambio de gobierno en Colombia en el año 2010. El presidente entrante, Juan Manuel Santos, instruyó a sus colaboradores dos tareas: i) que el PND de su gobierno debía tener un énfasis importante y explícito en la reducción de la pobreza y desigualdad, y ii) el diseño de herramientas de gestión de buen gobierno que le ayudaran a hacer seguimiento para obtener resultados concretos. Para estos fines, en primer lugar se le pidió al DNP –encargado en Colombia de las estimaciones de pobreza y de diseñar el IPM nacional– que propusiera los indicadores que servirían como las metas trazadoras de la estrategia de reducción de la pobreza.

En segundo lugar, se le pidió al equipo de asesores de la presidencia que diseñara una Mesa de Pobreza para el seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza, la cual sería dirigida por el presidente y donde participarían todos los ministros y directores de depar-

Foto: Flickr/15072398@N00

> El ejercicio de construcción de escenarios meta resultó ser un ordenador muy importante de la política social y permitió que los sectores entendieran la relevancia de coordinar esfuerzos

tamentos administrativos relacionados con las tareas de reducción de la pobreza (otras dos mesas de la misma naturaleza fueron la mesa de empleo y la mesa de defensa y seguridad).

El equipo del DNP decidió llevar a cabo lo que denominaron simulaciones y construcción de escenarios de política pública para el IPM-CO. En concreto, lo que se realizó fue un ejercicio de construcción de escenarios contrafactuales a partir de los microdatos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) con base en la simulación de diferentes cargas de inversión en sectores sociales, reglas de focalización y acceso a bienes y servicios sociales conforme a la oferta de política pública. En otras palabras, se estimaron escenarios contrafactuales de pobreza multidimensional con los microdatos transformados para los cuatro años del gobierno. Al haberse trabajado sobre los microdatos de la encuesta, el ejercicio permitió obtener escenarios por dimensión, indicador y meta global del IPM-CO.

Para esto, se siguieron varios pasos. El primero fue revisar las prioridades de gasto público (funcionamiento e inversión) del PND. Este marco fiscal permitió fijar un monto aproximado de gasto en la inversión social para el gobierno entrante. Una vez definidos los montos de gasto e inversión anual, el DNP se reunió con cada ministerio e institución estatal del sector social para realizar un plan de inversiones para el cuatrienio y establecer metas específicas. Estas metas fueron después plasmadas en el PND como metas sectoriales. Es importante aclarar que todas estas metas contaban con asignación presupuestaria anualizada, y eran territorializables, dado que varias de ellas respondían a las definiciones de la distribución regional del gasto establecidas por la ley. Este paso, que es un proceso de rutina del gobierno nacional para la elaboración del PND cada cuatro años, sirvió como marco para el ejercicio de construcción de escenarios con base en el IPM-CO.

El equipo encargado del IPM-CO aprovechó estas discusiones para identificar todos aquellos compromisos específicos de inversión o gasto dentro de cada ministerio o institución que iban a impactar directamente en los indicadores del IPM-CO (por ejemplo, la construcción de viviendas de interés social para la población en condición de pobreza extrema).

Con esta información, se procedió a simular estas inversiones sobre la ECV. Para esto, se tomaron las diferentes metas establecidas (por ejemplo, la construcción de 70.000 viviendas de interés social para personas en situación de pobreza extrema), y se introdujeron estos efectos en la ECV simulando *las reglas de focalización* de cada programa (dónde y para qué tipo de familia construiría el Ministerio de Vivienda una vivienda de estas características dadas las reglas oficiales de focalización que sigue).

Para la simulación se identificaron los subgrupos poblacionales dados los criterios oficiales de focalización de hogares y geográficos, y se aleatorizó al interior de los grupos priorizados en caso de que los cupos fueran menores a la población potencial beneficiaria de los subgrupos identificados.

Se identificaron los efectos de cada meta en los indicadores del IPM (por ejemplo, impacta el indicador de pisos adecuados y el de muros externos adecuados), y se construyeron escenarios contrafactuales con hogares que dejarían de tener privaciones en esos indicadores de ser realizada la inversión. El ejercicio tomó los mismos supuestos macroeconómicos del PND, que también se fijan rutinariamente cada cuatro años.

Figura 1:
Estimaciones de reducción de privaciones por indicador del IPM basadas en simulaciones de escenarios de política.

