

**Declaración de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza sobre el Informe INEI
“Perú: Medición de la Pobreza Multidimensional: Dimensiones e Indicadores (revisión 2023)”**

Lima, 10 de noviembre 2023

La PNDIS aprobada el 31 de diciembre de 2022 define una nueva estrategia de lucha contra la pobreza en sus distintas dimensiones (monetaria y no monetaria) con un enfoque de ciclo de vida y territorial. Las privaciones de la población son concebidas como limitaciones a las libertades y oportunidades de llevar una vida que garantice derechos mínimos para todos. El Decreto Supremo N°002-2023-MIDIS confía al INEI la tarea de elaborar y aprobar la medición oficial de pobreza multidimensional tomando como referencia la PNDIS y las metas de políticas fijadas en base de indicadores en diferentes dimensiones esenciales del bienestar. Esta declaración da cuenta del trabajo que esta Comisión ha realizado en su rol de acompañar al INEI en el proceso encargado por el mencionado DS. El informe preparado por el INEI cumple con el mandato del gobierno en los plazos impartidos por el DS 002-2023-MIDIS propone un tablero de indicadores pertinentes, robustos y que reflejan privaciones en cada una de las dimensiones consideradas.

El Informe es el resultado del trabajo conjunto realizado por el INEI con el acompañamiento de la Comisión Consultiva para la Medición de la Pobreza. La Comisión se reunió en 8 oportunidades (15 y 29 de agosto, 05 y 19 de setiembre, 03, 17, 24 y 31 de octubre de 2023) en las cuales se discutieron: los procesos institucionales que garanticen un consenso sobre la propuesta; la determinación de las dimensiones de pobreza no monetaria y su alineamiento con la PNDIS y las políticas sectoriales; la identificación de las fuentes de información, la robustez y pertinencia de los indicadores propuestos. Se evaluó la propuesta del MIDIS tanto en cuanto su adecuación a las dimensiones, los indicadores propuestos y la pertinencia de un tablero de indicadores respecto a la producción de un índice sintético que combine todas las dimensiones y todos los indicadores en una sola cifra.

La medición oficial de las múltiples dimensiones de la pobreza que el tablero de indicadores presentado en este informe da cuenta considera 8 dimensiones esenciales del bienestar y 29 indicadores. Las dimensiones consideradas son: 1) Salud (6 indicadores), 2) Educación (8 indicadores), 3) Vivienda y Entorno (3 indicadores), 4) Servicios básicos (3 indicadores), 5) Energía (2 indicadores), 6) Empleo y previsión social (4 indicadores), 7) Seguridad (2 indicadores) en la dimensión 8) Conectividad (1 indicador).

Para la definición de indicadores en cada una de las dimensiones, el INEI recogió la opinión de los sectores, de los miembros de la Comisión, los lineamientos fijados en la PNDIS, las políticas sectoriales y la propuesta del MIDIS.

La consideración de las dimensiones de vivienda, educación, salud, empleo, seguridad ciudadana ha requerido revisar distintas encuestas estadísticas ejecutadas por el INEI, varias de ellas especializadas en determinadas dimensiones (ENDES para la dimensión de salud, ENAPRES para seguridad ciudadana y calidad de los servicios públicos, ENAHO para vivienda, educación y empleo, Censo escolar para la medición de los rendimientos en comprensión lectora y matemáticas). El indicador sintético propuesto por el MIDIS requiere que todas las dimensiones sean observadas para cada uno de los individuos u hogares en una misma base de datos. En la medida que ninguna encuesta existente en el país cubre todas las dimensiones del bienestar, al adoptar el enfoque sintético, la propuesta del MIDIS excluye indicadores esenciales, como por ejemplo la anemia y la desnutrición infantil. La estimación del índice sintético de pobreza multidimensional propuesto por el MIDIS impone la necesidad de considerar una única fuente de información, lo que exigía descartar algunas dimensiones centrales del bienestar e indicadores que hacen parte de los objetivos y dimensiones propuestos en la PNDIS (en este caso anemia y desnutrición infantil). Por dicha razón, más allá de otras debilidades metodológicas documentadas en la literatura internacional, la Comisión Consultiva recomendó evaluar el indicador sintético propuesto por el MIDIS.

