

DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA SOBRE LA PUBLICACIÓN DE LOS RESULTADOS DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Lima, 07 de marzo de 2025

La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza y otros indicadores relacionados en el país, como parte de sus funciones y de acuerdo a la ruta de trabajo aprobada durante el año 2024, continuó con las actividades programadas para la estimación de indicadores que den cuenta de la pobreza multidimensional, incluyendo las actividades relacionadas a las acciones para el consenso con diversos actores.

A partir de setiembre del año 2024, la Comisión Consultiva modifica nuevamente su ruta de trabajo con la finalidad de adelantar la actividad de “Discusión sobre la pertinencia y utilidad del índice o índices de pobreza multidimensional (vinculado con la PNDIS)”, y de esta forma acompañar al INEI para el cumplimiento del mandato establecido en el **D.S. N° 014-2024-MIDIS** que dicta disposiciones para la medición oficial de la pobreza multidimensional en el Perú y entregar al país, en febrero del 2025, resultados de la Medición de la Pobreza Multidimensional con información del año 2023.

En la presente Declaración la Comisión se dará cuenta del proceso de discusión realizado. Asimismo, debemos destacar que la presentación de los avances realizados por el INEI en cada una de las etapas del proceso de elaboración de los indicadores y la construcción de los indicadores de pobreza multidimensional dieron lugar a un nutrido debate en el seno de la Comisión. Se llegaron a acuerdos, en particular sobre el enriquecimiento de los indicadores del tablero de control, así como en la incorporación al mismo de indicadores de privaciones conjuntas ligados a políticas públicas específicas. El conjunto de miembros de la Comisión validó las acciones emprendidas por el INEI con el fin de lograr consensos con actores de distintos niveles de gobierno. Hubo consenso igualmente entre los miembros de la Comisión en señalar la calidad y prolijidad del INEI en la presentación de resultados parciales y en la respuesta a los requerimientos de la Comisión. A la luz de los debates en el seno de la Comisión, el INEI definió la metodología que ha juzgado ser la más robusta y adaptada al encargo planteado en los Decretos Supremos. Sin embargo, debemos precisar que en varios aspectos metodológicos vinculados a esa metodología ha habido importantes discrepancias entre los miembros de la Comisión, por lo que no se ha podido arribar a un consenso. Las discrepancias se concentran en la construcción del indicador sintético (incluyendo la unidad de identificación y de análisis, el uso de una o varias fuentes de información, el privilegiar o no el enfoque de ciclo de vida y la metodología de agregación). Los detalles de los puntos de desacuerdo figuran en dos anexos que se presentan al final de este documento, que tratan de resumir las distintas posiciones, y que forman parte de esta declaración.

i. TEMAS DISCUTIDOS EN LAS REUNIONES DE TRABAJO

La Comisión Consultiva se reunió en 8 oportunidades (24 setiembre, 5 y 26 de noviembre, 17 diciembre del año 2024; 14 y 28 de enero, 11 y 25 de febrero de 2025) en las cuales se discutieron los temas siguientes:

1. Acciones para Consenso del Tablero de Control:

El INEI informó a la Comisión Consultiva sobre los talleres realizados con los diversos actores (sectores, gobiernos regionales, gobiernos locales, organizaciones civiles y otras instituciones del estado), con la finalidad de conocer su opinión respecto del Tablero de Control de la

medición de la Pobreza Multidimensional, a fin de conocer su grado de acuerdo con las dimensiones e indicadores, así como el proceso realizado.

Los principales resultados del proceso de consulta realizados a los diversos actores incluyen el hecho que: (i) estuvieron de acuerdo con el proceso de consulta realizado a los sectores para definir los indicadores, con las dimensiones y fuentes de información del tablero de control. (ii) los diversos actores coincidieron en determinar en orden de prioridad a las primeras 4 dimensiones (salud, educación, servicios básicos, empleo y previsión social). (iii) los actores dieron sus puntos de vista en relación a la mejor forma de presentar los indicadores del tablero de control, donde los ministerios, superintendencias y gobiernos regionales estuvieron de acuerdo en considerar los resultados a nivel de población, y los gobiernos locales a nivel de hogar.

2. Unidad de Identificación:

El INEI presentó las ventajas de usar la unidad de investigación individuo y hogar. Luego de la discusión entre los miembros de la comisión (ver detalles en los dos anexos), el INEI eligió como unidad de identificación al individuo y no el hogar bajo el argumento que, contándose con indicadores específicos para los individuos recogidos por las encuestas, no es necesario imputar privaciones en dichos indicadores al conjunto de miembros del hogar. Ello también, según el INEI, permitirá dar cuenta de las desigualdades según diversas características individuales y tener mayor precisión en la identificación de privaciones individuales. Esta decisión, tal como se detalla en los anexos que forman parte de esta declaración, ha sido materia de importantes divergencias.