🔴 0%-10% avance 🟡 10%-25% avance 🟢 > 25% avance

	Pobreza	Línea Base PND 2008	Dato 2010	Dato 2011	Análisis	Meta 2011	Meta cuatrienio
	IPM (Pobreza Multidimensional)	**34,7%**	**30,4%**	**29,4%**	🟢	**25,6%**	**22,5%**
A	Bajo logro educativo (≥15 años)	58,8%	55,4%	54,6%	🟢	54,3%	52.8%
A	Analfabetismo (≥15 años)	14,2%	13,2%	12,0%	🟢	12,5%	12,0%
	Inasistencia escolar (6-16)	5,4%	4,6%	4,8%	🟡 ★	4,4%	3,5%
B	Rezago escolar (7-17)	33,4%	35,1%	34,1%	🔴	33,9%	33,1%
B	Barreras acceso a Cuidado de la primera infancia	12,1%	11,8%	10,8%	🟢	11,5%	10,6%
	Trabajo infantil (12-17)	5,5%	4,6%	4,5%	🟢	3,6%	2,9%
C	Desempleo de larga duración	9,6%	9,9%	9,1%	🟢	9,5%	9,3%
C	Tasa de informalidad	80,6%	80,9%	80,4%	🔴	77,2%	74,7%
D	No aseguramiento en salud	24,2%	21,0%	19,0%	🟡	8,7%	0,5%
D	Barreras de acceso a servicios de salud	8,9%	6,9%	8,2%	🔴 ★	5,3%	2,4%
	Baja cobertura Acueducto	12,9%	11,6%	12,0%	🟢 ★	11,2%	10,9%
	Baja cobertura Alcantarillado	14,1%	12,0%	14,5%	🔴 ★	11,6%	11,3%
E	Pisos inadecuados	7,5%	6,3%	6,3%	🟢	5,9%	5,6%
	Paredes inadecuadas	3,1%	3,0%	3,2%	🔴	2.4%	2,1%
	Hacinamiento	15,7%	15,1%	14,2%	🟡	11,1%	8,4%

Fuente: Presentación en la primera reunión de la Red de Pobreza Multidimensional por Bruce Mac Master, Director del Departamento de Prosperidad Social, realizada en Oxford, junio 2013.

Finalmente, se calculó el IPM para esos escenarios con el fin de establecer cómo cambiaría el resultado general año tras año, y cómo se reduciría el número de personas con carencias en cada uno de estos indicadores en caso de cumplirse las metas sectoriales del DNP.

Estas simulaciones permitieron entregar escenarios de meta robustos a la presidencia de la República. Por un lado, se añadían al PND metas trazadoras de reducción de la tasa de pobreza multidimensional (de 34,7% a 22,5% en cuatro años) que integraban el ejercicio sectorial rutinario de la tradición en el diseño de planes de desarrollo cuatrienales en Colombia. Por otro lado, permitieron alimentar el Tablero de Control.

Como puede observarse en la Figura 1, el Tablero de Control pudo ser alimentado con los resultados del ejercicio de construcción de escenarios meta del IPM-CO para cada indicador que lo compone. Así, por ejemplo, se tenía la línea base del indicador *Bajo logro educativo* para el año 2008 (58,8%), las metas anuales, y la meta para el cuatrienio (52,8%). Cuando transcurría un año, el dato real se contrastaba con la meta y se definía un estado de avance (rojo si tenía 0%-10% de avance, amarillo si el avance era de 10%-25% y verde si era mayor a 25%.) Así, se puede observar que el año 2011 se estimó 54,3% para dicho indicador, y el dato real fue de 54,6%. Esto permitía al Presidente y a los ministros visualizar muy fácilmente los indicadores y, por ende, los sectores donde había problemas, e idear una solución para no incumplir los objetivos generales.

El equipo del DNP diseñó, además, una forma de hacer una aproximación al avance en los indicadores específicos del IPM durante el año, basándose en registros administrativos.

En general, las estimaciones de estos ejercicios coincidieron razonablemente con los resultados observados. En algunos casos, se observaron rezagos, pero estos estuvieron explicados por problemas de gestión (lo cual muestra la virtud de estas estimaciones como herramienta de orientación de política pública). Sin embargo, otros sectores fueron más rápidos en el cumplimiento de sus metas, lo cual generó cierta compensación. Por lo tanto, el pronóstico no se cumplió al detalle, sector a sector, pero el agregado final terminó siendo muy cercano.

Este punto es crucial para entender el potencial del IPM como herramienta de monitoreo de las políticas públicas: si bien es cierto que a un escenario meta le corresponde una ruta crítica por indicador, existen múltiples formas de alcanzar el escenario meta. Es decir,

un número del IPM puede conseguirse con múltiples combinaciones de avance en los indicadores. Rezagos en uno de los indicadores por imprevistos o problemas de gestión, pueden ser compensados por mejoras en otros indicadores por encima de las esperadas de tal forma que el tablero puede alertar sobre rezagos en indicadores específicos, pero al mismo tiempo muestra alternativas para seguir avanzando al ritmo deseado en la meta trazadora.

Es importante recalcar que este ejercicio tradujo metas sectoriales (financiadas e inscritas en un plan de inversión) en simulaciones de cómo cambiaría el IPM-CO si ellas se cumplieran. Sin embargo, este ejercicio podría seguir el camino opuesto: definir las metas de reducción de la pobreza multidimensional (y la reducción de las privaciones por indicador) que se quieren lograr y estimar su costo utilizando el mismo ejercicio sobre los microdatos. De esta forma, por ejemplo, un país podría tener un estimado del costo de cumplir un número específico de los ODS, o de prioridades nacionales dados unos supuestos razonables en el entorno macroeconómicco y en la situación demográfica y socioeconómica.