El informe elaborado por el INEI los diferentes criterios que han guiado la selección de los indicadores que componen el tablero de indicadores, así como una estimación de los valores de dichos valores para el último año de información disponible, y una serie histórica. También son presentadas las definiciones operativas, las fuentes, y los niveles de robustez para distintos niveles inferencia de los mismos. No existen indicadores perfectos, razón por la cual es importante conocer cuáles son las limitaciones de cada indicador. Existe un amplio margen para mejoras que deberán ser consideradas por el INEI a partir de las recomendaciones de la Comisión y de los cambios en las fuentes de información o en la manera de combinar dichas fuentes. El informe preparado por el INEI ya incluye diferentes elementos de una hoja de ruta que permita implementar dichas mejoras en un proceso continuo.

Hoja de ruta

La elaboración de indicadores socio económicos es un proceso continuo y ello por diversas razones. En primer lugar, se inscriben en una reflexión continua sobre las mejoras que son posibles de introducir en las encuestas y otras fuentes de suerte que permitan reducir la brecha entre el concepto que se

intenta medir (en este caso el bienestar de las personas en términos de sus capacidades y logros efectivos) y el indicador estimado empíricamente.

La Comisión Consultiva reconoce que el informe elaborado por el INEI ha avanzado en esta dirección al privilegiarse indicadores de logros efectivos en lugar de indicadores de acceso a los servicios básicos, o en lugar de una cobertura de jure se prefirió considerar una de facto, tomando en cuenta la calidad de los servicios. Por ejemplo, en cuanto a la protección social, en lugar de considerar la cobertura de salud en términos de afiliación, lo que debe ser considerada es la cobertura efectiva, incluyendo la calidad de la misma. Así, por ejemplo, todas las personas en el Perú benefician de cobertura universal mediante el SIS o de seguros privados, pero no todos logran atenderse en caso de necesidad, no toda la población tiene la capacidad de acceder debido a la distancia, costos de transporte, etc. Igualmente, no es suficiente considerar el acceso de los niños a la escuela. En un contexto de cobertura prácticamente total del nivel primario y considerando las desigualdades territoriales y sociales, más importante es medir los logros efectivos en términos de las pruebas de rendimiento de comprensión lectora y de matemáticas.

Los indicadores que hacen parte del tablero de indicadores de la nueva medición oficial de las múltiples dimensiones no monetarias de la pobreza se inscriben en esa perspectiva, aprovechando de las mejoras recientes en las distintas encuestas realizadas por el INEI y en las encuestas más recientes que ponen el foco de atención en dimensiones tan importantes como la inseguridad ciudadana, la calidad de los servicios, entre otros. Sin embargo, existe aún mucho espacio para seguir mejorando los indicadores propuestos y para introducir nuevos indicadores. La hoja de ruta que la Comisión Consultiva recomienda al INEI seguir debería abordar las posibilidades de mejora de la medición de la pobreza multidimensional. Aquí detallamos algunas de ellas.

Los procesos institucionales son muy importantes en la definición de indicadores de bienestar, más aún en el caso en donde decisiones de carácter normativo son centrales en la medición de los indicadores. La elección de las dimensiones del bienestar que deben componer el conjunto de indicadores, la definición de umbrales de privación, las especificidades territoriales, entre otros, debe ser el resultado de un amplio proceso de consulta con los sectores del Estado que diseñan e implementan las políticas, con el MIDIS, ente encargado de la coordinación y articulación de dichas políticas, la sociedad civil organizada a través de sus organizaciones representativas. Dicha elección de dimensiones no es, ni debe ser, una decisión de carácter puramente técnico. Un proceso deliberativo, participativo y transparente es fundamental para lograr consenso alrededor de decisiones que reposan en criterios normativos. Este consenso es necesario también para la definición de las prioridades nacionales de manera que los indicadores respondan a las preocupaciones de la población.

