
RESUMEN EJECUTIVO

WEBINARIO SOBRE INDICADORES DE POBREZA Y BIENESTAR

En el marco de la Auditoria Coordinada sobre Políticas implementadas para el logro del ODS 1 y mitigación del impacto COVID-19, con énfasis en brechas de género

Enero 2023

Documento preparado por
Osvaldo Rudloff



TABLA DE CONTENIDO

ANTECEDENTES	3
PALABRAS DE APERTURA.....	5
Auditora General Lic. Graciela De La Rosa.....	5
PANEL 1: Desarrollo de Indicadores de pobreza y bienestar en relación con los ODS a nivel regional.....	8
Dra. Gladys Margarita Massé.....	8
Dr. José Nabor Cruz Marcelo.....	12
Licenciada Nancy Cano.....	17
PANEL 2: Integración de indicadores de pobreza y bienestar a nivel regional	25
Xavier Mancero.....	25
Leopoldo Tornarolli	35
CIERRE:.....	42
Erwin Ramirez.....	42

ANTECEDENTES

El martes 22 de noviembre de 2022, a las 11 horas (UTC-3), las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países de América del Sur reunidas en EFSUR, llevaron adelante el [Webinario sobre indicadores de Pobreza y Bienestar.](#)

Este encuentro se enmarcó en el trabajo que las EFS miembros de EFSUR llevan adelante con la auditoría coordinada sobre **Políticas implementadas para el logro del ODS 1 y mitigación del impacto COVID-19, con énfasis en brechas de género.**



La idea del webinar fue abordar las distintas formas de medir la pobreza que se utilizan en América Latina y los efectos de las decisiones metodológicas detrás de la definición de estos indicadores, con el objetivo de contribuir con los equipos de auditoría permitiéndoles conocer con mayor detalle el trabajo sobre indicadores de pobreza y género en el continente.

Para ello el webinar se estructuró de la siguiente manera:

- **APERTURA** : Lic. Graciela De La Rosa, Auditora General de la Nación Argentina

- **PANEL 1** : Desarrollo de Indicadores de pobreza y bienestar en relación con los ODS a nivel regional
 - Gladys Margarita Massé, de la Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina
 - José Nabor Cruz Marcelo, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México
 - Nancy Cano, de la Dirección de Encuestas a Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas de Paraguay (INE)

- **PANEL 2** : Integración de indicadores de Pobreza y Bienestar a nivel regional

- Xavier Mancero, Jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
 - Leopoldo Tornarolli, Director del Equipo del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de La Plata, Buenos Aires, Argentina
- **CIERRE** : Erwin Ramírez, Director del Proyecto Regional Anticorrupción OLACEFS – Cooperación Alemana

En la elaboración del presente trabajo se utilizaron como fuente principal las exposiciones de cada panelista durante el webinar. Éstas fueron complementadas con documentos oficiales de las instituciones que estas personas representaban.

Las fotografías y gráficas presentadas fueron obtenidas del sitio web www.efs.org, de los sitios web de las instituciones representadas en el webinar y de la web <https://unsplash.com> que permite el uso no comercial de las mismas.

PALABRAS DE APERTURA

AUDITORA GENERAL LIC. GRACIELA DE LA ROSA

Enlace a la presentación: [aquí](#)

La Auditora General da la bienvenida a participantes y panelistas al webinar sobre Indicadores de Pobreza y Bienestar organizado por EFSUR, grupo subregional de la OLACEFS, en el marco de la auditoría coordinada sobre políticas públicas implementadas para el logro de las metas del ODS 1 y mitigación del impacto del COVID-19, con énfasis en la disminución de las brechas de género.

La Auditora General plantea las siguientes ideas:

La auditoría aborda la pobreza desde una perspectiva de género e interseccionalidad y puntualiza que el periodo auditado coincide con el brote y expansión del COVID-19.



El **OBJETIVO DE LA AUDITORÍA** es evaluar la eficacia de las políticas públicas en pandemia respecto a dos metas específicas, el ODS 1.2 sobre reducción de la pobreza al menos a la mitad para el año 2030 y la meta ODS 1.3 sobre poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social. Esto, considerando que la pandemia de COVID-19 marcó un punto de inflexión en la implementación de la Agenda 2030, habida cuenta de los enormes retrocesos en el logro de las metas establecidas por su impacto en las políticas públicas.

Esta auditoría cuenta con la participación de doce EFS, además de una entidad subnacional, y el apoyo de otras dos EFS, a saber:

- Argentina
- Bolivia
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Ecuador
- Guatemala
- Paraguay

- Perú
- Puerto Rico
- República Dominicana
- Venezuela
- Contraloría de Bogotá
- Brasil y México (apoyo)



FUENTE: Elaboración propia

El Programa de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, CEPAL, identificó que, de un total de 267 medidas de protección social vigentes en la región, 51 son sensibles al género – la mayoría de asistencia social – y al menos 10 países avanzaron en políticas de cuidados y protección a personas con discapacidades y adultos mayores.

Para paliar los efectos de la pandemia los países de la región optaron por ejecutar **POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS**, las que fueron sensibles al factor género. Por ejemplo, en Argentina el IFE o ingreso familiar de emergencia benefició en un 55,7% a mujeres; en Brasil el programa de emergencia del gobierno federal estuvo exclusivamente enfocado en mujeres y llegó a 6 millones de jefas de hogar; en Colombia el programa de ingresos solidario tuvo como beneficiarias en 57% a mujeres.

En definitiva, para examinar la efectividad de las políticas públicas vinculadas con la pandemia, en cuanto a reducción de la pobreza y su impacto en las brechas de género requiere de consensos y de una profundización de los conocimientos técnicos sobre medición, desarrollo e integración de indicadores de pobreza y bienestar desde una perspectiva tanto nacional como regional.



Este fue el contexto para organizar el webinar y darle una estructura que permitiera enfocarse en el desarrollo de indicadores de pobreza y bienestar en relación con los índices a nivel nacional y, asimismo, permitiera apuntar a la integración de indicadores de pobreza y bienestar a nivel regional.

La Auditora cierra su intervención agradeciendo a quienes participan del evento, haciendo especial mención al Programa OLACEFS/GIZ y a su director, Erwin Ramírez.

PANEL 1: DESARROLLO DE INDICADORES DE POBREZA Y BIENESTAR EN RELACIÓN CON LOS ODS A NIVEL REGIONAL

DRA. GLADYS MARGARITA MASSÉ

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: Directora Nacional de Estadísticas Sociales y de Población del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC, de la República Argentina. Es doctora en demografía de la Escuela de Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba; magíster en demografía social de la Universidad Nacional de Luján; profesora de enseñanza secundaria normal y especial en historia de la Facultad de Filosofía y Letras en la



Universidad Nacional de Buenos Aires; es docente de grado y posgrado de la Universidad Nacional 3 de Febrero y de la Universidad Nacional de Luján.

La doctora Massé saluda a la audiencia y se refiere a los siguientes asuntos:

Actualmente, Argentina está trabajando la implementación del **SISTEMA INTEGRADO DE ESTADÍSTICAS SOCIALES, SIES**, que ha sido desarrollado por el INDEC¹ para medir de manera más precisa la calidad de vida en ese país, por medio de un compendio de estadísticas que propone una estructura ordenadora, a partir de visiones contemporáneas sobre bienestar (ODM, ODS, OCDE, PNUD, entre otros).

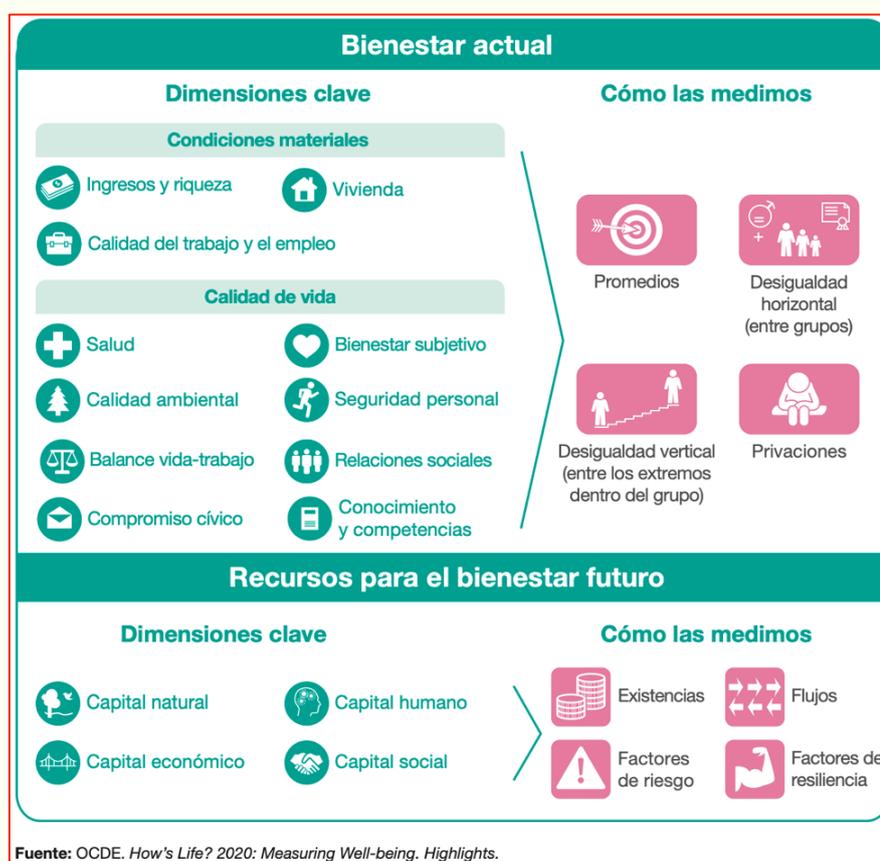
Este sistema se erige como un encuadre conceptual, metodológico y analítico amplio, que permite abordar de manera integrada los diversos aspectos vinculados con el bienestar social y, sobre este marco, desarrollar un conjunto de indicadores capaces de captar cada uno de estos fenómenos y su interacción.

¹ Sitio web: <https://www.indec.gob.ar>

Desde la década de 1970, Argentina viene midiendo la pobreza con diferentes perspectivas e instrumentos. Inicialmente, con un enfoque esencialmente monetario, que fue dando paso a una visión de necesidades básicas insatisfechas, para que a partir de la década del 2000 se comenzara a trabajar con el enfoque multidimensional.

El año 2011, la OCDE elaboró un trabajo denominado: *How's Life?*²² (actualizado el año 2020), sobre medición del bienestar, compuesto por un conjunto de indicadores orientados a cuantificar el bienestar desde una perspectiva multidimensional.

Esta iniciativa de la OCDE plantea que el **BIENESTAR** puede entenderse como un conjunto de condiciones objetivas y subjetivas necesarias para satisfacer las necesidades materiales e inmateriales de las personas y las comunidades, e incluye múltiples aspectos de la existencia humana entre los que se destacan el trabajo, la salud, la educación, el acceso a servicios e infraestructura, la vivienda, la seguridad y el ambiente. Para ello, presenta el marco de un sistema de indicadores con una perspectiva multidimensional que se sintetiza del siguiente modo:



En cada uno de los ejes conceptuales desarrollados en la síntesis de la OCDE se reconoce la

perspectiva multidimensional del bienestar y su sostenibilidad en el tiempo, en línea con la Agenda 2030 de la ONU. Ello es fundamental ya que para realizar un seguimiento de los ODS a lo largo del tiempo cada país debería tener un diagnóstico claro y continuo acerca de las dimensiones involucradas en los ODS, que supone un desafío en torno a la construcción de indicadores estadísticos.