El ejercicio de construcción de escenarios meta resultó ser un ordenador muy importante de la política social y permitió que los sectores entendieran la relevancia de coordinar esfuerzos, así como lo interrelacionado de sus respectivos trabajos en términos de la reducción de la pobreza. También le dio al presidente una herramienta ejecutiva para monitorear el trabajo en la reducción de la pobreza. El IPM-CO contribuyó a convertir un concepto multidimensional de la pobreza en política pública multisectorial. ■

Foto: pxhere.com/557704

Foto: Flickr/con4tini

Costa Rica:
El IPM para alcanzar las metas de reducción de la pobreza

Por Andrés Fernández

En julio de 2016, tan sólo nueve meses después de la oficialización por parte del Gobierno de Costa Rica de su Índice de Pobreza Multidimensional Nacional (IPM-CR), el presidente de la república, Luis Guillermo Solís Rivera, emitió la Directriz Presidencial N°045-MP en la que instó a *"todos los jerarcas y funcionarios de los ministerios e instituciones del sector social a utilizar el Índice de Pobreza Multidimensional como una herramienta oficial de medición, de información para asignación de recursos, de seguimiento y evaluación de los programas sociales"*.

Dicha directriz también indicaba que se realizaría un trabajo pionero de elaboración de la programación presupuestaria con miras a 2017, comenzando por las siete instituciones que podrían tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza multidimensional.

La selección de estas instituciones se basó primero en la identificación de los indicadores con mayor contribución al IPM-CR, ya que los que muestran una mayor proporción de hogares con carencias específicas son los más susceptibles de incidir en la mejora del índice. Así, de los 19 indicadores que conforman el IPM-CR se identificaron los siguientes seis indicadores como los más prioritarios de atender:

1. Bajo desarrollo de capital humano
2. Sin seguro de salud
3. Sin uso de Internet
4. Mal estado de techo, piso y paredes exteriores
5. Empleo independiente informal
6. No asistencia a la educación regular

El siguiente paso consistió en el uso del Tablero de Gerencia Social, el cual relaciona cada indicador del IPM con las instituciones que tienen injerencia sobre el mismo. A través del tablero se identificaron las siete instituciones que formarían parte del primer ejercicio de presupuestación con base en el IPM-CR según lo dispuesto en la directriz. Estas instituciones fueron: Fondo Nacional de Becas (Fonabe), Instituto

Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto Nacional de Aprendizajes (INA), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Banco Hipotecario de la Vivienda (Bahnvi) y Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

Previo al trabajo de cada institución para comenzar a planificar sus presupuestos considerando el IPM-CR, se realizó un ejercicio de simulación del posible impacto que tendría esta labor sobre la reducción de la pobreza multidimensional, cuyos resultados son el interés de este artículo.

¿Cómo se hizo este ejercicio?

Este trabajo teórico fue realizado gracias a la alianza público-privada entre el Gobierno de Costa Rica y la Asociación Horizonte Positivo, quienes se apoyaron en la firma consultora Cocobolo para el análisis estadístico de los datos. Este análisis se hizo a través de la aplicación de una simulación estadística.

La simulación consideró el estado actual de la pobreza reflejado en la encuesta de hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). En esa encuesta es posible saber, para cada hogar de la muestra del país, cuáles carencias tiene cada uno de los miembros del hogar. La aplicación consiste entonces en simular la eliminación de algunas carencias en algunos de estos hogares (asumiendo que el Estado le ofrecería un beneficio a este hogar para no tener esa carencia) y reestimar la pobreza multidimensional del país.

Para realizar las simulaciones, el principal insumo requerido fueron las metas que cada institución se comprometió a cumplir en el año 2017. Para esto, se tomó como un escenario base el uso de las metas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND), documento que establece las metas gubernamentales de cada administración.

Luego de la revisión de las metas del PND, también se analizó el comportamiento histórico del cumplimiento de las metas relacionadas a las siete instituciones y, finalmente, fueron identificados diez programas de lucha contra la pobreza en las instituciones involucradas que podrían incidir sobre los seis indicadores del IPM-CR. El detalle se muestra en el siguiente cuadro:

Indicadores asociados a cada Institución/programa de la Directriz Presidencial

Institución	Programa	Dimensión	Indicador
FONABE	Becas	Educación	No asistencia a la educación regular
IMAS	Bienestar y promoción familiar (AVANCEMOS)		
MTSS	PRONAE (EMPLEATE)		Bajo desarrollo de capital humano
INA	Egresados de capacitación		
MTSS	PRONAE (ingresos temporales)	Trabajo	**Desempleo independiente informal**
MTSS	PRONAMYPE (créditos)		
MTSS	PRONAMYPE (capacitación)		
BANHVI	Subsidio para vivienda	Vivienda	Mal estado de techo, piso, paredes exteriores Sin uso de Internet
FONATEL	Hogares Conectados		
CCSS	Aseguramiento por cuenta del Estado	Salud	Sin seguro de salud

Nota: Fondo Nacional de Becas (FONABE), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Fondo Nacional de Telecomunicaciones (FONATEL), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

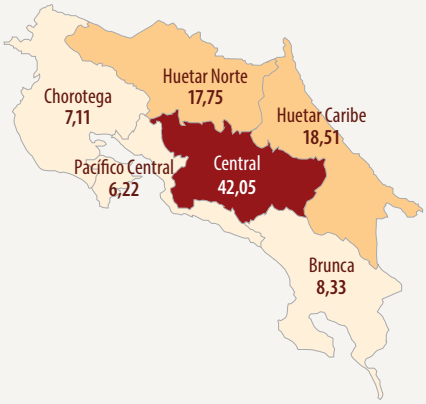
Sin embargo, para la modelación final se excluyó el subsidio para la vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda (Bahnvi). Por lo anterior, solo fueron ingresados nueve programas, seis instituciones y cinco indicadores del IPM-CR.