3. Fuentes de Información:

El INEI identificó para cada encuesta (ENAPRES, EPEN, ENDES y ENAHO) qué indicadores del tablero de control podían construirse como proxys o alternativos, y si estos tenían la misma tendencia o comportamiento que los indicadores del tablero de control, evidenciándose qué tan parecidos pueden ser los niveles, así como la presencia de diferencias.

La Comisión expresó que las diferencias presentadas se encontraban dentro de lo esperado a pesar de proceder de encuestas con objetivos distintos. Muchos de estos resultados eran muy parecidos, es decir, se les está dando el mejor uso posible a la información disponible. Según la opinión de los miembros de la Comisión, el comportamiento de los indicadores proxy debe ser el objeto de una evaluación permanente y, a mediano plazo, se deberá buscar una armonización de indicadores en las diferentes encuestas que recogen indicadores similares.

Luego de los resultados presentados de las diferentes fuentes de información, se consideró como fuentes de información para los sets de ciclo de vida a la ENAHO y la ENDES, porque cuentan con mayor cantidad de dimensiones e indicadores relevantes para los ciclos de vida evaluados. Aunque existe consenso sobre el uso de múltiples fuentes de información para dar cuenta en el tablero de control de la naturaleza multidimensional de la pobreza, para la construcción del indicador sintético no hubo consenso.

4. Definición de Miembros de Hogar y Residentes:

La Comisión Consultiva expresó evaluar si era conveniente trabajar con miembros del hogar o residentes habituales bajo las definiciones de cada encuesta. El INEI realizó el ejercicio de estimar los indicadores del tablero de control con ambas definiciones, observándose que las estimaciones no son muy diferentes en la mayoría de los casos. Sobre este punto igualmente,

la Comisión recomendó la armonización de las definiciones de “miembro del hogar” en las diferentes encuestas.

5. Ciclos de Vida:

El INEI consideró la estrategia de la PNDIS enfocada en los ciclos de vida, en tanto mecanismo tanto para mejorar la priorización de las intervenciones públicas como para mejorar el aprovechamiento de los recursos públicos, tomó en consideración 4 ciclos de vida de las personas:

- Primera infancia (Hasta los 5 años) → ENDES
- Niños y adolescentes (6 a 17 años) → ENAHO
- Jóvenes y adultos (18 a 59 años) → ENAHO
- Adultos mayores (60 a más años) → ENDES

Se incluyen indicadores relevantes para cada ciclo de vida; ejemplo anemia y desnutrición para la Primera infancia. Respecto a este punto, tampoco hubo unanimidad entre los miembros de la Comisión (ver detalles en los anexos).

6. Dimensiones e indicadores de pobreza no monetaria de los Ciclos de Vida:

Considerando las dimensiones propuestas por el MIDIS en el documento al que hace referencia la primera disposición complementaria final del Decreto Supremo N° 002-2023 MIDIS, el proceso de consulta ante las autoridades locales, y la disponibilidad y robustez de la información estadística, el INEI construyó un conjunto de indicadores para cada dimensión correspondiente a cada ciclo de vida según la PNDIS, priorizando los indicadores del tablero de control y, de haber nuevos indicadores, estos podrían incorporarse solo si figuran en la PNDIS.

El INEI presentó en tres reuniones la composición de cada conjunto de indicadores de los Ciclos de Vida, acogiendo las recomendaciones de la Comisión de excluir el indicador de discapacidad porque este indicador en sí mismo no define a la persona con discapacidad como pobre, es una definición bastante estigmatizante para las personas con discapacidad, retirándose del set de indicadores y será incluido como parte del perfil de los Ciclos de Vida.

Asimismo; la Comisión Consultiva sugirió la revisión de otros indicadores como son: niños con madre con bajo nivel educativo, niños que viven en hogares monoparentales, y la violencia física familiar como forma de corrección, para el Ciclo de Vida I; y el indicador Adulto mayor que vive solo y Adulto mayor sin acceso a fuentes de información para el Ciclo de Vida IV, como resultado se eliminaron de la propuesta del set de indicadores porque no se encontraban de manera explícita en la PNDIS.

Otra vez, aunque hubo amplio consenso para el uso de estos indicadores para la construcción y mejora del tablero de control, para efectos del indicador sintético no hubo consenso. Frente a las opciones de usar como unidad de análisis el hogar y limitarse a la ENAHO como fuente de información, el INEI optó por un indicador que siguiendo a los individuos y sus ciclos de vida permitiera el uso de más de una fuente de información. Las ventajas y desventajas que acarrea esta opción fueron discutidas ampliamente por los miembros de la comisión, y un resumen de estas posiciones aparece en los documentos anexos que forman parte de esta declaración.