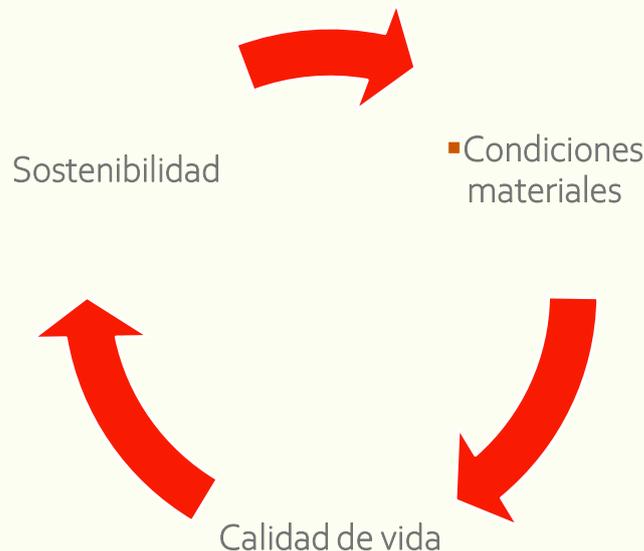
En ese marco, el **SIES**³ se entiende como un conjunto ordenado de dimensiones que trata de integrar no solamente los aspectos económicos, sino también sociales, de salud y educación,

² Para mayores detalles: <https://www.oecd.org/wise/how-s-life-23089679.htm>

³ Para mayores antecedentes: https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/publicaciones/publicacion_sies.pdf

que busca generar indicadores para la medición del bienestar desde un enfoque multidimensional y con perspectiva temporal (considerando tanto el bienestar actual como el bienestar futuro).

El sistema está basado en tres **EJES CONCEPTUALES**:



De éstos, las condiciones materiales y la calidad de vida permiten la medición del bienestar actual, y la sostenibilidad, la del bienestar futuro.

Las dimensiones relacionadas con las **CONDICIONES MATERIALES** son los ingresos y la riqueza, el empleo y los salarios, y la vivienda. Por su parte, en lo relacionado con la **CALIDAD DE VIDA**, se consideran indicadores de carácter objetivo y subjetivo para las siguientes dimensiones: salud, balance vida-trabajo, educación y competencias, compromiso cívico y gobernanza, calidad del ambiente, seguridad personal, relaciones sociales y el bienestar subjetivo. Finalmente, para evaluar la **SOSTENIBILIDAD** se considera el capital humano, el capital social, el capital económico y el capital natural.

Al considerar estos elementos se pudo distinguir que Argentina (al igual que América Latina) posee elementos en su configuración social que también es necesario incluir en la medición del bienestar, tales como el trabajo infantil, la informalidad laboral, el trabajo no remunerado y la seguridad social.

Esta aproximación al concepto de bienestar ofrece lineamientos metodológicos para articular y reordenar la información existente y analizarla a través de diferentes **TIPOS DE INDICADORES**: **indicadores de promedios**, que miden el bienestar para el total de una población, e **indicadores de desigualdades horizontales, verticales y de privación**⁴, para medir las diferencias dentro de la sociedad.

Para efectos de medir brechas de género son importantes los indicadores de desigualdades horizontales. Ello, porque la lectura de las desigualdades horizontales posibilita identificar agrupamientos más vulnerables y poner de manifiesto las brechas de desigualdad que existen en una sociedad. Así también, es importante analizar las resultantes obtenidas a partir de las privaciones que permiten visibilizar a los grupos poblacionales con necesidades más urgentes en lo referido a su bienestar y brindan insumos para la formulación y el desarrollo de políticas públicas que atiendan la contingencia desde un enfoque sostenible. Ahora, si lo que se quiere analizar son grupos etarios, se utilizan indicadores de desigualdades verticales.



Hoy el sistema está en plena construcción y es importante destacar no sólo el proceso de construcción de los indicadores, sino el trabajo realizado para detectar cuáles son las fuentes con que Argentina cuenta como insumo para cada uno de los indicadores considerados. Para ello, el INDEC ha realizado un análisis comparado de las fuentes de datos de censos, encuestas y registros administrativos, siendo las encuestas a hogares el insumo principal del sistema, ya que aportan aproximadamente un 65% de los datos. Éstos ayudaron también a sistematizar los vacíos de información existentes, como lo ocurría con el trabajo no remunerado, cuya consideración surgió justamente de un vacío de información que se detectó en el año 2016.

⁴ Las **desigualdades horizontales** reflejan las brechas entre grupos de población definidos por características específicas tales como edad, género, migrantes, entre otras. Las **desigualdades verticales** miden las brechas entre los extremos de una distribución de una variable para el total de la población. Las **privaciones** informan sobre la proporción de personas que viven por debajo de cierto nivel de bienestar.

DR. JOSÉ NABOR CRUZ MARCELO

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: desde 2019 se desempeña como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, de los Estados Unidos Mexicanos. Es doctor, maestro y licenciado en economía por la Universidad Autónoma de México, UNAM. En 2012, su tesis doctoral sobre la distribución de los Ingresos y el Modelo de Desarrollo en México fue galardonada con el Premio Anual de Investigación Económica Maestro Jesús Silva Herzog, otorgado por el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEc), también de la UNAM, donde posteriormente



realizó estudios posdoctorales y actualmente es Investigador Titular A. Fue coordinador del Posgrado de Economía, con sede en dicha entidad académica. Actualmente es profesor en el Posgrado de Economía de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. En diversos trabajos y publicaciones su interés se centra en la desigualdad, en la distribución de ingresos, en la extrema pobreza y en el lento crecimiento. En su obra académica también analiza escenarios macroeconómicos a través de la técnica de Monte Carlo, así como diversos impactos de políticas públicas alternativas. Además de una prolífica labor editorial, numerosas participaciones en foros públicos, congresos y seminarios, nacionales e internacionales, también acumula una extensa labor de divulgación entre comunidades estudiantiles y actores sociales locales.

El doctor Cruz Marcelo saluda la audiencia y aborda los siguientes asuntos en su presentación:

El **CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL⁵**, surge como organismo prácticamente autónomo, en cuanto a técnica de gestión, en el año 2004, cuando se promulga la última reforma a la Ley General de Desarrollo Social en México. En esa reforma no solamente se creó el Consejo, sino que además se le definen dos grandes tareas. Por un lado, evaluar la política de desarrollo social, función que el Consejo ejecuta de manera continua, no solamente a través de evaluaciones de impacto, sino también con fichas

⁵ Sitio web: www.coneval.org.mx

de monitoreo y evaluación a los programas sociales del gobierno federal; por otra parte, está la tarea de definir y cada dos años publicar (desde 2009) las estimaciones de pobreza con un enfoque multidimensional. Antes de 2004 y de la creación del Consejo, México no tenía una **MEDICIÓN OFICIAL DE LA POBREZA**. Hoy CONEVAL participa a nivel mexicano en los mecanismos de seguimiento de los ODS.

CONEVAL considera la **POBREZA COMO UN FENÓMENO MULTIDIMENSIONAL**, respecto del cual no basta con concentrarse en la falta de recursos económicos, sino que también se debe considerar el acceso a servicios sociales como la salud y la educación.

Ahora bien, el trabajo de CONEVAL no solamente tiene un enfoque de derechos sociales, sino también un **ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS**. En ese contexto, sus estimaciones no son por hogar sino por persona, a partir de quienes son los titulares del ejercicio de los derechos sociales y sus derechos humanos.

La medición de la pobreza con un enfoque multidimensional en México considera seis grandes **CARENCIAS SOCIALES**:

					
Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a la seguridad social	Calidad y espacios de la vivienda	Acceso a los servicios básicos de la vivienda	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad

Hoy CONEVAL publica bianualmente las estadísticas de pobreza a nivel nacional y estatal pudiendo, además, tener esa misma estimación para nivel municipal cada cinco años.

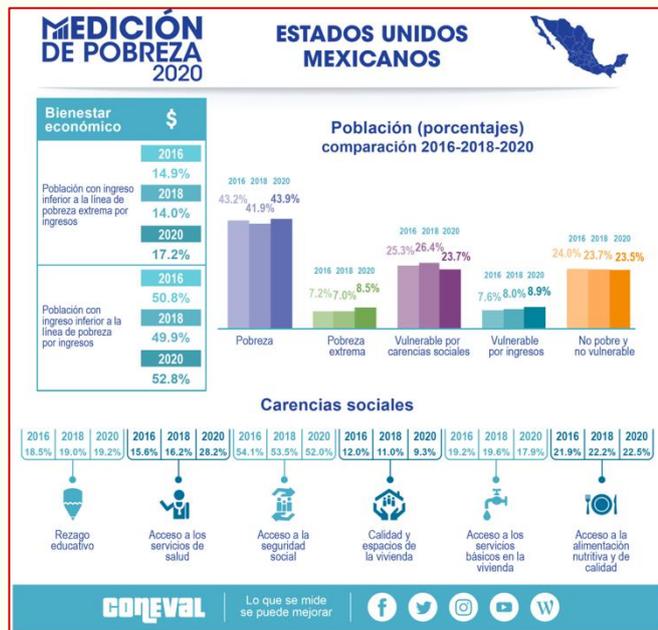
El Consejo trabaja también con la información derivada de la Encuesta Nacional Ingreso y Gasto de los Hogares que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI.

Actualmente se está concluyendo el levantamiento 2022 del INEGI, que se hará público en julio de 2023, y seguramente en la primera quincena de agosto de ese año la CONEVAL podrá actualizar sus cifras de pobreza para México correspondientes al 2022.

El enfoque de trabajo multidimensional permite al Consejo desagregar sus datos por dimensiones, a nivel nacional, estatal y municipal, pero también por lugar de residencia, sea rural o urbano y por localidades. Asimismo, puede desagregar por grupo de población (para el dato nacional/estatal y algunos municipios), por edad, población indígena, adultos mayores, sexo, personas con discapacidad.

Un aspecto destacable del trabajo del Consejo es la **COMPARABILIDAD TEMPORAL** de cada una de sus estimaciones.

A la luz del enfoque metodológico de CONEVAL, una persona que tenga al menos una de las seis carencias sociales y que tenga ingresos promedios mensuales por debajo del valor monetario de la línea de pobreza por ingresos (US\$190 mensuales para el ámbito urbano y US\$130 para el ámbito rural) se considera como una **PERSONA EN SITUACIÓN DE POBREZA**. A su turno, aquellas personas que tengan entre tres y seis carencias sociales y cuyos ingresos promedios mensuales estén por debajo del de la línea de pobreza será considerada una **PERSONA EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA**.



El considerar vulnerabilidades por carencias sociales permite al Consejo apuntar a que las políticas públicas se enfoquen en incrementar el concepto de personas no pobres y no vulnerables; que bajo ese enfoque y con la información disponible, los estados puedan dirigir los fondos federales que reciben para financiar obras para mejora de la educación, salud o aquellas relacionadas con obra pública de vivienda y saneamiento de aguas.

México también cuenta con un sistema de focalización de lo que se denominan **ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIAS**, que son definidas cada año por parte del legislativo federal para tratar de incidir en aquellas áreas donde CONEVAL ha identificado mayores niveles de carencias sociales, vulnerabilidades o de pobreza extrema.

Los elementos descritos, junto a la coordinación institucional, permiten no solamente la **FOCALIZACIÓN**, que es un elemento muy importante de cualquier indicador de desigualdad, sino también proponer la **REESTRUCTURACIÓN** de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

En la última actualización de la medición de pobreza

multidimensional se dio cuenta de un incremento de la pobreza entre los años 2018 y 2020, que se vio influenciada por los efectos de la pandemia de COVID-19. Ayudados por la desagregación, CONEVAL pudo observar que el mayor incremento en los niveles de pobreza multidimensional se dio en las personas en situación de pobreza extrema, quienes pasaron de un 7% a un 8,5% de la población total de México. En términos de carencias sociales, el mayor cambio entre 2018 y 2020 fue un aumento de 12 puntos porcentuales en la carencia por acceso a los servicios de salud; 0,25 puntos porcentuales en el rezago educativo; y, 0,31 puntos porcentuales de incremento en la carencia por acceso a alimentación nutritiva y de calidad. Por su parte, se observó una disminución de los indicadores de carencia por calidad y espacios de la vivienda y de la carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda con 1,7 puntos porcentuales cada una; así como de la carencia por acceso a la seguridad social, con 1,4 puntos porcentuales. A pesar de haber mostrado una disminución entre 2018 y 2020, la carencia por acceso a la seguridad social es la carencia social que presenta la incidencia más alta en 2020 (52% de la población).