Para realizar las simulaciones, en la mayoría de los casos fue ingresado como insumo el posible incremento en el número de beneficiarios que se tendría en 2017, y en otros casos se utilizó directamente la meta de dicho año.

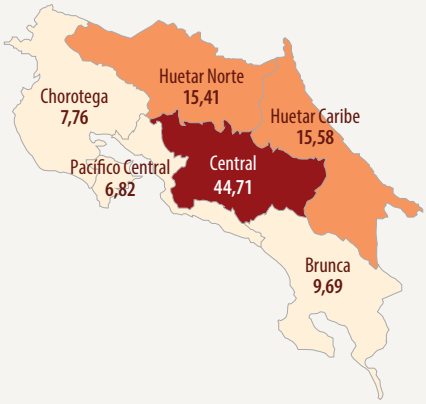
Además, para intentar capturar el posible efecto de la reducción de la pobreza sobre las seis regiones de planificación en que se encuentra dividido el país, se tomó en cuenta la distribución regional del número de beneficiarios según la proporción de los hogares pobres con la carencia asociada en el IPM. Esta distribución puede observarse en los siguientes mapas:

Distribución regional de las privaciones (porcentaje)

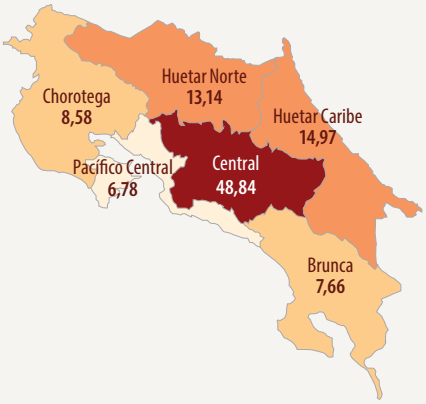
No asistencia a la educación formal
Distribución regional de los hogares pobres con la carencia 2016



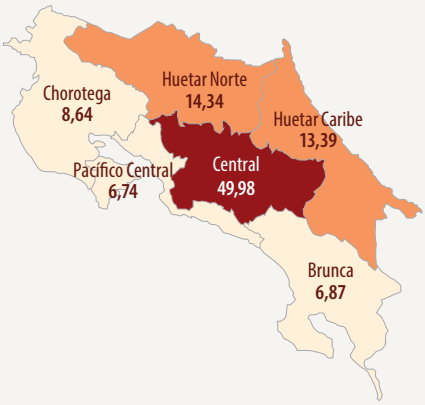
Bajo desarrollo de capital humano
Distribución regional de los hogares pobres con la carencia 2016



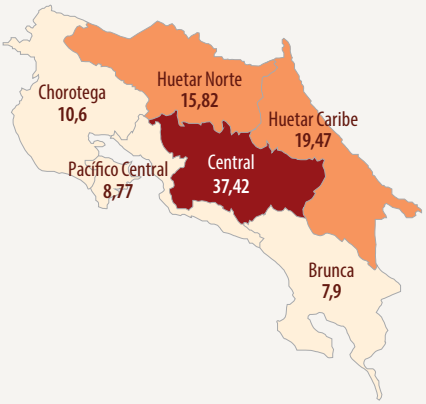
Empleo independiente informal
Distribución regional de los hogares pobres con la carencia 2016



Sin seguro de salud
Distribución regional de los hogares pobres con la carencia 2016



Sin uso de Internet
Distribución regional de los hogares pobres con la carencia 2016



Nota: Los colores son ilustrativos para mostrar las diferencias regionales.

Finalmente, el supuesto clave de las simulaciones fue asumir que todos estos nuevos beneficios que se otorgarían en el 2017 serían efectivamente entregados a hogares identificados como pobres multidimensionales.

Los resultados

Considerando el escenario simulado, la reducción del número de hogares pobres sería de entre 26 mil y 32 mil a nivel país, lo cual es una reducción muy significativa, según se constata en el cuadro 1.