7. Conteo de Carencias:

El INEI, presentó a la Comisión Consultiva diversos métodos de conteo de carencias, tanto considerando un conteo de privaciones como un conteo de privaciones agrupadas por dimensiones de pobreza. Para este último caso, el INEI consideró que la condición de pobreza es asignada si se presenta al menos una privación por dimensión.

- ✓ Conteos para toda la población (ENAHO).
- ✓ Conteo por ciclos de vida (ENDES-ENAHO), considerando los indicadores más relevantes para cada grupo etario.

Algunos miembros de la Comisión discreparon de este conteo de carencias, así como la asignación de las ponderaciones a cada indicador y dimensión mientras que otros lo consideraron adecuado (ver detalles en anexo)

8. Sumatoria de los ciclos de vida:

El INEI presentó a la Comisión Consultiva como propuesta para la obtención del índice para el conjunto de la población, realizar la sumatoria de los Ciclos de Vida definidos en la PNDIS y de esta forma obtener la estimación del total de la población en condición de pobreza multidimensional. El INEI propuso un indicador para el conjunto de la población sumando los distintos segmentos excluyentes de grupos poblacionales en las distintas etapas del ciclo de vida. Entendiéndose que la población con privación simultánea como aquella que tiene privación en más de una dimensión, es decir, se realiza un conteo de privaciones por dimensión para determinar, en un segundo tiempo (corte), a la población en condición de pobreza multidimensional. Algunos miembros de la Comisión discreparon de este enfoque mientras que otros lo consideraron adecuado (ver anexos).

Para ello el INEI partió de los criterios que deben cumplir ambas encuestas, estos son:

- **Compatibilidad del marco muestral:** Utilizan el marco de los Censos Nacionales 2017, por lo tanto, representan a la misma población.
- **Variables en común y su definición:** Se tiene variables como estrato, dominio, ubigeo, conglomerado, área, sexo, edad, entre otras, con definiciones similares en ambas encuestas.
- **Ponderación y expansión muestral:** Los factores de expansión fueron construidos de manera similar (niveles de ajuste homogenizados). Los pesos se ajustan para que la muestra total represente a toda de la población.
- **Periodo de recolección y comparabilidad temporal:** Son encuestas permanentes con muestras distribuidas a lo largo de todo el año.
- **Inferencia:** Mismo nivel de inferencia (hasta departamento).

El INEI presentó resultados a nivel nacional, por área geográfica y departamento, para toda la población con acumulación de dimensiones (por lo menos con una privación) con al menos 2 dimensiones, de 3 a más dimensiones y 4 a más dimensiones. Al respecto de lo presentado, ante la necesidad de contar con mayor información que permita tener evidencia suficiente para asignar la condición de persona pobre multidimensional, la Comisión no llegó a consensuar un punto de corte para determinar si la persona es pobre multidimensional.

Luego de la última sesión de la Comisión el INEI informó a la Comisión que publicaría sólo la propuesta metodológica y quería tener algunos días adicionales para evaluar mejor la robustez de algunos indicadores. Dado el hecho que los plazos fueron acelerados en virtud de la norma que emitió el Ejecutivo, esta decisión suena razonable.

9. **Privaciones Conjuntas:**

La Comisión Consultiva propuso incorporar al tablero de control diversas privaciones conjuntas relevantes para la política pública que sufren las personas de manera simultánea. Como resultado se aprobaron las privaciones conjuntas siguientes: Paquete integrado de servicios (ENAPRES), Salud en la primera infancia (ENDES), Habitabilidad (ENAHO), Población joven que ni estudia ni trabaja (ENAHO), Vulnerabilidad en adultos mayores (ENDES). En la medida que vayan surgiendo otras prioridades de políticas públicas y se disponga de información robusta y logren consensos, se irán incorporando al tablero de control otros subconjuntos de privaciones conjuntas.

Esta decisión conto con el más amplio consenso.

ii. **PUNTOS DONDE LA COMISIÓN NO LLEGÓ AL CONSENSO**

Como se ha mencionado, los temas donde la Comisión Consultiva no llegó al consenso se concentran en la construcción del indicador sintético (incluyendo la unidad de identificación y de análisis, el uso de una o varias fuentes de información, el privilegiar o no el enfoque de ciclo de vida y la metodología de agregación) y los argumentos que se plantearon en la Comisión se desarrollan en los anexos que Forman parte de esta declaración. También quedaron pendientes para futuras reuniones de la Comisión la discusión acerca de:

- ✓ Los pesos de las privaciones en cada dimensión y de cada una de las dimensiones.
- ✓ El punto de corte que determina quién es pobre multidimensional para el índice que parte de los ciclos de vida según la PNDIS (en cumplimiento del D.S. N° 014-2024-MIDIS).

iii. **RECOMENDACIONES AL INEI**

La Comisión Consultiva recomienda:

- ✓ Realizar la estandarización de las variables que componen la medición en las encuestas de hogares (ENDES y ENAHO).
- ✓ Realizar la estandarización de los diseños muestrales de las encuestas ENAHO, ENDES
- ✓ Establecer un cronograma para la revisión de la propuesta presentada a la Comisión con la finalidad de concluir este proceso y presentar los resultados de la medición de la pobreza multidimensional en el marco del cumplimiento del Decreto Supremo N° 014-2024-MIDIS.
- ✓ Potenciar las encuestas para capturar de mejor manera las privaciones centrales de cada ciclo de vida. Por ejemplo, fortalecer la dimensión salud para la población adulta mayor en la ENDES.

Finalmente, el INEI manifestó que los plazos para el cumplimiento del decreto supremo no fueron suficientes, quedando por realizar análisis de sensibilidad, estandarización de los indicadores, entre otros aspectos, que deberán formar parte de los próximos pasos a realizar e incorporarse en la actualización de la ruta de trabajo de la Comisión Consultiva en el proceso de la medición de la pobreza multidimensional.

ANEXO N° 01:
COMENTARIOS DE ALGUNOS MIEMBROS¹ DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE
POBREZA, SOBRE PUNTOS EN DESACUERDO

Sobre la unidad de identificación de pobreza

Un grupo de miembros de la comisión manifiesta su desacuerdo con la decisión del INEI de definir a los individuos y no a los hogares como unidades de identificación de pobreza. Este grupo considera que la estrategia seguida en la construcción de medidas de pobreza multidimensional seguida por el INEI a nivel de individuo no permite mostrar cambios en la desigualdad intra-hogar y, en ese sentido, no representa una ganancia frente a utilizar al hogar como unidad de identificación. Asimismo, este grupo de miembros pide tomar en cuenta que la ENAHO es una encuesta a hogares y que, en general, la ENDES y la ENAHO no han sido diseñadas específicamente como encuestas a individuos (aunque sí contengan alguna información sobre algunos de los individuos del hogar, pero no de todos). Este grupo considera que la utilización de los individuos como unidad de identificación implica mayores desventajas que ventajas y, en general, no responde al estándar global de medición de pobreza multidimensional tanto a nivel de medidas internacionalmente comparables como a medidas de pobreza multidimensional oficiales.

Sobre las fuentes de información

Un grupo de miembros de la comisión considera que hubiese sido necesario que el INEI empiece por desarrollar un solo indicador de pobreza multidimensional para toda la población utilizando información de la ENAHO. Esto hubiese permitido conocer quiénes y cuántas personas viven en hogares que son identificados como pobres multidimensionales y pobres monetarios a la vez. La utilización de bases de datos como la ENDES no permite realizar este ejercicio pues esta encuesta no contiene información sobre pobreza monetaria. Este grupo de miembros considera que el enfoque adoptado por el INEI representa una pérdida de información relevante en el contexto del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 (ODS1) que establece el compromiso de erradicar la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluyendo a las personas en pobreza monetaria y multidimensional.

Sobre la adopción de un enfoque de ciclo de vida para la construcción de 4 indicadores de pobreza multidimensional

Un grupo de miembros de la comisión considera que desarrollar indicadores de pobreza específicos para cada ciclo de vida de la PNDIS o para subpoblaciones particulares son ejercicios relevantes que debe seguir investigándose en línea con la literatura científica sobre el tema. No obstante, este grupo no está de acuerdo con que este sea el enfoque para desarrollar una primera medición oficial de pobreza multidimensional en el Perú. Este grupo de miembros considera que construir 4 medidas de pobreza multidimensional diferentes puede dar lugar a dificultades en la comunicación de la medición, así como inconsistencias tales como la identificación de hogares en los que algunos de sus miembros son pobres multidimensionales, pero otros no. Esta estrategia, considera este grupo de miembros, no se beneficia de las lecciones aprendidas de los más de 40 países que actualmente ya tienen medidas oficiales de pobreza multidimensional que toman al hogar como unidad de identificación y que solo cuentan con una medida para toda la población general. Este grupo de miembros no considera que el enfoque de 4 ciclos de vida adoptado por la PNDIS implica que se deben desarrollar 4 medidas de pobreza multidimensional diferentes y no comparables entre sí. Más aún cuando la PNDIS establece explícitamente que las intervenciones del MIDIS ocurren a nivel de hogar y no de individuo. Esto tampoco tomo en cuenta que la medida oficial de pobreza monetaria (que debe ser complementada por la medida de pobreza multidimensional) toma al hogar como unidad de identificación y no al individuo.