Otra de las herramientas con las que cuenta CONEVAL para llevar adelante su trabajo es el **ÍNDICE DE REZAGO SOCIAL**, que es una medida ponderada que resume cuatro indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y calidad y espacios en la vivienda) en un solo índice cuya finalidad es ordenar a las unidades de observación según sus carencias sociales.



Esta plataforma permite monitorear la evolución del rezago social y es útil para la evaluación de los avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y La Agenda 2030, ya que contiene información relacionada al rezago social en el contexto de educación, acceso a servicios de salud, servicios básicos, calidad y espacios en la vivienda y activos en el hogar educación, a nivel estatal, municipal y de localidad.

CONEVAL cuenta también con una **PLATAFORMA PARA MONITOREAR EL GRADO DE ACCESIBILIDAD** (rutas pavimentadas) que permite mapear y visualizar las distancias que hay en México para el acceso por medio de vehículos o a pie de las zonas más alejadas de las cabeceras municipales, donde normalmente se concentran las escuelas y centros de salud. Con ello, se puede conocer la accesibilidad a este tipo de servicios públicos para reforzar el trabajo con un enfoque de territorialidad.



Sin dudas, por efecto de la pandemia se incrementaron algunas brechas sociales en diversos temas. Entonces, en los siete años que quedan para el 2030 habrá que redoblar esfuerzos en materia de educación y salud, donde se han visualizado las mayores consecuencias del COVID-19.

LICENCIADA NANCY CANO

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: directora de la Dirección de Encuestas a Hogares del Instituto Nacional de Estadística, INE, de la República del Paraguay. Es egresada de la Universidad Nacional de Asunción con el título de Licenciada en Matemática y candidata a Magíster en Economía Aplicada por la Universidad Austral de Rosario de la República Argentina; obtuvo sus estudios de especialización en análisis demográfico en el Centro Latinoamericano de Demografía, en Santiago de Chile, y de planificación y gestión de censos en Venezuela; participó en agencias internacionales de estadística, censo y población en Tokio, Japón y en el Índex de la República Argentina.



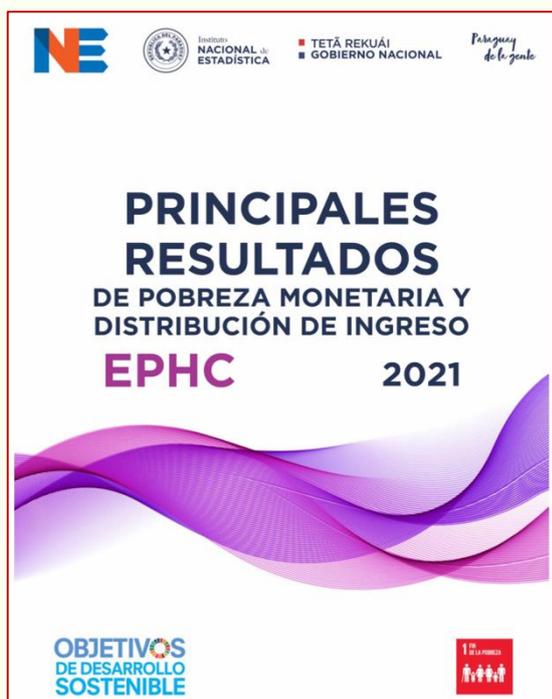
Luego de saludar a la audiencia y agradecer la invitación al INE, la Licenciada se refiere a los siguientes asuntos:

En Paraguay el **INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE⁶**, presenta los Indicadores de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingresos, basados en los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares. Estas estadísticas se presentan con una periodicidad anual, desde 1997 y de manera ininterrumpida hasta la fecha.

En base a los resultados de las Encuestas de Hogares, a través del método de la línea de pobreza, se estimó la proporción de población en situación de pobreza y pobreza extrema.

En este sentido, se definió como población pobre al conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de ingresos es inferior al costo de una Canasta Básica de Consumo constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos

⁶ Sitio web: www.ine.gov.py



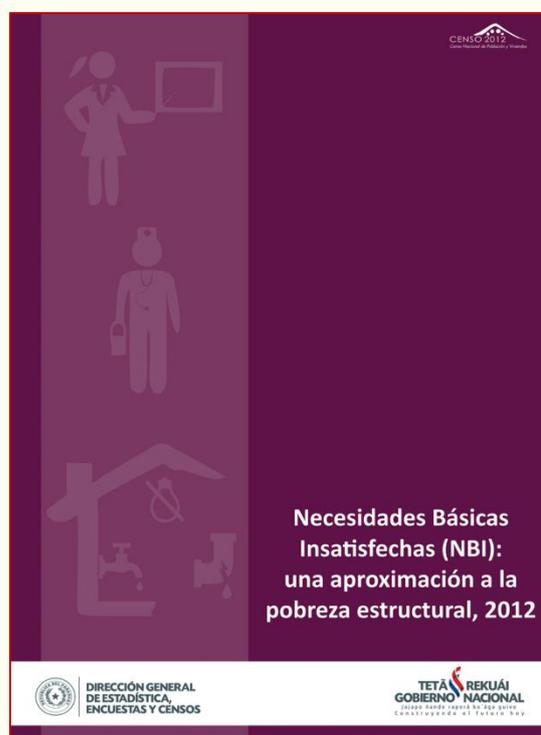
mínimos, tanto alimentarios como no alimentarios. El costo de esta **Canasta Básica de Consumo** se denomina **LÍNEA DE POBREZA TOTAL (LPT)**. Esta línea se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos de la población y luego se le añade el costo de la canasta básica no alimentaria, compuesta por otros bienes y servicios esenciales, relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros. El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos se denomina **LÍNEA DE POBREZA EXTREMA (LPE)**. Se define como población en pobreza extrema al conjunto de personas que vive en hogares cuyos ingresos per cápita son inferiores al costo de una **Canasta**

Básica de Alimentos.

Las medidas oficiales de pobreza extrema y pobreza total son obtenidas a partir de dos fuentes de datos, por un lado, los ingresos que provienen de la Encuesta Permanente de Hogares Continua ejecutada de manera continua, y por otro, el costo de las Canasta Básica Alimentaria y de Consumo, cuya estructura se obtuvo de las Encuestas de Ingresos y Gastos y sus valores son actualizados anualmente por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), elaborado por el Banco Central del Paraguay (BCP).

Ahora bien, el INE está también calculando pobreza por medio de la medición de **NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS**, NBI, para lo que se utiliza como principal fuente de datos los censos nacionales de población. Por medio de las NBI se puede caracterizar la pobreza de manera más directa, a través de dimensiones que cuantifican carencias estructurales.

La última publicación con datos de un censo nacional fue publicada el año 2016 y con ella se incluyeron cuatro dimensiones:



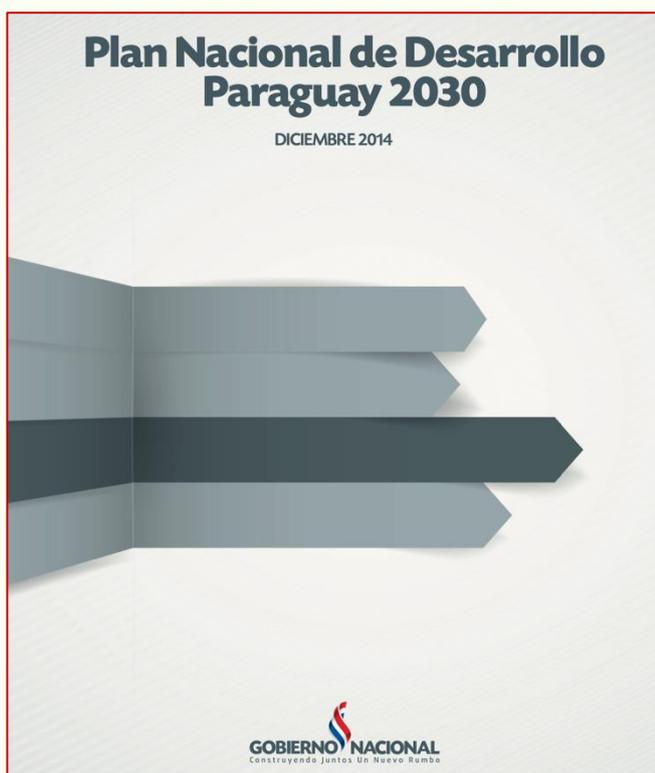


Se consideran hogares con NBI a aquellos que no cumplen con los niveles mínimos o críticos de bienestar en al menos una de las dimensiones mencionadas.

La ventaja principal de esta metodología reside en la capacidad de ubicar geográficamente a los hogares carentes, una característica que resulta útil para la planificación de políticas públicas.

Es importante mencionar que todos los desarrollos en la medición de la pobreza descritos se dan en un contexto donde el país ha logrado reducir la pobreza monetaria en el periodo 2012-2020 desde el 31,4% al 26,9% de la población. En el caso de la pobreza extrema esa reducción fue desde el 7% al 3% de la población.

Paraguay cuenta con un **PLAN DE DESARROLLO 2030**⁷, que es un documento estratégico elaborado por el Estado junto con autoridades subnacionales, de la sociedad civil y el sector privado, cuya principal estrategia es la reducción de la pobreza y el desarrollo social. Esto se alinea con el compromiso de Paraguay con los Objetivos de Desarrollo Sostenible; se trata de un compromiso transversal del Estado alineado con el mandato constitucional (artículo 6) en la que se compromete a promover la calidad de vida de sus habitantes.



Por este motivo y alentados por organismos nacionales e internacionales el INE viene trabajando para complementar la medición de la pobreza monetaria con una de **POBREZA MULTIDIMENSIONAL**.

⁷ Para mayores antecedentes: <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

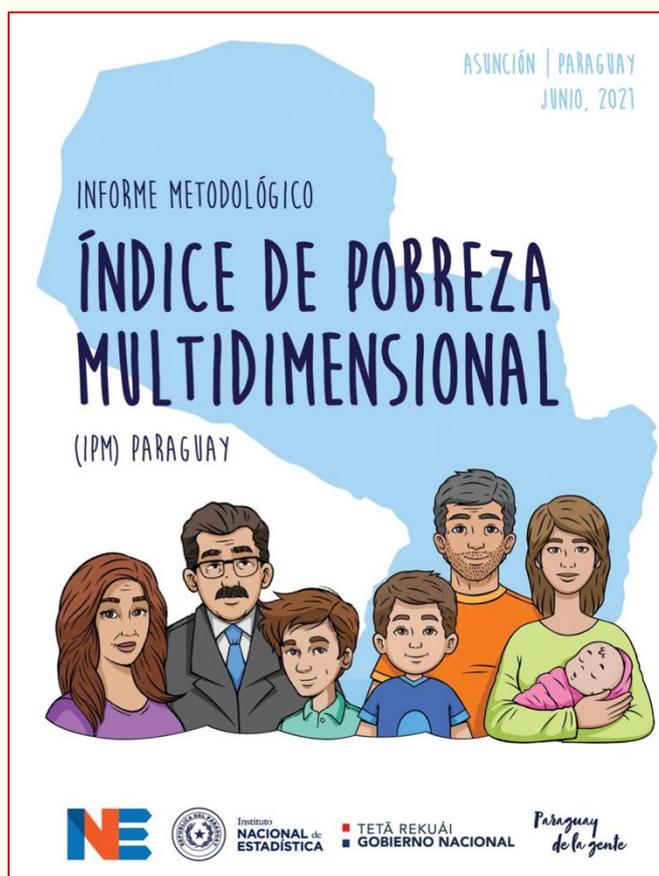
Para el instituto es importante y oportuno medir la pobreza con una aproximación multidimensional para poder visibilizar las privaciones que sufren las personas en situación de pobreza y con ello favorecer el desarrollo de las políticas públicas. La pobreza multidimensional toma en consideración las variadas carencias que pueda padecer un individuo de forma simultánea y que le privan del desarrollo pleno de sus capacidades.