Los plazos acordados por el DS 002-2023-MIDIS implicaron reducir los tiempos previstos en el Plan de trabajo que el INEI había propuesto y que fue aprobado por la Comisión para cumplir con cada una de las etapas en la medición de las dimensiones no monetarias de la pobreza. En el proceso de revisión y mejoras metodológicas en la siguiente etapa del trabajo del INEI con el acompañamiento de la Comisión Consultiva, se deberá definir una metodología de trabajo que integre a representantes de los sectores y de la sociedad civil en cada una de las etapas que impliquen decisiones basadas en criterios normativos. Otra pista que la Comisión Consultiva, propone al INEI es el uso de las encuestas a hogares para obtener la opinión de los hogares acerca de cuáles son las dimensiones prioritarias del bienestar y que importancia relativa le asignan los propios hogares. Esta propuesta deberá incluir, además, un procedimiento para reunir y consensuar diferentes perspectivas y enfoques recogidos. La Comisión Consultiva ha señalado al INEI la importancia de tomar en cuenta el entorno de los hogares y su impacto en las condiciones de vida de las personas y los hogares en sus diferentes dimensiones. Así, por ejemplo, la dispersión y el aislamiento de los hogares rurales dificultan y muchas veces impide el acceso de la población no solamente a los servicios públicos básicos sino también el poder ejercer sus derechos y deberes ciudadanos, incluyendo el derecho al voto. Las distancias y tiempos necesarios para acceder a las escuelas, los hospitales, los registros administrativos (RENIEC, SUNARP, etc.) son factores que deberán ser examinados en la construcción de indicadores de privaciones que consideren las características del entorno de los hogares. Dispersión, aislamiento, conectividad vial y digital son características del entorno de los hogares que inciden directamente sobre sus oportunidades y la libertad para elegir la vida que ellos valoran.

Asimismo, la Comisión Consultiva recomienda al INEI desarrollar análisis más detallados y amplios respecto a las dimensiones de salud y empleo. Por ejemplo, la alimentación saludable es un factor importante en la prevención de enfermedades crónicas. Los indicadores de nutrición saludable como el consumo de frutas y verduras pueden ser incluidos y complementados por otros indicadores que den cuenta del balance nutricional (ingesta de hierro y de otros micronutrientes, proteínas de distintas fuentes). El déficit calórico coexiste con alimentaciones desbalanceadas ricas en calorías con bajo o ningún aporte nutricional. La Comisión Consultiva considera que indicadores que den cuenta de estos aspectos esenciales en la salud de las personas deben ser investigados como posibles candidatos al tablero de indicadores.

El empleo de las personas no es solamente un medio para obtener ingresos que permitan acceder a bienes y servicios. El trabajo es también una manera de plasmar la pertenencia a una sociedad cumpliendo una función en la división social del trabajo y la realización de las aspiraciones profesionales de las personas. La privación prolongada de empleo en la población en edad de trabajar afecta la autoestima y deteriora las capacidades de las personas. Indicadores de desempleo y de

subempleo ya hacen parte del tablero de indicadores. Sin embargo, los indicadores oficiales de subempleo aun no consideran el subempleo profesional, situación que ocurre cuando el trabajador ocupa un puesto de trabajo que requiere un nivel de calificación inferior al alcanzado o cuando se tiene un empleo en una ocupación o profesión distinta para la cual la persona fue formada. La nueva Encuesta Nacional de Empleo debe ser la base para profundizar en estos temas.

Otra dirección que debe ser explorada por el INEI con el apoyo de la Comisión Consultiva es la formulación de nuevos indicadores específicos para ciertas categorías de la población. En la propuesta actual una especial atención ha sido dedicada a los niños en las dimensiones de salud y de educación. Queda como tarea pendiente la elaboración de indicadores que respondan enteramente a la estrategia desarrollada en el PNDIS, a saber, el enfoque territorial y de ciclo de vida, incluyendo indicadores específicos a los adultos mayores, personas con discapacidades, población amazónica nativa, entre otros.

La Comisión Consultiva recomienda al INEI profundizar en el análisis de los indicadores de las privaciones de habitabilidad de las viviendas que consideran las características materiales de la vivienda referidas al tipo de techo, paredes y pisos. Para cada una de estas características, actualmente se definen estándares únicos para todo el país, sin considerar las especificidades regionales. Así, por ejemplo, se consideran que los hogares en viviendas con techo de calamina (y no en concreto) se encuentran en situación de privación. Sin embargo, dicho material de techo puede ser adecuado en regiones como la selva en donde prevalecen fuertes lluvias. Partiendo del principio según el cual los estándares deben ser absolutos en el espacio del bienestar, pero relativos en el espacio de los bienes y servicios, el INEI, con el apoyo de la Comisión, deberá precisar cuáles son los estándares regionales que corresponden a hogares que tenían la capacidad de elegir el material de sus viviendas, distinguiéndolos de aquellos que por su situación de pobreza no tienen otras alternativas.