¹ Miembros de la Comisión Consultiva que suscriben comentarios del anexo 01: Carolina Trivelli, Jhonatan Clausen, Enrique Velásquez, Carlos De Los Ríos

Un grupo de miembros de la comisión considera también que contar con 4 medidas de pobreza multidimensional (denominados “Sets” por el INEI) dificulta la interpretación de resultados y limita su pertinencia. Dado que cada una de las 4 medidas está compuesta por diferentes números de indicadores, no se puede descartar que los resultados estén influenciados por el número de indicadores de cada medida. Esto es, así pues, mientras mayor sea el número de indicadores considerados, mayor es la probabilidad de que un individuo sea identificado como pobre. Esto se reflejaría en el resultado presentado por el INEI a la comisión en el que se muestra que el porcentaje de niños en situación de pobreza multidimensional es notablemente menor al porcentaje de adultos en pobreza multidimensional.

De igual modo un grupo de miembros considera que contar con 4 indicadores no comparables entre sí dificultará el análisis de los cambios en el tiempo pues no es posible determinar en qué medida aumentos o disminuciones de la pobreza multidimensional se deben a empeoramientos o mejoras en la situación de las personas o al hecho de que, por el envejecimiento poblacional, cada año haya grupos de personas que pasan de un ciclo de vida a otro en el que son evaluados usando otros indicadores. Este grupo de miembros resalta, además, su preocupación por la validez de las estimaciones a nivel subnacional en tanto la comisión no ha sido informada sobre los valores de los coeficientes de variación de cada una de las 4 medidas a nivel de departamentos.

Sobre el conteo de carencias y la estrategia de identificación y agregación de pobreza multidimensional

Un grupo de miembros de la comisión considera que la propuesta del INEI no permite llevar a cabo de manera técnicamente sólida dos elementos fundamentales de toda medición de pobreza: identificar quiénes son pobres (operación de identificación) y agregar la información de quiénes son pobres para ofrecer una visión agregada de pobreza (operación de agregación). En ese sentido, este grupo de miembros considera que la propuesta del INEI no ha justificado sólidamente en qué casos se va a considerar que una persona es pobre multidimensional y en qué casos no. Este grupo considera que recomendar que sea el Sector quien tome la decisión sobre el parámetro de identificación de pobreza implica que el INEI ha renunciado a completar el encargo del D.S. N° 014-2024-MIDIS.

Un grupo de miembros también considera que la “sumatoria de ciclos de vida” es una estrategia poco rigurosa para proporcionar una estimación oficial de pobreza multidimensional. Esto es así puesto que las 4 medidas de pobreza (una para cada ciclo de vida de la PNDIS) presentadas por el INEI son diferentes y no son comparables entre sí. En consecuencia, sumar los porcentajes de individuos identificados como pobres por cada medida implica equiparar la situación de pobreza de poblaciones que han sido identificados como pobres usando criterios diferentes. Además, dicha suma no cumple con una serie de axiomas básicos de la medición de pobreza multidimensional como, por ejemplo, el “axioma de monotonicidad dimensional” que establece que una medida de pobreza debería reflejar situaciones en las que quienes ya son pobres se vuelven aún más pobres. Este grupo de miembros considera que los supuestos que se requieren para realizar esta agregación son mucho más difíciles de justificar que aquellos supuestos que implica contar con una sola medida nacional para toda la población.

ANEXO N° 02:
COMENTARIOS DE ALGUNOS MIEMBROS² DE LA COMISIÓN SOBRE LA
METODOLOGÍA ADOPTADA POR EL INEI Y DISTINTOS DESACUERDOS EXPRESADOS
DURANTE LAS SESIONES DE LA COMISIÓN

El Decreto Supremo N°002-2023-MIDIS asigna al INEI la responsabilidad de elaborar una medición oficial que dé cuenta de la naturaleza multidimensional de la pobreza. En dicho decreto se indicaba tomar en cuenta como insumo un informe técnico elaborado por el MIDIS.