El **ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL, IPM⁸**, para Paraguay, es una medición directa de la pobreza basada en un enfoque de Derechos Humanos y Capacidades. Éste reconoce que muchas de las capacidades que requiere una persona están garantizadas como derechos y, por ende, la situación de pobreza es el resultado de la falta de acceso a derechos.

El método adoptado para la construcción del IPM fue desarrollado por Sabina Alkire y James Foster, el cual se basa en la teoría de las Capacidades de Amartya Sen. El método identifica quien es pobre en función a un rango establecido de privaciones que sufre una persona, luego a través de un método de agregación, reporta una clase intuitiva y cuyas medidas de pobreza pueden ser desagregadas.

El INE, como institución rectora de las estadísticas del país, inició a mediados del año 2018 el proceso de construcción del IPM en Paraguay. Como punto de partida, convocó a representantes de instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales, investigadores independientes, representantes de OPHI (Iniciativa para la Pobreza y el Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford), Banco Mundial, UNICEF, PNUD y CEPAL, para conformar el **COMITÉ TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL DE POBREZA AMPLIADO**. Este comité es el que acompañó en todo momento el proceso de construcción del IPM Nacional y ha tomado las decisiones trascendentales.

El método Alkire y Foster, contempla los siguientes pasos para la construcción del Índice:



⁸ Para mayores antecedentes: <https://www.ine.gov.py/publication-single.php?codec=MTY2>

1. Definir el Propósito de la medida;
2. Definir la unidad de identificación (individuo u hogar);
3. Definir las dimensiones;
4. Definir los indicadores de las dimensiones;
5. Definir los cortes de privación de cada indicador;
6. Definir los pesos de las dimensiones y de los indicadores en cada dimensión;
7. Definir el umbral de pobreza multidimensional, (k);
8. Identificación y agregación de la medida multidimensional.

La fuente de datos utilizada para el cálculo del IPM es la **ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, EPH**⁹, principal encuesta a hogares del INE y del país, con representatividad nacional y departamental para muchos años. Es una encuesta multitemática y mantiene una serie desde el año 1997. Investiga sobre características de la vivienda, acceso a servicios básicos, salud, educación, trabajo e ingresos. Es la utilizada también para la medición de pobreza por ingresos.



La EPH se transformó de una encuesta puntual (4º trimestre de cada año) a una continua (EPHC) a partir del año 2017, que implica la recolección de datos durante todo el año y sus resultados referidos al mercado laboral se publican trimestralmente. Sin embargo, por razones temáticas y de comparabilidad en el tiempo, para el cálculo del IPM se utilizan los resultados que corresponden al 4º trimestre de cada año.

El tamaño muestral de la EPHC para el 4º trimestre de cada año es de 6.000 hogares, a excepción de los años 2016 y 2017 que tuvieron tamaños muestrales superiores. El tamaño muestral del el 4º trimestre permite representatividad con niveles confiables para el total país, área urbana, área rural y 9 desagregaciones (Asunción, Central, San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná, resto urbano y resto rural).

⁹ Para mayores antecedentes: <https://www.ine.gov.py/microdatos/Encuesta-Permanente-de-Hogares-Continua.php>

La **UNIDAD DE IDENTIFICACIÓN**

seleccionada para el caso de Paraguay fue el **hogar**. La pobreza se identifica evaluando el número de carencias que experimenta cada hogar, para posteriormente extrapolar su condición de pobreza a todos sus integrantes. El comité consideró conveniente esta unidad debido a que sostiene que las privaciones afectan de manera simultánea a las personas que conforman un hogar.



Siguiendo el argumento de Alkire y Santos, se asume que todos los miembros de un hogar se benefician o se ven afectados ante la privación de dimensiones de una sola persona. Por ejemplo, en un hogar donde una persona sufre una enfermedad crónica, es probable que la familia enfrente la situación conjuntamente, es decir, la enfermedad se presenta como una externalidad negativa que impacta en todos los miembros del hogar. También se argumentó que el individuo como unidad de identificación presenta dificultades desde el punto de vista práctico, porque se debe tener información de todos los que conforman el hogar en todos los indicadores, entonces habría indicadores que no son pertinentes según el grupo de edad de las personas, como por ejemplo el caso del indicador de falta de acceso a jubilación o pensión para los niños. Otro argumento considerado fue que el diseño de las políticas públicas que combaten la pobreza, en su mayoría están orientadas al hogar.



En cuanto a la **UNIDAD DE ANÁLISIS** que establece el nivel en el cual se leen o muestran los resultados, gran parte de la literatura sobre pobreza multidimensional toma como unidad de análisis a la **persona**, por más que la unidad de identificación haya sido el hogar.

Para la selección de las dimensiones del IPM de Paraguay, se tuvo en cuenta que las mismas estén relacionadas con las políticas públicas, así como la disponibilidad de datos en la Encuesta Permanente de Hogares.

Durante el **proceso de identificación de dimensiones** se llevó a cabo una evaluación de las dimensiones e

indicadores que utilizan otros países para medir la pobreza multidimensional a fin de tener en cuenta esas experiencias aplicables para el caso de Paraguay. El Comité tuvo presente en todo momento que las dimensiones estén relacionadas con privaciones que determinan pobreza y que a su vez se vinculen con derechos garantizados.

Una vez **definidas las dimensiones se procedió a seleccionar los indicadores**. Para ello el INE llevó a cabo reuniones bilaterales con las instituciones consideradas rectoras en las dimensiones seleccionadas, de manera que los indicadores estén acordes con las políticas públicas implementadas.

Los indicadores trabajados, fueron puestos a consideración del Comité que realizó un análisis de los alcances de cada indicador, para su posterior aprobación e inclusión en los cálculos del IPM.

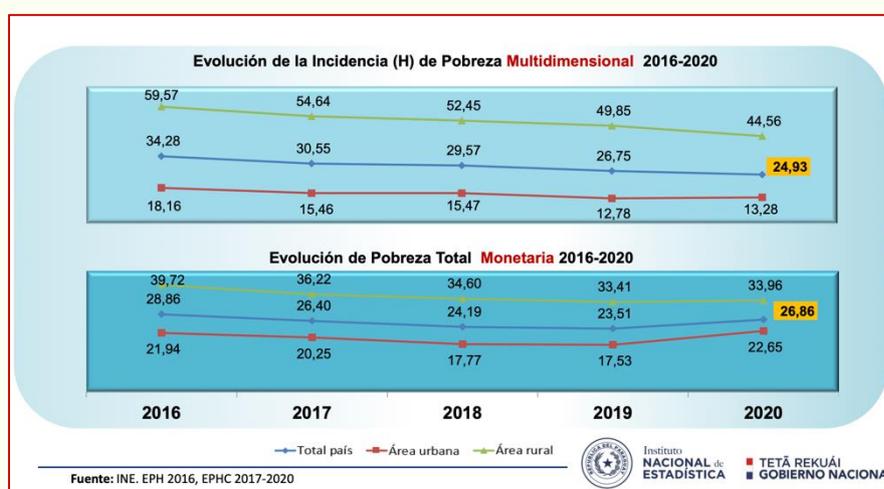
En la siguiente gráfica se presentan las **DIMENSIONES E INDICADORES** que forman parte del IPM

 <p>TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desocupación • Subocupación por insuficiencia de tiempo • Trabajo de personas de 10 a 17 años de edad • Falta de aporte a una caja jubilatoria • Falta de acceso a jubilación o pensión 	 <p>VIVIENDA Y SERVICIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Materiales inadecuados de la vivienda • Hacinamiento • Prácticas inadecuadas o falta de servicios para eliminación de basura 	 <p>SALUD Y AMBIENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personas enfermas o accidentadas sin acceso a atención médica profesional • Falta de acceso a agua mejorada • Falta de saneamiento mejorado • Uso de carbón o leña para cocinar 	 <p>EDUCACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inasistencia escolar de personas de 6 a 17 años de edad • Escolarización atrasada Educación obligatoria incompleta o analfabetismo
--	---	--	---

En cuanto a distribución de pesos de las dimensiones e indicadores, el Comité optó que fuese de manera equitativa, es decir, igual peso entre dimensiones y que el peso de cada dimensión se distribuya de manera equitativa entre los indicadores (pesos anidados).

Esto se debe a que la pobreza multidimensional está vinculada a la falta de acceso a los derechos de las personas, situación que genera privaciones que les impiden desarrollar sus capacidades. Otro elemento que se consideró fue el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, el cual establece que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a otro.

Otro elemento para tener en cuenta es que en el Comité no surgieron argumentos que puedan establecer un orden jerárquico entre las dimensiones e indicadores.



A modo de ejemplo actualmente en Paraguay hay 1.505.000 personas consideradas pobres. De ese total, el 58% son pobres bajo parámetros monetarios y el 42% a la luz del IPM (pero no monetarios).

PANEL 2: INTEGRACIÓN DE INDICADORES DE POBREZA Y BIENESTAR A NIVEL REGIONAL

XAVIER MANCERO

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: economista de la Universidad de San Francisco de Quito y magíster en economía de la Universidad de Houston; trabaja en la CEPAL desde el año 2001 y desde 2015 ocupa el cargo de jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadísticas; coordina la actualización de la metodología de la CEPAL para la medición de la pobreza monetaria publicada en 2018 y lidera el desarrollo de un índice de pobreza multidimensional para América Latina; además es el coordinador de actividades de la Conferencia de Estadísticas de las Américas y sus grupos de trabajo.



Xavier orienta su presentación para mostrar el trabajo de CEPAL en término de estimaciones de pobreza a nivel regional y contar sobre otras actividades relacionadas:

CEPAL¹⁰ utiliza el método de medición de la pobreza por ingresos conocido como el método del costo de las necesidades básicas, según el cual una persona se clasifica en situación de pobreza si es que el ingreso por persona del hogar en el que habita es menor que un cierto valor.

La línea de pobreza se construye sobre la base de dos componentes. Por un lado, una **LÍNEA DE POBREZA EXTREMA** definida por el costo de adquirir una **CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS**, que se obtiene seleccionando un número acotado de productos, que incluya los alimentos consumidos habitualmente por la población y excluye bienes que no sean representativos de los hábitos generales o no sean concordantes con la noción de “canasta básica”. La selección de los productos se basa en el porcentaje de hogares que los adquieren. En particular, se incluyen los alimentos que son adquiridos por al menos un x% de los hogares de la población de referencia, siendo x un valor que se estableció en cada país de manera tal que todas las

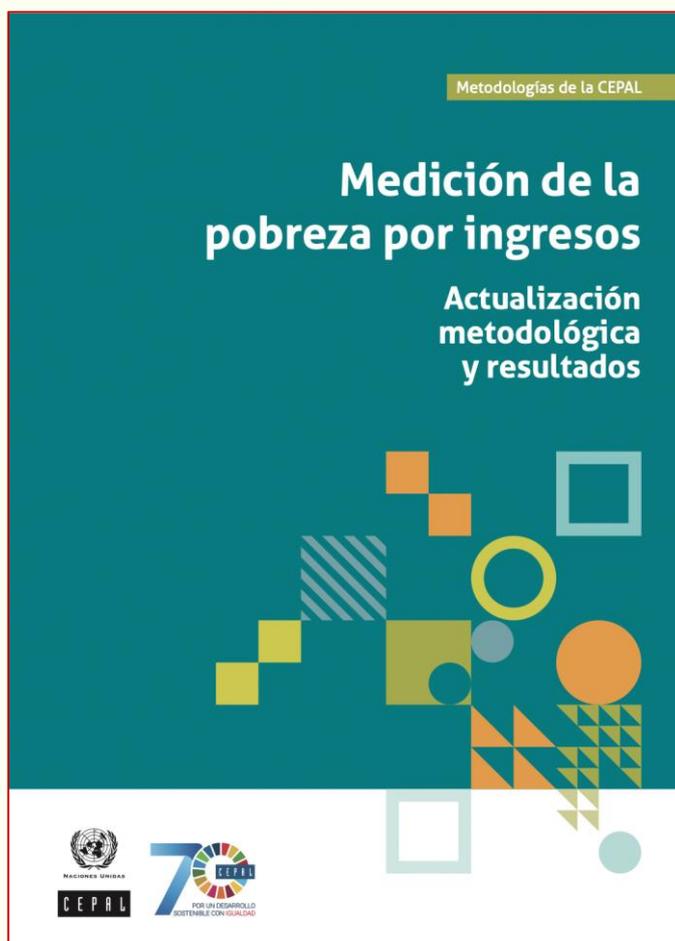
¹⁰ Sitio web: <https://www.cepal.org/es>

canastas básicas contuvieran un número similar de productos (alrededor de 60 productos). Además, se consideran algunos productos que permitan cubrir las necesidades nutricionales para resguardar el requerimiento calórico de la población dada sus características demográficas (a veces también con algunos ajustes nutricionales adicionales para asegurarse que tenga un buen balance de macronutrientes¹¹). Por otra parte, la **VALORACIÓN DE LA CANASTA DE ALIMENTOS** se realiza aplicando a cada uno de los productos seleccionados su precio mediano, observado en el estrato de referencia. Se privilegia la utilización de los precios medianos por ser menos sensibles que los precios medios a la presencia de valores extremos. El precio de los productos registrados en las encuestas de gastos

se obtiene de manera indirecta, como el cociente entre el gasto realizado por los hogares y la cantidad de unidades adquiridas. Por tanto, el precio implícito de los productos puede verse afectado por errores en la captación tanto del gasto como de las cantidades. Por eso es recomendable evaluar si los precios de los alimentos que se obtienen de la encuesta son coherentes con los que provienen de otras fuentes de información.