Cuadro 1:
Número de hogares pobres: observado 2016 y simulado

Región	Observado 2016	Simulado Intervalo al 95% de confianza		Diferencia Intervalo al 95% de confianza	
		Inferior	Superior	Inferior	Superior
Costa Rica	**306.854**	**274.844**	**280.009**	**26.845**	**32.010**
Central	138.753	129.035	132.148	6.605	9.718
Chorotega	27.390	22.524	24.016	3.374	4.866
Pacífico Central	23.247	18.030	19.593	3.654	5.217
Brunca	28.947	23.553	25.472	3.475	5.394
Huetar Caribe	47.286	42.687	44.591	2.695	4.599
Huetar Norte	41.231	35.634	37.589	3.642	5.597

En términos de la incidencia, es decir, la proporción de hogares que son pobres, los datos mostraron lo siguiente:

Cuadro 2:
Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares: observado 2016 y simulado (porcentaje)

Región	Observado 2016	Simulado Intervalo al 95% de confianza		Diferencia Intervalo al 95% de confianza	
		Inferior	Superior	Inferior	Superior
Costa Rica	**20,50**	**18,36**	**18,71**	**1,79**	**2,14**
Central	14,92	13,87	14,21	0,71	1,04
Chorotega	23,99	19,73	21,03	2,95	4,26
Pacífico Central	25,89	20,08	21,82	4,07	5,81
Brunca	25,39	20,66	22,34	3,05	4,73
Huetar Caribe	35,64	32,17	33,61	2,03	3,47
Huetar Norte	35,55	30,73	32,41	3,14	4,83

La simulación indica que la reducción de la incidencia de la pobreza multidimensional sería de mínimo 1,79 puntos porcentuales, sumamente elevada y significativa, con un máximo de 2,14 puntos porcentuales de reducción, y en algunas regiones sería de más de 4 puntos porcentuales.

Estos resultados fueron presentados a las instituciones involucradas como motivación para comprender el impacto real que tendría el uso del IPM-CR como herramienta de planificación sobre la consecución de los objetivos en materia de pobreza.

Los esfuerzos del Gobierno actual por tratar de introducir la herramienta del IPM-CR, particularmente con la estrategia Puente al Desarrollo, podría ayudar a alcanzar las metas planteadas por las instituciones. ■

Haciendo seguimiento a los ODS a través del IPM – el caso de Colombia

Por Diego Zavaleta y Carolina Moreno

El año 2015, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible bajo el mandato principal de mejorar la calidad de vida de las personas sin dejar a nadie atrás. Para eso, se definió una serie de 17 objetivos, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), con los cuales hacer seguimiento al progreso de los países. El Objetivo 1.2, en particular, habla de reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza *en todas sus dimensiones* con arreglo a las definiciones nacionales, con plazo hasta el año 2030.

Desde entonces, una pregunta recurrente entre los representantes de varios países es qué indicador usar para medir la disminución de la pobreza en todas sus dimensiones. Además, el principio rector de estos objetivos –no dejar a nadie atrás– impone la necesidad de entender quiénes son los más pobres entre los pobres (quiénes sufren mayor número de privaciones al mismo tiempo en todas las dimensiones), y entender cuáles son las interconexiones más relevantes para garantizar la eficiencia de las políticas de reducción de la pobreza. Es decir, demanda saber quién está siendo dejado atrás en múltiples dimensiones al mismo tiempo y no nada más quienes están siendo dejados atrás en dimensiones particulares (como generalmente medimos el avance de los objetivos de desarrollo).

Estas interrogantes han llevado a que un conjunto de países apoyen en la ONU la incorporación del IPM como un indicador oficial de los ODS, indicador que permite responder varias de estas interrogantes.

Uno de estos países es Colombia, cuyo gobierno lanzó la Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia, plasmada en el documento del Consejo Nacional de Políticas Económicas y Sociales (Conpes) Número 3918. Esta estrategia define un esquema de seguimiento y reporte de los avances en la implementación de los ODS en Colombia a partir de un conjunto de indicadores nacionales que cuenten con una línea de base y su respectiva meta a 2030.

También define un plan de fortalecimiento de la producción estadística para poder medir todos los aspectos relacionados a los ODS, así como lineamientos claros para la regionalización de las metas. Finalmente, establece acciones concretas para la interlocución con actores no gubernamentales y así promover un enfoque multiactor hacia el logro de estos objetivos.

El mecanismo de seguimiento y reporte a la implementación de los ODS establece 156 indicadores para medir el avance en la consecución de los ODS, las instituciones líderes en la gestión de cada uno de ellos (dado que en algunos casos, varias entidades son responsables de un indicador), y los recursos necesarios para cumplir las metas. Un aspecto particularmente relevante es que, dado el alto número de indicadores, el gobierno colombiano decidió establecer *16 indicadores* trazadores que serán especialmente monitoreados, y creó un esquema de seguimiento a la financiación de los ODS. El Índice de Pobreza Multidimensional de Colombia (IPM-CO) fue definido como uno de los indicadores trazadores en la estrategia para alcanzar los ODS.

Foto: Flickr/youngshanahan

Específicamente, el gobierno de Colombia decidió utilizar el IPM como el indicador trazador para hacer seguimiento al cumplimiento del ODS 1, como puede observarse en el cuadro 1. Este gráfico también muestra la línea base identificada (20,2% de personas en pobreza multidimensional en el año 2015), y las metas establecidas para los años 2018 y 2030 (17,8% y 8,4%, respectivamente). Las instituciones líderes responsables por cada meta también han sido claramente establecidas (ver cuadro 2). Más información de esta estrategia puede ser encontrada en el portal www.ods.gov.co/goals/1.

La incorporación del IPM-CO como indicador trazador de esta agenda ratifica que en Colombia se ha consolidado un enfoque multidimensional de la pobreza y de interdependencia a los ODS.