Varios de los miembros de la Comisión consideramos que un único indicador agregado (indicador sintético) presenta serias debilidades y no se vincula claramente con políticas públicas planteadas por los diversos sectores, incluidas las del MIDIS. Durante las reuniones de la Comisión, el representante del MIDIS no precisó qué políticas de lucha contra la pobreza requieren de un índice sintético en su diseño, seguimiento y evaluación. Entre las principales debilidades podemos citar:

- a) En la medida que las privaciones en distintas dimensiones tienen distintos determinantes y requieren de políticas específicas, no es necesario ni conveniente combinarlas con privaciones en otras dimensiones.
- b) La combinación de privaciones propuesta por el MIDIS asigna la misma importancia (pesos homogéneos) a privaciones en cualquiera de las dimensiones y la misma importancia a todas las dimensiones. Así, por ejemplo, las privaciones en la salud infantil tienen el mismo peso en el indicador ponderado que las privaciones ligadas a las características de la vivienda.
- c) El índice MIDIS tampoco considera las posibles interacciones entre las privaciones dentro de una dimensión o entre dimensiones pues los pesos de los indicadores son promediados aditivamente.
- d) La construcción del índice sintético propuesto por el MIDIS requiere de una serie de decisiones para las cuales no existe ningún sustento conceptual o empírico. Dichos parámetros son elegidos de manera arbitraria, corriéndose el riesgo de ser fácilmente manipulables. Estas decisiones comprenden las dimensiones y el número de indicadores en cada dimensión, los pesos asignados a los indicadores y las dimensiones, el criterio de identificación de pobres en cada dimensión y el umbral a partir del cual se consideran pobres multidimensionales. Todas estas implican decisiones arbitrarias y determina el resultado de pobreza obtenido.

En opinión de varios de los miembros de la Comisión, antes que un indicador sintético único, es preferible la incorporación al panel de control de un conjunto de indicadores relevantes para la política pública para atender la identificación de carencias simultáneas. Estos indicadores son (1) Salud en Primera Infancia (Agua segura, Alcantarillado, Anemia, Desnutrición); (2) Paquete integrado de servicios (Agua segura, Alcantarillado, Electricidad, Recolección de, residuos sólidos); (3) Habitabilidad (Hacinamiento, Materiales de Pisos); (4) NINIS (No trabaja, No estudia); (5) Vulnerabilidad en adultos mayores (Vive solo, Tiene una enfermedad crónica).

A pesar de la opinión en contrario a un indicador sintético, siguiendo el mandato del Decreto Supremo, la Comisión se ha abocado a la construcción del mejor indicador sintético posible. En esa tarea algunos miembros de la Comisión hemos manifestado nuestro desacuerdo con varias de las opciones metodológicas contenidas en la propuesta del MIDIS:

Privaciones según el ciclo de vida

Nos parece razonable la opción finalmente adoptada por el INEI de construir los indicadores de privaciones a lo largo del ciclo de vida.

Se ha objetado que la metodología adoptada por el INEI de analizar las privaciones conjuntas por etapas del ciclo de vida de las personas no se ajusta a la estrategia de la Política Nacional de Desarrollo e

² Miembros de la Comisión Consultiva que suscriben comentarios del anexo 02: Richard Webb, Javier Escobal, Javier Herrera, Pablo Lavado, Angelo Cozzubo

Inclusión Social del MIDIS pues dicha política identificaría carencias en toda la población y luego reconoce ajustes según ciclo de vida. Respecto a ello debemos precisar lo siguiente:

Lo que dice el MIDIS es INCORRECTO. La primera oración de la PNDIS (página 6) dice “La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social articula el accionar multisectorial e intergubernamental con el fin de lograr el desarrollo y bienestar de las personas en las distintas etapas del ciclo de vida.” (subrayado es nuestro). A lo largo de todo el texto se hace explícito ese énfasis. El enfoque de hogares es sólo mencionado como uno más de los distintos enfoques que recoge la PNDIS (página 15-18) donde también se mencionan los enfoques de ciclo de vida, enfoque territorial, el enfoque basado en derechos humanos, de género, de intercultural, de discapacidad, de gestión social del riesgo, de desarrollo humano, gerontológico, enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor y curso de vida.

Decir que la PNDIS identifica **carencias en toda la población** y luego reconoce ajustes según ciclo de vida es inconsistente con un enfoque multidimensional de la pobreza pues medir carencia en toda la población implica elegir exclusivamente indicadores que sean pertinentes y aplicables **a toda la población**. Con ello se limitaría las dimensiones e indicadores de pobreza a situaciones compartidas por igual por todos los miembros del hogar (por ejemplo, acceso y calidad de los servicios públicos de agua, desagüe y electricidad; calidad de la vivienda). Las dimensiones individuales son, por naturaleza, experimentadas de manera diferenciada por las personas y por ello son medidas a través de indicadores aplicados a personas, y no a hogares. Con ello se excluirían dimensiones individuales cruciales, tal como la anemia o desnutrición en primera infancia.

Los individuos y no los hogares como unidad de identificación y análisis de la pobreza

Como ya se dijo desde el inicio la PNDIS hace explícito su enfoque: “La Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social articula el accionar multisectorial e intergubernamental con el fin de lograr el desarrollo y bienestar de las personas en las distintas etapas del ciclo de vida.” (subrayado es nuestro). Eso no excluye otras aproximaciones.