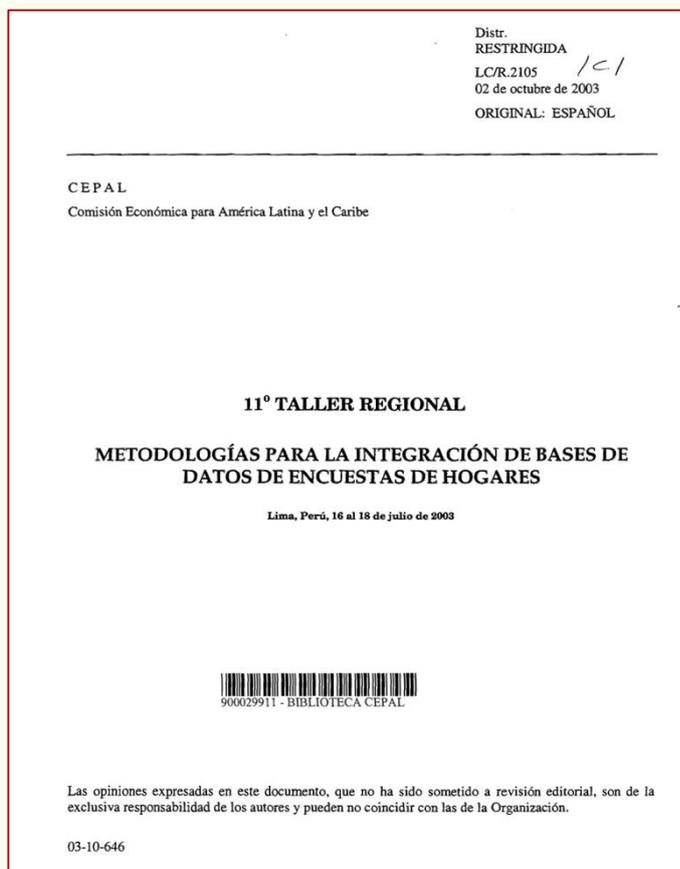
Prácticamente todos los países tienen una línea de una medición oficial de pobreza monetaria. Una excepción notable la constituye Brasil que reporta datos basados en una línea internacional expresada en dólares por paridad de poder adquisitivo, pero no tiene una línea basada en una canasta de nivel nacional.

La situación en América Latina y el Caribe es variada en cuando a las **FUENTES DE DATOS**. La mayoría de los países tienen encuestas regulares, de hecho quince de los veinte países que conforman la definición de América Latina para Naciones Unidas tienen encuestas anuales o bianuales, y además varios países están haciendo encuestas continuas para ir midiendo la situación a lo largo del año y no sólo en un mes o en un trimestre particular. Ahora bien, las líneas de pobreza se basan en encuestas que miden gastos, las que se implementan



¹¹ Según el documento [Medición de la pobreza por ingresos. Actualización metodológica y resultados](#) "Se busca que exista un balance adecuado en la provisión de calorías de los distintos nutrientes, en particular proteínas (entre un 10% y un 15%), carbohidratos (entre un 55% y un 75%) y grasas (entre un 15% y un 30%)."

aproximadamente cada 10 años. Por su parte, en el Caribe la mayoría de los países usa una medida un poco distinta, que se basa en el consumo y no en el ingreso; además, esa región tiene una disponibilidad de encuestas de hogares bastante menor y un acceso más limitado a los microdatos necesarios para hacer estudios de pobreza.



CEPAL lleva décadas haciendo un monitoreo de la pobreza extrema, de la pobreza total, de la desigualdad de ingreso y otros indicadores de las condiciones de vida. Para ello utiliza lo que denomina el **BANCO DE DATOS DE ENCUESTA DE HOGARES, BADEHOG¹²**, en el que se recopilan las encuestas nacionales con la intención de generar un proceso de armonización, para de esa manera calcular y producir indicadores.

El BADEHOG incluye las encuestas de hogares con las que se estiman las estadísticas de pobreza oficiales en los países de la región. Está compuesto por dos tipos de bases de datos: las bases originales de los países y un conjunto de variables estandarizadas que calcula la CEPAL.

Las variables estandarizadas refieren a la composición sociodemográfica del hogar, participación laboral, seguridad y protección social, educación, ingresos y bienestar (pobreza monetaria, necesidades básicas insatisfechas e índice de pobreza multidimensional)

El objetivo de BADEHOG es permitir una estandarización, ya que las cifras nacionales no son directamente comparables entre sí, además que los resultados observados son sensibles a diferentes decisiones metodológicas puntuales, ello a pesar de que, en general, todos los países comparten el mismo esquema metodológico, que por su vez, es el mismo que utiliza la CEPAL.

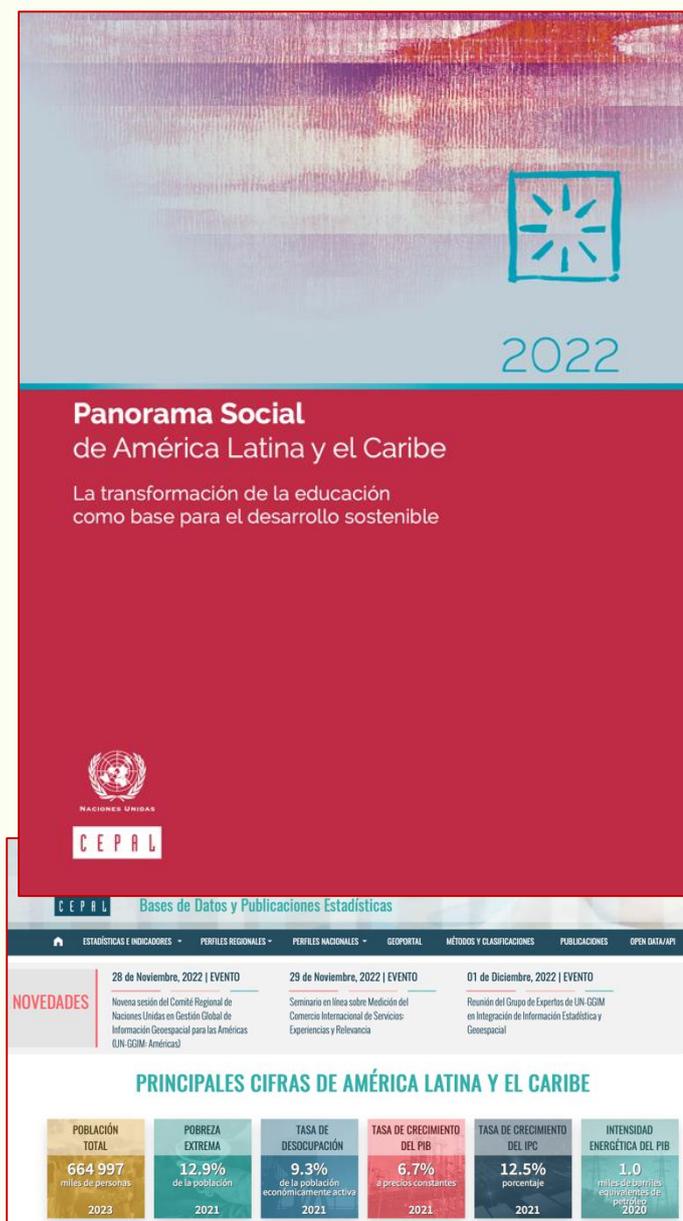
¹² Para mayores antecedentes revisar: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/31828/S2003686_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

A partir de este banco de datos la CEPAL pudo construir una línea de pobreza, basada en decisiones lo más homogéneas posibles. Por ello es que los datos de la Comisión sirven para mostrar cuáles serían las tasas de pobreza en la Región si todos los países aplicarán una metodología similar.

Este análisis se hace todos los años y la información se presenta con un año de rezago, ya que se requiere contar con los datos de las encuestas que alimentan el banco. A modo de ejemplo, en diciembre de 2022 se presentó la publicación **PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2022**¹³, donde se exponen las cifras actualizadas de pobreza extrema al 2021 y se hace una proyección agregada para la Región sobre qué se esperaba que fuera a suceder dicho 2022.

Esta información está disponible no sólo en esa publicación, sino también en **CEPALSTAT**¹⁴ que es la base de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL.

La Dirección de Estadísticas hace una recopilación anual de las encuestas de hogares de los 18 países de América Latina para los que existe disponibilidad de datos. Sólo no se consideran a Cuba, que no cuenta con microdatos disponibles y Haití, que no tiene instrumentos disponibles para hacer un seguimiento regular de la pobreza.

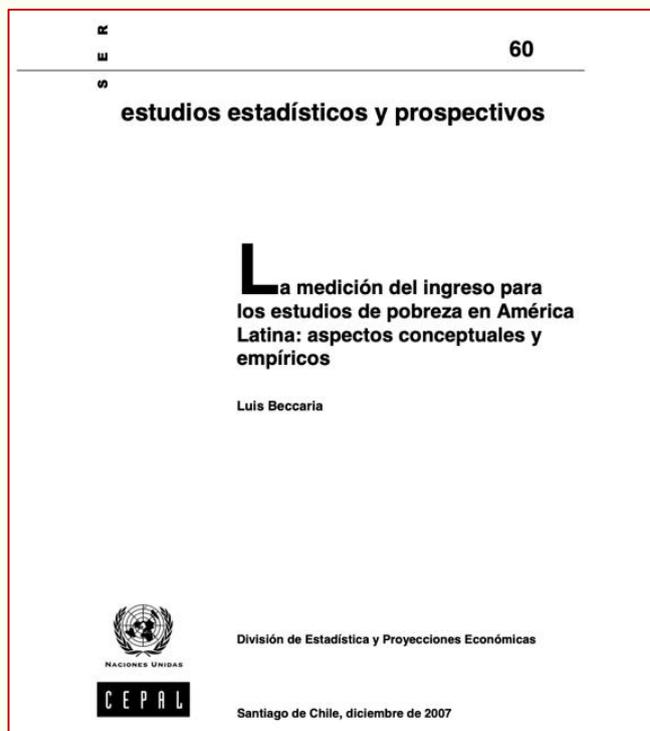


¹³ Para mayores detalles: <https://reliefweb.int/report/world/panorama-social-de-america-latina-y-el-caribe-2022-enpt>

¹⁴ Sitio web: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>

Estas encuestas son de distintos tipos y son aquellas que se utilizan en cada país de la Región para estimar pobreza y desigualdad, de modo que pueden considerarse fuentes de información oficial. Además, recientemente se han comenzado a incorporar otros tipos de encuestas al banco de datos, tales las encuestas de ingresos y gastos de los países del Caribe, las encuestas de uso del tiempo (tradicionalmente las analizaba y procesaba la División de Asuntos de Género de la CEPAL) y las encuestas de empleo, que aún no están incluidas

formalmente.