Muestra también la decisión del gobierno colombiano por seguir utilizando una herramienta de medición que le ha sido sumamente útil como guía de política pública y coordinación.

Así mismo, busca aprovechar las virtudes de esta herramienta –como la capacidad de exhibir las privaciones múltiples que sufren las personas al mismo tiempo, y la posibilidad de desagregar los datos por región, sexo, edades, etc.– para intentar cumplir el principio regidor de la agenda ODS: no dejar a nadie atrás.

Cuadro 1:
Metas trazadoras (selección) para ODS 2018 y 2030

ODS	Indicadores nacionales, línea base y metas trazadoras(a)	
	Indicador nacional: índice de pobreza multidimensional (%)	
	Línea base (2015): 20,2%	**Meta nacional a 2018:** 17,8% **Meta nacional a 2030:** 8,4%
	Indicador nacional: tasa de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años (por cada 100.000 niños y niñas menores de 5 años)	
	Línea base (2015): 6,8	**Meta nacional a 2018:** 6,5 **Meta nacional a 2030:** 5,0
	Indicador nacional: tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos)	
	Línea base (2015): 53,7	**Meta nacional a 2018:** 51,0 **Meta nacional a 2030:** 32,0
	Indicador nacional: tasa de cobertura en educación superior (%)	
	Línea base (2015): 49,4%	**Meta nacional a 2018:** 57,0% **Meta nacional a 2030:** 80,0%
	Indicador nacional: porcentaje de mujeres en cargos directivos del Estado colombiano (%)	
	Línea base (2015): 43,5%	**Meta nacional a 2018:** 44,5% **Meta nacional a 2030:** 50,0%

Fuente: República de Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Documento CONPES 3918.

Cuadro 2:
Entidades líderes y acompañantes de la implementación de las metas ODS (Objetivo 1).

ODS	Meta ODS	Entidades líderes	Otras entidades acompañantes
1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo	1.1. De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día)	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Educación Nacional
	1.2. De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	Ministerio del Trabajo, Ministerio de Minas y Energía Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
	1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables	Ministerio del Trabajo	Ministerio de Salud y Protección Social
	1.4. De aquí a 2030, garantizar que todos los hombres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación	Agencia Nacional de Tierras	
	1.5. De aquí a 2030, fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales	Presidencia de la República a través de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
	1.a. Garantizar una movilización significativa de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para que implementen programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones	Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Fuente: República de Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018). Anexo E. Entidades líderes y acompañantes de la implementación de las metas ODS – Estrategia para la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia. Documento CONPES 3918.

Dato del mes

IPM global 2018 muestra que India ha tenido un progreso notable

OPHI y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo publicaron una nueva versión del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global, ajustando cinco de sus diez indicadores para alinear mejor este índice con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Con resultados que cubren más de 100 países, desglosados en más de 1000 regiones subnacionales, áreas rurales-urbanas y grupos de edad, el IPM global 2018 es particularmente útil para identificar a las personas que se están quedando rezagadas en los ODS.

Uno de los principales hallazgos del IPM global indica que India ha reducido drásticamente su índice de pobreza multidimensional de 55% a 28% en diez años. 271 millones de personas salieron de la pobreza entre 2005/06 y 2015/16. Sin embargo, si bien el progreso ha sido notable, el país todavía tiene la mayor cantidad de personas que viven en la pobreza multidimensional en el mundo (364 millones de personas).

Si se consideran esos 364 millones de personas multidimensionalmente pobres, 156 millones (34,5%) son niños. De hecho, de todos los pobres en India, poco más de uno de cada cuatro –27,1 por ciento– aún no ha celebrado su décimo cumpleaños.

La buena noticia es que la pobreza multidimensional entre los niños menores de 10 años ha disminuido más rápidamente: en 2005/06 había 292 millones de niños de hasta 10 años que eran pobres en India, por lo que las últimas cifras representan una disminución del 47% o 136 millones de niños menos viviendo en pobreza multidimensional.

Si reflexionamos en las consecuencias duraderas y de por vida que tienen las carencias en la infancia, particularmente en nutrición y educación, esta es una señal tremendamente buena para el futuro de India. ■

Foto: pxhere.com/265550

Un día en la vida

Amudha* es una estudiante de 14 años que cursa el décimo grado en una escuela ubicada en una pequeña zona rural en Nagamalai Pudukottai, Madurai, India. Ella vive con su padre, madre, hermana, sobrino y sobrina.

Sus padres trabajaban en Kerala, pero su padre se lastimó gravemente la mano, lo que le impidió seguir con sus actividades laborales. Mientras se estaba recuperando, solo podía trabajar de vigilante y su madre se vio obligada a buscar trabajo en una obra de construcción para atender las necesidades financieras de la familia. Luego emigraron a Nagamalai Pudukottai en busca de trabajo. Actualmente, y con la lesión de su padre ya recuperada, ambos padres trabajan en la construcción. Su madre gana Rs. 350 y su padre Rs. 400 diarios por el mismo trabajo. La madre de Amudha tiene frecuentes dolores de rodilla y espalda debido a las largas horas de trabajo.