Al ver cada uno de los Objetivos Priorizados (OP), se hace evidente que se refieren a personas y no a hogares OP1 y OP2 a niños OP3 a adultos, OP4 a adultos mayores, sólo OP5 hace referencia a la población en general (páginas 54-55). Enfocarse en hogares y no en personas impediría dar seguimiento estricto a los objetivos priorizados de la PNDIS. Ignorar este hecho sería invisibilizar a esta población y potencialmente ser acusados ante la opinión pública de “esconder pobres multidimensionales”. Esto no excluye, sin embargo, que los hacedores de política puedan identificar hogares con individuos en situación de privación y que se pueda diseñar políticas para atender a esas personas.

La propuesta de identificación de pobreza multidimensional considerando los hogares y no los individuos induce sesgos en los indicadores agregados de pobreza multidimensional a nivel de la población. Ello se debe a diversas decisiones tomadas en la identificación de privaciones por dimensiones cuando se utilizan los hogares como unidad de identificación.

Aquí hay que resaltar que en el enfoque que considera al hogar como la unidad de identificación, las desigualdades al interior de un hogar son completamente ignoradas pues bastará que cualquier miembro presente privación en dicho indicador para que se atribuya privación al conjunto de miembros del hogar. Ello invisibiliza, por ejemplo, las desigualdades de género; tema central y transversal en las políticas públicas tanto del MIDIS, Ministerio de la Mujer, Ministerio de Trabajo, etc.

Por otro lado, al asignar privaciones a quienes no las tienen, se sobredimensiona el número de personas con privación en cada uno de los indicadores. Ello es completamente innecesario pues, en muchos de esos indicadores, las encuestas recogen información a nivel de individuos; por lo que no es necesario

hacer tales imputaciones a ciegas al conjunto de miembros del hogar. En un hogar la situación de privación de las personas que lo componen puede ser distinta, algunos pueden tener privación y otros no. Por ejemplo, en un hogar con dos niños menores de 5 años, uno puede sufrir de anemia y el otro no. Atribuir a ambos la situación de anemia distorsiona la realidad y no ayuda a dimensionar el problema y su relación con otras privaciones simultáneas que pueda tener la misma persona; las cuales también pueden ser distintas de un individuo al otro.

El resultado del enfoque que considera el hogar como la unidad de identificación es que no se tendría una estimación de la población total con privación en dichos indicadores; por lo que no se sabrá que monto de recursos públicos deberán ser asignados. Otra implicación es que el indicador agregado a nivel de la población no podrá ser descompuesto según dimensiones ni grupos poblacionales; propiedad que a menudo es invocada para justificar el uso de índices sintéticos.

Finalmente, la opción metodológica que considera los hogares degrada la calidad del índice pues no cumple con la propiedad de foco. Esta propiedad estipula que todo indicador de privación debe excluir a quienes no son pobres.

Sobre las fuentes de información

La propuesta del MIDIS requiere que todos los indicadores se puedan medir con una sola y única encuesta, y la elegida por el MIDIS fue la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Este requerimiento supone excluir indicadores no disponibles en esta encuesta, pero sí disponibles en otras encuestas especializadas, como son, por sólo citar un par de ejemplos, la anemia o desnutrición infantil, recogidos en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDES). Forzar a medir todos los indicadores con una misma encuesta obliga a descartar los indicadores mencionados y a degradar el alcance de los indicadores. Por esta misma razón, el uso de una única fuente prohíbe la incorporación de indicadores referidos a la calidad de los servicios básicos en otras encuestas y restringe el ejercicio a indicadores de acceso únicamente.

Nos parece adecuado que el INEI haya escogido una opción metodológica que maximice el uso de las distintas fuentes estadísticas para asegurar una visión más comprehensiva de la pobreza multidimensional.

Sobre el uso del indicador sintético de pobreza multidimensional para la focalización de las políticas públicas

Se ha sostenido que el índice sintético de pobreza multidimensional propuesto por el MIDIS es necesario para focalización de los hogares y que, el utilizar distintas fuentes de información, no permitirá identificar a los hogares en pobreza impidiendo la focalización de las políticas. Respecto a ello es necesario precisar: Tales afirmaciones carecen de sustento pues, en primer lugar, que las informaciones provengan de fuentes distintas es una ventaja y no un problema. Pretender construir un indicador que sólo mire una fuente estadística de información e ignore aspectos centrales de la multidimensionalidad de la pobreza (anemia, desnutrición infantil, calidad de la educación, seguridad ciudadana; por citar sólo algunos de los más clamorosos ejemplos) lleva a que el indicador no refleje genuinamente la trayectoria de la pobreza multidimensional; lo que llevaría a fuertes críticas.