Con todos esos datos la Dirección **ESTANDARIZA**¹⁵ algunas variables relacionadas con las características personales y del hogar, así como también variables claves para el empleo, la educación, el acceso a vivienda y servicios básicos, variables de acceso a tecnologías de información y comunicaciones, variables sobre protección social, entre otras.

Además construyen un agregado de ingresos tratando de seguir en la mayor medida posible los criterios del **GRUPO DE CANBERRA**¹⁶ con dos ajustes. Por una parte, se aplica un proceso de corrección

por no respuesta cuando no hay una declaración de ingresos por parte del informante (salvo cuando el país tiene su propia forma de completar ese dato) y, por otra se le da un tratamiento especial al alquiler imputado.

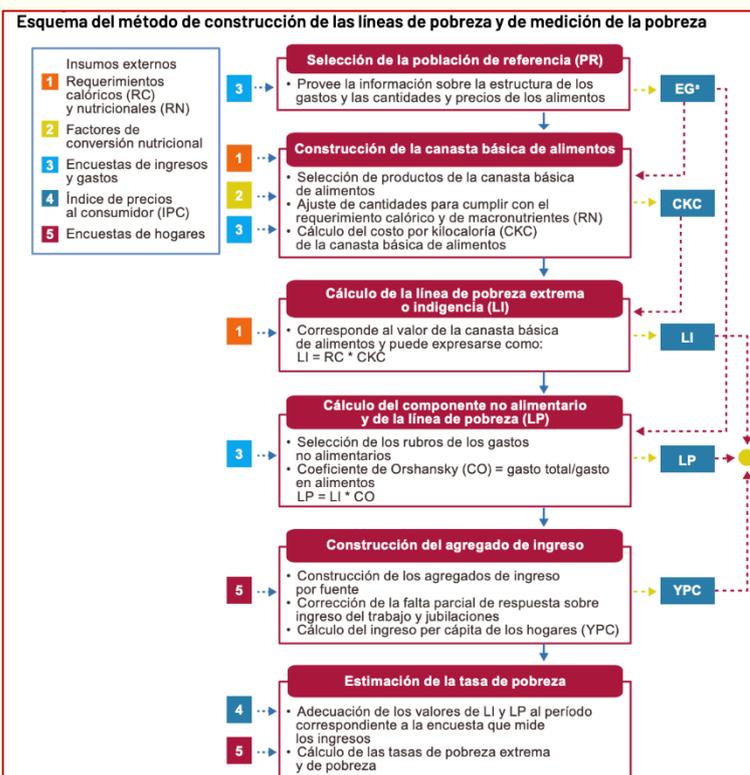
¹⁵ Para mayores antecedentes: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4764>

¹⁶ Para mayores detalles revisar: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4764/S0700828_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

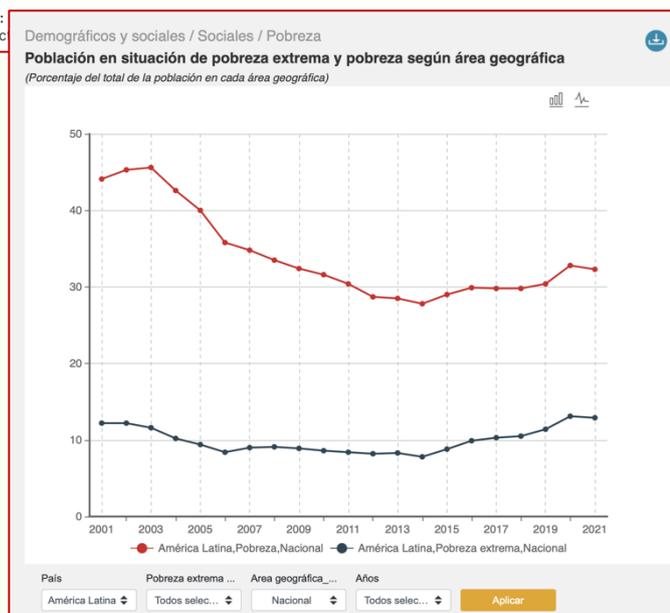
Este proceso de armonización es evidentemente parcial e imperfecto, ya que considera cuentas de diversos tipos, con características distintas y donde además existe una disyuntiva entre la comparabilidad estricta y la pérdida de información.

Muchas veces se quiere realizar series temporales extendidas, pero no es posible asumir comparabilidad estricta porque las encuestas van avanzando y modificándose, agregando preguntas o incluyendo ingresos de un tipo distinto al de la metodología en uso.

Las mediciones de pobreza que actualmente publica la CEPAL están basadas en un documento del año 2018¹⁷, donde se hizo un recalcu de toda la serie de familia, que pasa a llamarse serie de pobreza. Dicho documento presentó una actualización de las estimaciones de la pobreza por ingresos que realiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el fin de brindar una panorámica a nivel regional que ofrezca una comparabilidad mayor que la que se obtiene directamente de las mediciones efectuadas en los 18 países analizados. Esa actualización abordó dos ámbitos: el uso de datos provenientes de fuentes de información más recientes y la revisión de algunos aspectos puntuales de la metodología. Las líneas de pobreza que la CEPAL utilizaba hasta ese momento se basaban en canastas básicas de consumo que databan de la década de 1980. Ahora, las líneas de pobreza presentadas en ese documento están construidas sobre la base de las encuestas más recientes de ingresos y gastos y de condiciones de vida de los hogares, disponibles gracias a la colaboración de los países de la Región, a través de sus oficinas nacionales de estadística y



Fuente:
a. Estruct

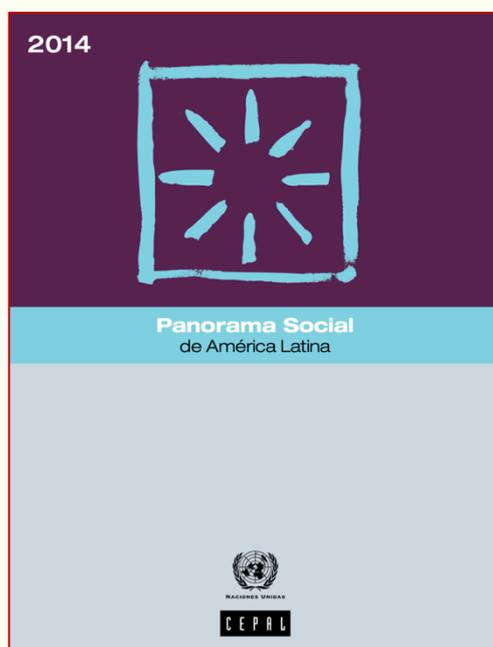
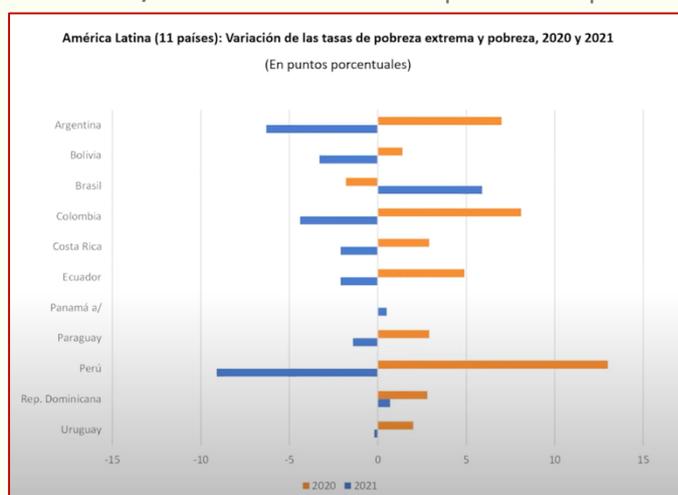


¹⁷ Ver pie de página nº11

sus bancos centrales. La construcción de nuevas líneas de pobreza a partir de información reciente ha permitido, además, revisar algunos aspectos de la metodología aplicada. Es por eso que la metodología presenta algunas innovaciones con respecto a la que fue utilizada décadas atrás, aun cuando se mantienen los fundamentos básicos del método.

Como existen algunas diferencias entre las mediciones nacionales y la de CEPAL, cuando se hace una comparación se presentan contrastes entre los de resultados. Lo importante es que con los datos de BADEHOG se puede tener un panorama regional estandarizado que nos permite verificar que la Región lleva un largo período de disminución de la pobreza, que empezó a principios de la década de los 2000 con alguna interrupción en el caso de la pobreza extrema entre el 2007 y el 2008 (ver gráfico arriba) y que desde el 2014 en adelante presenta una reversión de la tendencia respecto de la pobreza extrema y un estancamiento en el caso de pobreza (oscilando en torno al 30% de la población).

Asimismo, tener cifras comparables permite



analizar las variaciones por países y, por ejemplo, constatar el **MOVIMIENTO ESPEJO** de la variación de pobreza entre 2020 y 2021. Mientras, en 2020 todos los países tuvieron un aumento muy fuerte de la pobreza, excepto Brasil, en el 2021 hay una reducción general de la pobreza en todos los países, nuevamente con la excepción de Brasil que presenta una tendencia inversa. Ahora bien, esa reducción, en la mayoría de los países, no ha sido suficiente para compensar el deterioro del 2020 y recuperar el nivel previo a la pandemia.

Complementariamente con la medición de la pobreza monetaria, CEPAL mide también la pobreza con un **ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL**, con la idea de tener un comparativo a nivel regional. Un primer esfuerzo en esta materia se presentó en el **PANORAMA SOCIAL DE AMÉRICA LATINA 2014**¹⁸, sin que fuera actualizado posteriormente.

¹⁸

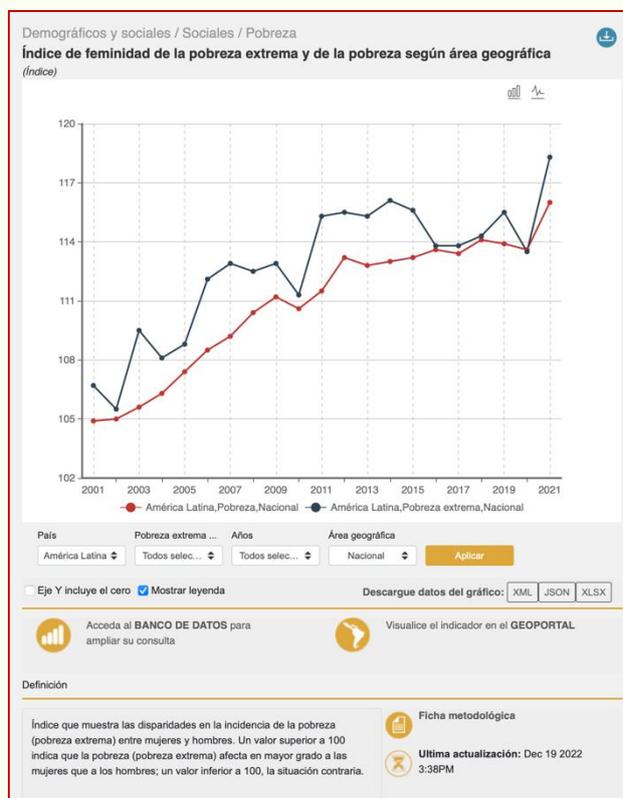
Para

mayores

detalles:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6&isAllowed=y

Por ello es que actualmente se lleva adelante un proceso para elaborar una medición actualizada, cuya característica es que se basa en una revisión más amplia y exhaustiva de la información disponible en las encuestas de hogares, lo que permite identificar privaciones no monetarias de la población.



En ese proceso se ha intentado también incorporar algunas características que hagan que el diseño de indicadores capte mejor las **BRECHAS DE GÉNERO**, que es algo que no sucede generalmente cuando se trabaja con índices de pobreza multidimensional a nivel de hogar.