A pesar de todo el trabajo, no pueden costear un cilindro de gas para cocinar. La familia de Amudha no es dueña de una casa. Viven en una choza junto a un estanque seco en un sitio baldío propiedad del gobierno local. Debido a la falta de servicios higiénicos, se ven obligados a defecar al aire libre junto al estanque. Obtienen su electricidad gratis a través de una conexión con su vecino. Los escasos salarios que ganan no son suficientes para pagar el alquiler y mantener a una familia de cinco. Viven con el temor de ser expulsados de su alojamiento por no pagar el alquiler. Su familia necesita desesperadamente una buena casa para vivir.

El día de Amudha comienza a las 6 a.m., ayuda a su madre en casa y luego se prepara para ir a la escuela. Ella camina a la escuela. La bicicleta que recibió del gobierno necesita reparación, pero no hay dinero para esto. Después de la escuela, ella asiste a clases de recuperación hasta las 9 p.m. Luego vuelve a casa y cena. Más tarde, ayuda a su madre a lavar los platos y se va a dormir a las 10 p.m. El sueño de Amudha es convertirse en médico. Su madre perdió dos bebés antes de que naciera Amudha, ya que no tenía acceso a ningún centro médico y dio a luz en casa. Amudha quiere ayudar a muchas mujeres rurales como su madre y trabaja duro para lograr este objetivo.

Amudha es multidimensionalmente pobre. Ella vive con carencias en seis de los 10 indicadores del IPM global 2018: ■

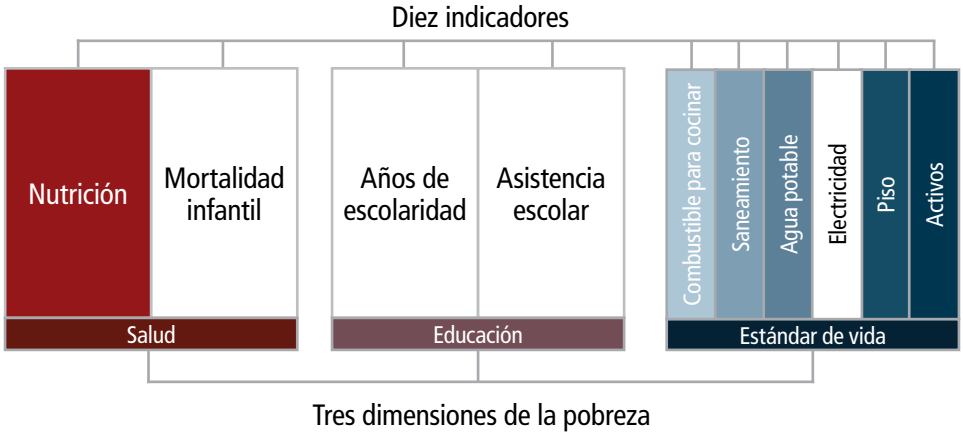


Foto: Lady Doak College

Conozca más sobre la vida de Amudha en este video.

*Su nombre ha sido cambiado

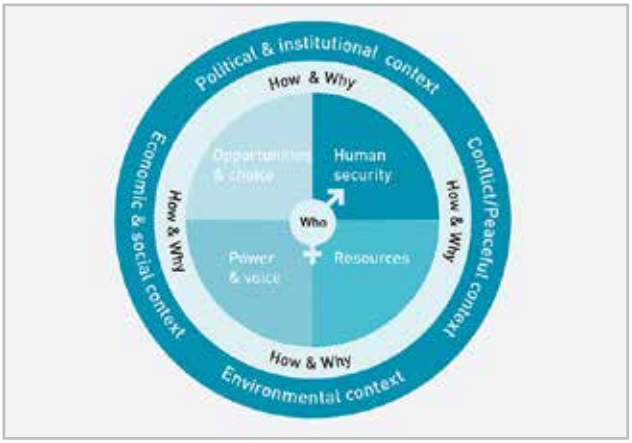
Noticias

OPHI y PNUD lanzan nueva versión Índice de Pobreza Multidimensional global

La Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicaron una nueva versión del Índice de Pobreza Multidimensional global. El IPM global 2018 cubre 105 países, es decir, 5.700 millones de personas. De esta cantidad, el 23% de las personas (1.300 millones) son multidimensionalmente pobres.
Más información.

MPPN llevó a cabo evento paralelo en Asamblea General de la ONU

La Red de Pobreza Multidimensional (MPPN por sus siglas en inglés) organizó un evento paralelo de alto nivel en la 73ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. El evento, organizado por el gobierno de Panamá, se llamó "Uso del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para orientar políticas públicas innovadoras para erradicar la pobreza en todas sus dimensiones", y contó con la participación de presidentes, vicepresidentes y ministros.
Más información.



Visión multidimensional de la pobreza de la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo

La Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (Asdi) ha publicado una nueva herramienta para apoyar la integración de la pobreza multidimensional en su trabajo. Asdi identifica cuatro dimensiones de la pobreza: recursos, oportunidades y opciones, poder y voz, y seguridad humana.
Más información.