Otro aspecto de mejora sugerida al INEI, tanto por el sector Energía y Minas como por los miembros de la Comisión Consultiva, es el refinar el indicador de privación en la dimensión energía. Por un lado, se hace necesario considerar la calidad del servicio (interrupciones por cortes del servicio) y, por otro lado, considerar las especificidades de necesidades de energía según las regiones, así como las distintas fuentes de energía, que no necesariamente reposan sobre la energía fósil.

Finalmente, Comisión Consultiva llama la atención respecto a que los indicadores propuestos consisten en su casi totalidad en indicadores objetivos referidos a privaciones materiales. Las recomendaciones del informe de la comisión Stiglitz, Sen, Fitoussi (2009) sobre las dimensiones del bienestar, los testimonios recogidos por Narayan (2000) en *La Voz de los Pobres* y los trabajos de Martha Nussbaum (2007) sobre las capacidades humanas centrales, consideran dimensiones inmateriales, que están

fuera del mercado. Ejemplos de ellas son el goce de libertad de opinión, el respeto de los derechos fundamentales de la democracia, la gobernabilidad y voz política, el sentimiento de inseguridad, la afiliación, el bienestar psicológico, entre otras. Las encuestas realizadas por el INEI son pioneras en la inclusión de dichas dimensiones (ver módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia en la ENAHO, la encuesta de relaciones sociales ENARES, el módulo sobre violencia de género y salud mental en la ENDES, entre otros).

La Comisión Consultiva por todo ello reconoce que las dimensiones e indicadores propuestos en el tablero de indicadores preparado por el INEI permitirán monitorear los logros en cada uno de ellos. Sin embargo, también reconoce que el diseño de políticas públicas requiere no solamente monitorear en el tiempo la evolución de los indicadores, identificar a la población que sufre privaciones en cada dimensión, sino también entender las interacciones entre las distintas dimensiones con el fin de proponer paquetes o “combos” de políticas que aprovechen las sinergias entre, por ejemplo, nutrición, saneamiento y salud infantil o entre anemia y rendimientos escolares, por citar solo algunos de ellos. Este tipo de políticas multisectoriales, articuladas alrededor de objetivos múltiples son más costo-eficientes. En este contexto, resulta importante “mapear” aquellas combinaciones de privaciones más frecuentes para el conjunto de la población y para los distintos grupos vulnerables priorizados por las políticas públicas, y no restringirlas a aquellos que acumulan más de una privación (en la mayoría de las aplicaciones empíricas el umbral es fijado a un tercio del total de dimensiones, excluyendo aquellos que presentan menos privaciones). Ello también permitirá de identificar el perfil de aquellos hogares/personas con combinaciones de privaciones con consecuencias particularmente severas.

Aunque existe amplio consenso en la ruta a seguir para establecer mejoras continuas en un tablero de control, que dé cuenta de la naturaleza multidimensional de la pobreza, la necesidad y utilidad de un índice sintético es un tema sobre el que no se ha logrado consenso. Algunos miembros de la Comisión consideran que es posible sacrificar dimensiones o indicadores relevantes a cambio de producir un indicador sintético, que luego podrá ser mejorado. Otros miembros de la Comisión consideran que las dimensiones que se omitirían son tan importantes que ponen en cuestión la validez y utilidad de dicho indicador sintético. En este contexto, la Comisión Consultiva tendrá como tarea futura continuar esta discusión y en paralelo ir desarrollando actividades que contribuyan a que el INEI continúe mejorando la calidad e idoneidad de cualquier indicador sintético que se pudiera elaborar en el futuro. Estas actividades incluyen (1) la vinculación de los registros administrativos con las encuestas que dan cuenta de privaciones actualmente no incluidas en dichas encuestas; (2) la necesidad de incluir en las encuestas existentes indicadores que permitan estimar privaciones conjuntas que actualmente no se pueden calcular; (3) la ampliación de los tamaños muestrales y ajuste en los diseños muestrales para tener estimadores confiables a escala subnacional para las privaciones de grupos poblacionales

explícitamente priorizados en la PNDIS; (4) la identificación de las propiedades y limitaciones de los índices sintéticos, ello a la luz de su pertinencia para las políticas públicas de reducción de la pobreza en todas sus formas.