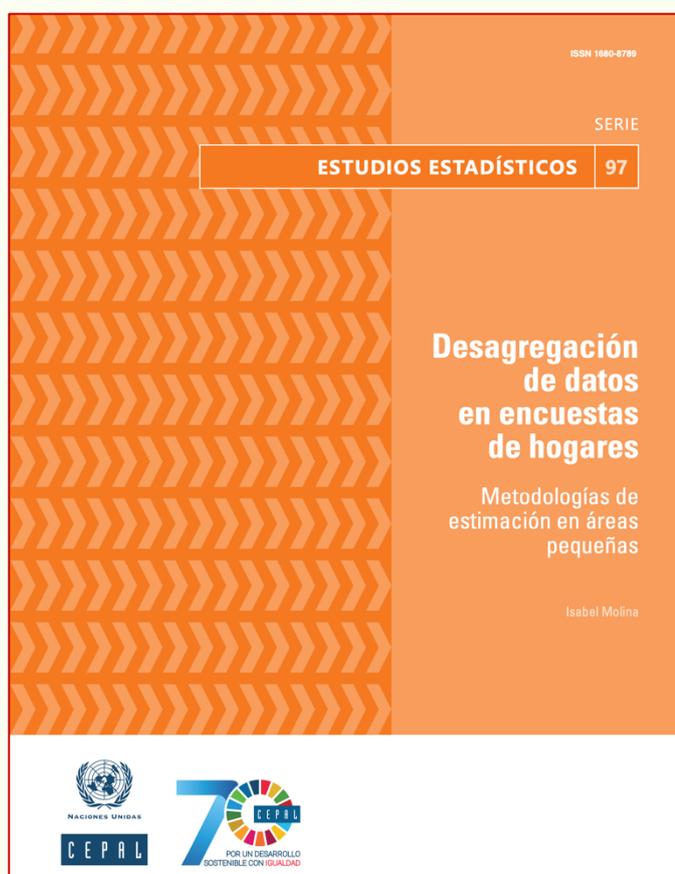
Por ello, se avanza hacia la construcción de un índice que tenga indicadores de privación a nivel individual, al menos para las dimensiones de educación y empleo.

Otra línea de trabajo es la de avanzar en las capacidades de desagregación de datos más allá de los límites que imponen los propios instrumentos de medición, en este caso en particular las encuestas de hogares.

Las encuestas son muy útiles para describir las condiciones de vida de la población, pero están limitadas por el tamaño de muestra que tienen. Una encuesta puede describir promedios o el indicador de cómo una situación afecta a algunos grupos a nivel agregado, pero no permiten tener una precisión mayor y saber qué está pasando en un área específica, en una provincia o en un municipio.

Generalmente la encuesta no es capaz de entregar esa información por sí sola, por ello es que existen **MODELOS DE ESTIMACIÓN EN ÁREAS PEQUEÑAS**¹⁹ que integran la información de la encuesta con información de una fuente secundaria (como puede ser un censo de población, un registro administrativo, datos satelitales, otras encuestas). Éste es un ámbito que tiene mucho desarrollo actualmente en la academia y que ha ido permeando la producción de las estadísticas oficiales, en algunos casos todavía con un carácter experimental.

Algunos de los **desafíos y áreas de desarrollo** en materia de medición de pobreza detectados por CEPAL son los siguientes:



- Queda mucho para avanzar para ir generando **MEDICIONES DE LA POBREZA QUE CAPTEN MEJOR LAS DIFERENCIAS GEOGRÁFICAS**, hasta donde los instrumentos lo permitan, porque hay ciertos aspectos que se requiere que vengan de la fuente primaria. Por ejemplo, si se cuenta con una línea de pobreza a nivel urbano, ésta podría subestimar la pobreza en áreas con niveles de precios más altos y sobreestimarla en áreas con niveles de precios más bajos, aun cuando todas sean áreas urbanas. La estimación de áreas pequeñas es muy útil para lograr niveles más altos de desagregación de las tasas de pobreza que los que se pueden lograr mediante encuestas únicamente.
- Hay un factor que la Región todavía no utiliza mucho (pese a ser conocido desde hace varias décadas en la literatura) y que se relaciona con **NO TENER SOLAMENTE MEDICIONES PER CÁPITA**, sino con incorporar además algún tipo de reconocimiento al hecho de que la composición y el tamaño de los hogares incide en el costo promedio de satisfacer las necesidades; además que una persona viviendo sola enfrenta un costo por persona más alto que el de un hogar con seis miembros que pueden compartir ciertos gastos.
- Se requiere contar con una **MEDICIÓN MÁS COMPLETA DE LOS INGRESOS**, no sólo derivada de cuestionarios más completos o mejor probados, sino también en esta idea de enlazar datos con registros administrativos, ya sea a nivel directo de microdato o

¹⁹

Para

mayores

detalles:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44214/S1900419_es.pdf?sequence=5&isAllowed=y

mediante técnicas que busquen un punto de empalme entre las series para, por ejemplo, producir mediciones de desigualdad que integran los datos de las encuestas de datos de hogares con los registros impositivos y las cuentas nacionales.

Es importante también evaluar cómo incorporar los **INGRESOS EN ESPECIE** para tener una medida lo más completa posible del ingreso, como un proxy del bienestar en la



medición de pobreza monetaria absoluta, en línea con las recomendaciones del Grupo de Canberra. El problema que estos presentan es que no son ingresos de libre disposición, de modo que pueden sobreestimar el nivel de ingresos de un hogar.

LEOPOLDO TORNAROLLI

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: investigador senior del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, UNLP, Argentina; Magister en Economía de la UNLP; profesor de Política Económica I en la UNLP; es codirector del Proyecto Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe, SEDLAC. También, ha publicado artículos sobre pobreza, distribución del ingreso y aspectos del mercado laboral en libros y revistas internacionales.



Agradeciendo la invitación, Leopoldo expone sobre los siguientes asuntos:

El **CENTRO DE ESTUDIOS DISTRIBUTIVOS, LABORALES Y SOCIALES, CEDLAS**²⁰, es un centro especializado en investigaciones académicas aplicadas a temas distributivos, laborales y sociales en América Latina y el Caribe, que trabaja con técnicas empíricas basadas en microdatos provenientes de encuestas. Fue creado el año 2002, al alero de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata. Las principales áreas de estudio del CEDLAS son: pobreza, desigualdad, evaluación de políticas públicas, mercado laboral y empleo, educación y salud, y macro finanzas y pobreza. El CEDLAS ha desarrollado múltiples proyectos de investigación en estos temas en colaboración con diversos organismos internacionales, gobiernos nacionales e instituciones académicas.

El CEDLAS, en conjunto con el Grupo de Pobreza y Equidad del Banco Mundial, ha desarrollado la **BASE DE DATOS SOCIOECONÓMICOS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEDLAC**²¹

²⁰ Sitio web: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/>

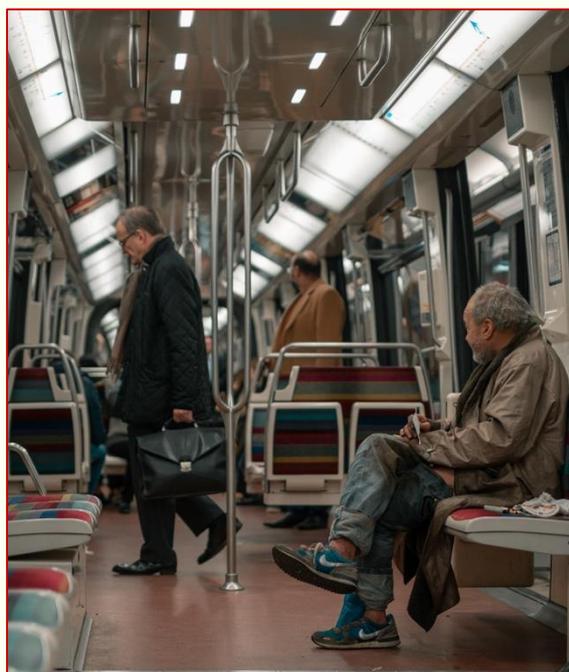
²¹ Para mayores antecedentes: <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/>

(por sus siglas en inglés), con el propósito de mejorar el acceso a las principales estadísticas socioeconómicas, incluyendo indicadores sobre pobreza, desigualdad, ingresos, empleo, acceso a servicios básicos, educación, salud, características de la vivienda, programas sociales y demografía, entre otros.

SEDLAC fue implementado inicialmente como parte del **PROGRAMA MECOVI**²², que contribuyó al mejoramiento de las encuestas de hogares multipropósito en América Latina y el Caribe.

Las bases de datos usadas en SEDLAC son obtenidas a través del equipo de Desarrollo Estadístico del Banco Mundial. Asimismo, se verifica de forma periódica su consistencia contrastando con otras fuentes de datos nacionales e internacionales.

La metodología con que trabaja SEDLAC es la misma que utiliza el Banco Mundial para la medición de la pobreza, la desigualdad y otras estadísticas socioeconómicas a nivel global.



Ello, ya que el producto del trabajo de SEDLAC alimenta la base global sobre pobreza y desigualdad del Banco Mundial. A través de este proyecto, CEDLAS-UNLP y el Banco Mundial contribuyen a desarrollar capacidad analítica y facilitar investigaciones relevantes para la región, con el objeto de contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad.

SEDLAC PERMITE A QUIENES LO UTILIZAN MONITOREAR LA TENDENCIA DE LA POBREZA Y

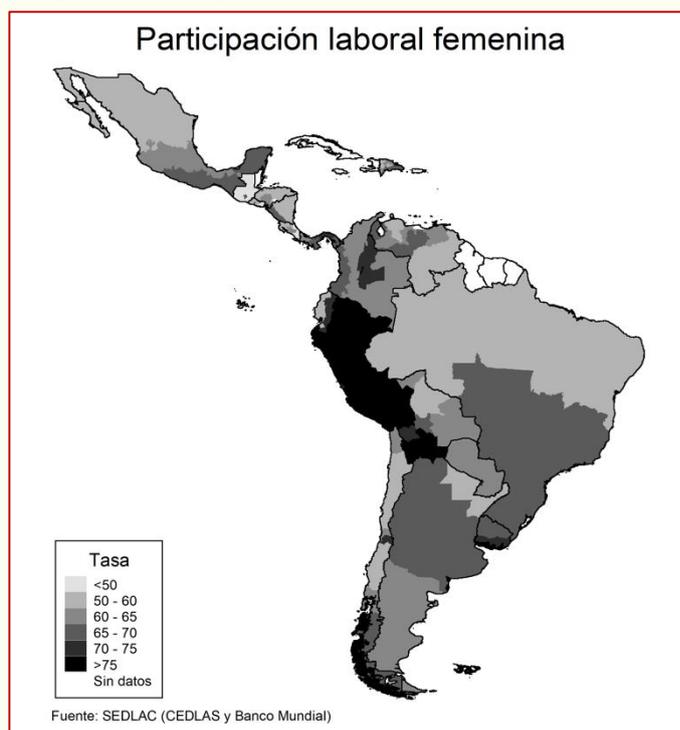
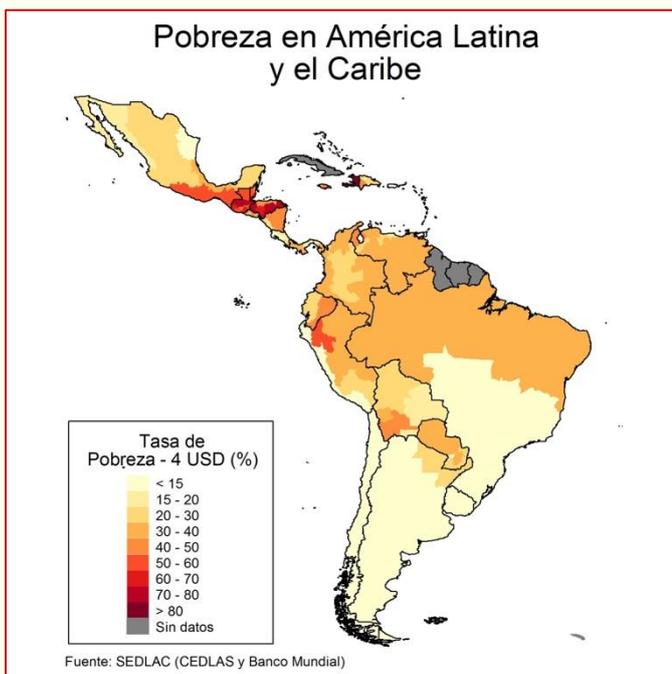
²² Para mayores antecedentes: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31826>

OTROS INDICADORES DISTRIBUTIVOS Y SOCIALES EN LA REGIÓN. La base de datos está disponible en la web, a través de tablas de Excel con información para cada año/país, acompañadas por mapas e informes.