Portada
pxhere.com/de/photo/845413
Creative Commons CC0
dominio público

Página 5
Flickr.com/phabas
CC BY-SA 2.0

Página 7
Flickr.com/designforhealth
CC BY 2.0

Página 7
Flickr.com/roadconnoisseur
CC BY-SA 2.0

Página 9
Flickr.com/ifrc
CC BY-NC-ND 2.0

Página 10
Flickr.com/ifrc
CC BY-NC-ND 2.0

Página 12
Flickr.com/ifrc
CC BY-NC-ND 2.0

Página 13
Jimmy Vásquez
UNICEF El Salvador

Página 14
Flickr.com/jstephenconn
dominio público

Página 15
Flickr.com/jstephenconn
CC BY-NC 2.0

Página 17
Flickr.com/pedrosz
CC BY-SA 2.0

Página 18
Flickr.com/15072398@N00
CC BY-SA 2.0

Página 20
pxhere.com/photo/557704
Creative Commons CC0
dominio público

Página 21
Flickr.com/con4tini
CC BY-SA 2.0

Página 25
Flickr.com/youngshanahan
CC BY 2.0

Página 28
pxhere.com/photo/65550
dominio público

Página 29
Lady Doak College

Página 30
Flickr.com/OPHI

Página 30
Flickr.com/OPHI

Página 30
www.sida.se

Contraportada
Flickr.com/tine72
CC BY-NC-ND 2.0
Convertida al monocromo

Dimensiones

www.mppn.org

www.ophi.org.uk

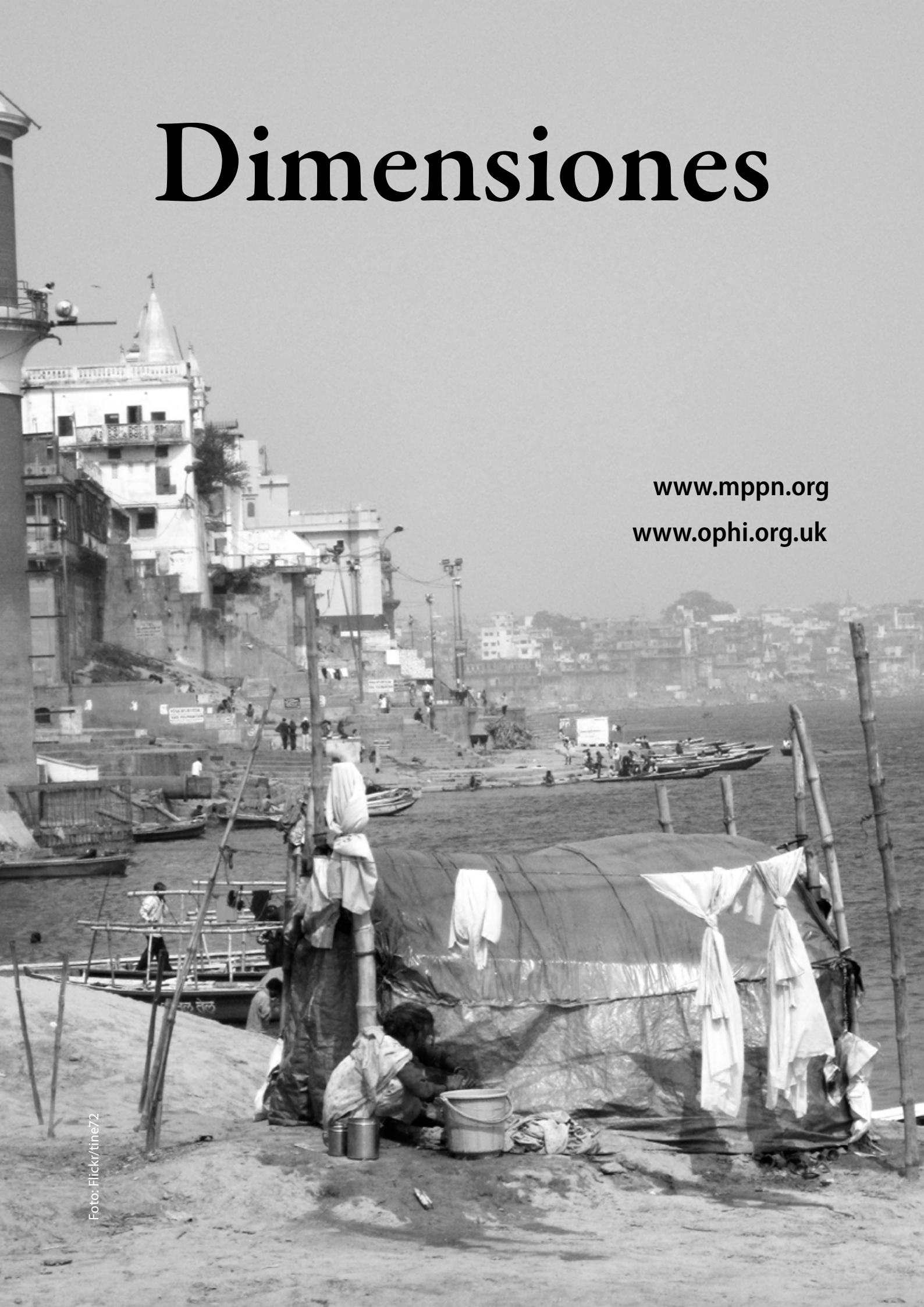


Foto: Flickr/tine72