Por otro lado, los sectores no están obligados a usar un único mecanismo de focalización. De hecho, el MIDIS ya cuenta con un sistema de focalización de hogares (SISFOH). Nada de la metodología aprobada por el INEI afecta el trabajo de ningún programa focalizado.

A largo del proceso, el MIDIS no ha sido explícito en detallar qué uso se le va a dar al indicador. En repetidas oportunidades se ha mencionado que complementa la pobreza monetaria y ayuda a visibilizar otras dimensiones no monetarias de la pobreza. En temas de uso, para atender carencias simultáneas, el

sistema de indicadores de pobreza multidimensional aprobado ha introducido al panel de control, aprobado por el INEI, un conjunto de indicadores de carencias simultáneas relevantes para la política pública.

Si el MIDIS o cualquier otro sector quiere visibilizar alguna carencia simultánea específica sería cuestión que haga un pedido explícito y, luego de evaluarse su robustez, podría ser incorporada al tablero de control. De hecho, tal como se detalla en el reporte metodológico, el INEI realizó una consulta amplia con los sectores para la construcción de los indicadores de privaciones conjuntas.

Finalmente, es importante considerar que los indicadores de pobreza (sean monetarios o multidimensionales) provienen de encuestas estadísticas por muestreo, diseñadas para un nivel dado de inferencia (departamental como máximo); por lo que en ningún caso pueden constituir la base única a partir de la cual focalizar hogares en pobreza. Para ello, se necesita otro tipo de instrumento conformado por algoritmos de focalización aplicado a quién va dirigida la política social en cuestión. En este sentido, el MIDIS ya cuenta con un sistema de focalización de hogares (SISFOH), el cual se basa en información recogida por el MIDIS considerando las variables predictivas que han sido seleccionadas según su contribución al error de predicción y no por ser o no parte de las variables que componen los indicadores multidimensionales de pobreza.

En suma, el enfoque por ciclos de vida de las personas no interfiere con los instrumentos de focalización.

Sobre la agregación de la población con privaciones múltiple en cada ciclo de vida

La metodología de cálculo de la incidencia de la pobreza multidimensional a nivel de la población en su conjunto adoptada por el INEI es consistente y robusta.

La población peruana tiene distintas privaciones dependiendo de sus condiciones y en particular, del ciclo de vida que transita tal como menciona la PNDIS. Cada segmento de ciclo de vida que se obtiene de las muestras estadísticas en la ENAHO o la ENDES puede ser agregados válidamente a la población del segmento; lo mismo que ocurre cuando se expande la muestra de hogares a toda la población. La expansión de cada ciclo de vida por separado permite tener una visión comprehensiva de la real magnitud de la multidimensionalidad de las carencias de los distintos individuos. Esta agregación es metodológicamente sólida y permite tener un indicador más robusto de pobreza multidimensional a nivel agregado o a nivel de dominios, departamentos y cortes poblaciones explícitamente considerados en la PNDIS como sexo, etnicidad, lengua materna, grupo etario o condición de discapacidad.

Al haberse adoptado un enfoque por individuo y no por hogar, los totales de personas con privación en cada grupo etario corresponden al número real de personas con verdaderas privaciones (y no a totales imputados arbitrariamente a todos los miembros cuando se considera al hogar). La agregación por ciclos de vida resulta en una medición precisa e insesgada, a diferencia de la agregación de la población por hogares sin distinción de ciclos de vida.

El indicador del INEI, a diferencia del indicador del informe MIDIS, si cumple con tres propiedades básicas e indispensables de todo indicador de bienestar. Primero, el poder identificar a la población en situación de privación, excluyendo a la población que no presenta privación (propiedad focal). Ello permite dar cuenta del número de personas con privación en cada indicador (importante para el diseño de políticas y la asignación de recursos). Segundo, el indicador mejora cuando las condiciones de vida de la población mejoran y empeora cuando ellas se degradan (propiedad de monotonicidad). Ello permite evaluar si las políticas están dando o no los resultados esperados. Tercero, el indicador INEI permite descomponer, sin sesgo, el índice de pobreza multidimensional según el perfil de cada grupo de ciclo de vida (propiedad de descomposición exacta).

Sobre la Institucionalidad del Proceso

Algunos miembros de la Comisión consideran inaceptable que el MIDIS haya intentado en repetidas ocasiones limitar las competencias del INEI en materia de establecer los indicadores de Pobreza Multidimensional, intentando substraer competencias propias de la Comisión y del INEI, imponiendo estrategias y plazos no consensuados que han afectado la marcha de esta actividad. Este tipo de actitud no sólo afecta la autonomía que por ley tiene el INEI, sino que erosiona la credibilidad del propio indicador que se busca construir.