En la actualidad cuentan con más de 500 encuestas de hogares procesadas y hay cientos de indicadores para cada una de ellas, enfocándose en cuestiones de pobreza, desigualdad y bienestar (al menos diferentes dimensiones de bienestar).

La dificultad del trabajo radica en las diferencias entre las distintas encuestas realizadas en los países de América Latina y el Caribe tanto en extensión geográfica, como en foco (ingresos / consumo).

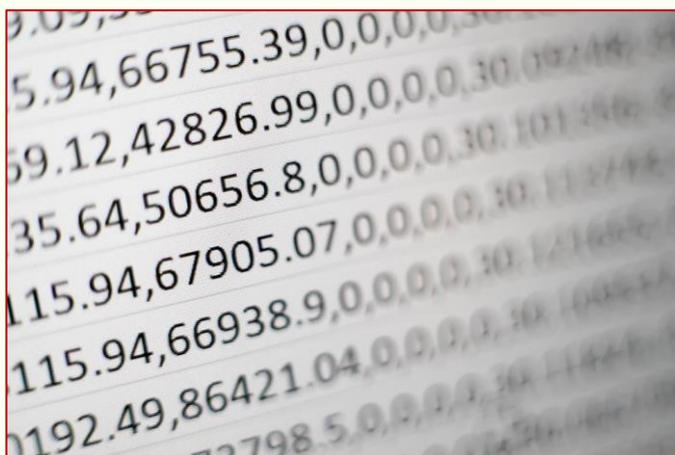
El trabajo de SEDLAC cubre casi 50 años de información para algunos países (particularmente, en el caso de Argentina la primera encuesta es de 1974), pero para la Región completa éste abarca prácticamente todas las encuestas de hogares desde la década de 1990 a la fecha. La mayoría de los países del continente no tenían encuestas disponibles en la década de 1970; muchos comenzaron durante los años '80 y otros en los '90, a partir de programas conjuntos entre el Banco Interamericano, la CEPAL y otros organismos internacionales.



Considerando que cada país realiza sus encuestas de manera diferente (cobertura o diferencias en los cuestionarios) y la metodología se ajusta o cambia con el tiempo es necesario un esfuerzo de **ARMONIZACIÓN DE ESTADÍSTICAS** que permita contar con información comparable, tanto entre años de un mismo país, como entre países. Para ello, es necesario seguir un protocolo detallado sobre cómo definir cada variable, a partir de la información primaria de cada país y utilizando metodologías consistentes de procesamiento de datos. Si lo anterior

se logra es posible agregar resultados y hacer evaluaciones comparativas de desempeño y políticas aplicadas.

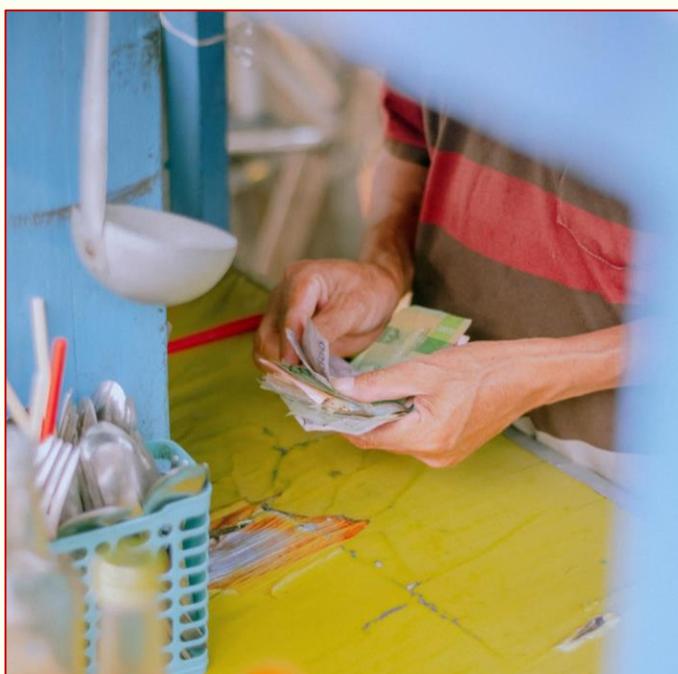
Como parte del proyecto se promueve la **ARMONIZACIÓN DE DATOS PRIMARIOS**, de manera que los países traten de recoger información que ya desde la base, cuando se capturan los datos, tengan cierto grado de armonización, ya que sin perjuicio de los protocolos internacionales, aún existen diferencias marcadísimas entre la información que reportan los diferentes países en sus encuestas de hogares, lo que es un reflejo de las realidades nacionales y de las decisiones metodológicas de cada país.



Como resultado de estas diferencias el proceso de armonización tiene **LÍMITES**. Ello se presenta ante el público, documentando las diferencias y criterios empleados.

En términos de medición de pobreza la **principal diferencia entre los países radica en cómo éstos fijan sus líneas de pobreza y de indigencia**. Por ejemplo, diferentes países de la Región definen la línea de pobreza moderada, a partir de un rango de entre US\$2 a más de

US\$8 diarios. Lo mismo ocurre con la línea de pobreza extrema cuyo límite, según cada país, varía entre US\$1 y US\$3,5 diarios.

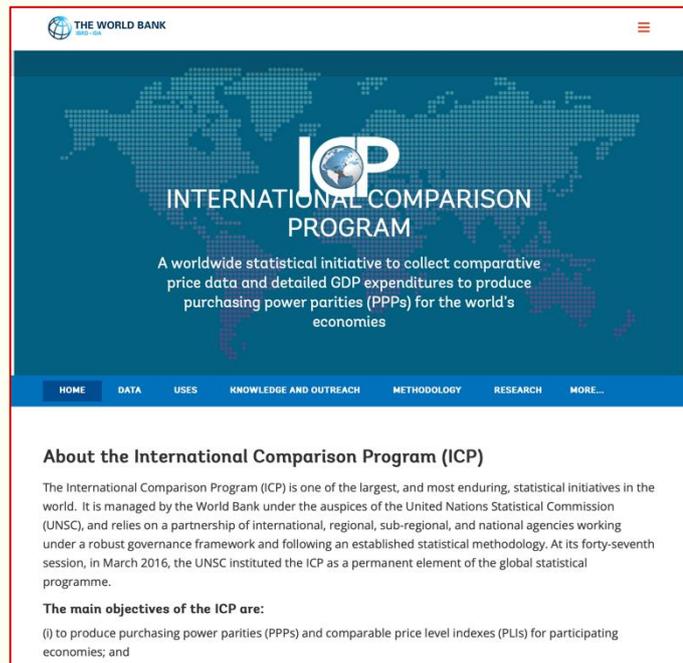


En materia de definiciones, SEDLAC, utiliza como medida de bienestar el **INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR**. Para ello se usa una metodología común de construcciones ingresos en todos los países, que considera ingresos corrientes (como recomienda el Grupo de Canberra), ingresos laborales e ingresos no laborales. Además, incluyen ingresos monetarios y en especie, la renta implícita de la vivienda propia y hacen un ajuste por

diferencia entre hogares urbanos y rurales. Todas estas son prácticas semejantes a las utilizadas por CEPAL.

Una diferencia entre el trabajo de medición de CEPAL y el de SEDLAC es que esta última utiliza como parámetro las **LÍNEAS DE POBREZA INTERNACIONALES**, que en la actualidad consideran los siguientes tres límites²³:

- US\$2,15 diarios a paridad de poder adquisitivo, PPA, 2017 (aplicable a países de ingreso bajo)
- US\$3,65 diarios a PPP 2017 (aplicable a países de ingreso mediano bajo)
- US\$6,86 diarios a PPP 2017 (aplicable a países de ingreso mediano alto)



SEDLAC también realiza estimaciones propias en las que utiliza no sólo la tasa de pobreza sino también otros indicadores técnicos más específicos como la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza. Asimismo, presentan resultados desagregados por regiones, áreas urbanas y rurales (además del valor nacional), así como también presentan intervalos de confianza, para permitir que quienes usan su base de datos tengan una idea más definida de cómo evolucionan los indicadores.

Además, SEDLAC realiza **EJERCICIOS DE ROBUSTEZ**, realizando ajustes a la definición de ingreso, utilizando diferentes escalas de equivalencia y/o parámetro de economía de escala interna al hogar. Estos ejercicios sirven para contrastar la evolución de la pobreza en la región (que es lo más importante, incluso sobre el nivel puntual).

Una base de datos a gran escala, como SEDLAC, implica un minucioso y periódico trabajo de revisión y control de la construcción de estadísticas y variables, identificando errores y buscando formas más eficientes de procesar los datos y presentar las estadísticas. En este sentido, es de esperar que SEDLAC tenga cambios en el tiempo. Las sugerencias de usuarios e



²³ Para mayores antecedentes: <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2022/05/02/fact-sheet-an-adjustment-to-global-poverty-lines>

investigadores son un aporte importante para mejorar la base de datos. SEDLAC intenta ser un espacio de interacción entre investigadores sobre temas sociales en el continente.

La importancia del trabajo de SEDLAC se refleja en que sus datos son utilizados por diversas plataformas e iniciativas del Banco Mundial, entre otros, así como también por la prensa general y en trabajos especializados y reportes de organismos internacionales.

El proyecto SEDLAC no sólo incluye información sobre pobreza e ingresos, sino que abarca otras áreas que en total comprende doce **SECCIONES**:

- Encuestas de hogares
- Ingresos
- Pobreza
- Desigualdad
- Características demográficas
- Educación
- Empleo
- Vivienda
- Infraestructura
- Bienes durables y servicios
- Bienestar agregado
- Crecimiento pro-pobre.

Cada sección contiene al menos un archivo Excel que incluye varias hojas. Cada una de estas hojas presenta una tabla con estadísticas con datos específico para cada uno de los 24 países de ALC (o para todos aquellos en que existen datos). Todas las estadísticas son obtenidas a partir de microdatos de encuestas de hogares a través de rutinas documentadas en Stata do-files²⁴.

Entonces, si bien la medición principal de pobreza de SEDLAC es monetaria, la base provee todos los elementos que permitirían hacer una medición divisional. De hecho, el Banco Mundial tiene una medición multidimensional global de la pobreza para la que utiliza esta base de datos.

En la base de datos también se puede encontrar variada información sobre:

- Desigualdad por fuentes de ingreso;



²⁴ Para mayores antecedentes: <https://www.stata.com/manuals13/u16.pdf>

- Otros indicadores de desigualdad;
- Intervalos de confianza;
- Indicadores de polarización;
- Información sobre ingresos (por deciles, percentiles, por áreas, por regiones).

Para mayores detalles sobre la metodología utilizada por SEDLAC se puede revisar la [Guía SEDLAC Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe](#).

CIERRE:

ERWIN RAMÍREZ

Enlace a la presentación: [aquí](#)

BIOGRAFÍA: director del Proyecto Regional de Fortalecimiento del Control Externo para la Prevención y Lucha Eficaz Contra la Corrupción implementado por la Cooperación Alemana y la OLACEFS.

La presentación comienza con un agradecimiento a quienes participaron del webinar, en particular a la licenciada María Graciela de la Rosa, Auditora General de la Nación Argentina, para luego resumir el evento al siguiente tenor:

Se reconoce la importancia de la auditoría para revisar las políticas implementadas para el logro de las metas del ODS 1 y mitigación del impacto del COVID-19, con énfasis en la disminución de las brechas de género.

El **OBJETIVO DEL SEMINARIO** fue conocer las distintas formas y desafíos que enfrenta la Región para medir la pobreza, incluidas las implicaciones metodológicas.

En ese sentido, recuerda que el **primer panel** estuvo integrado por representantes de los organismos encargados de generar información para la medición de indicadores de Argentina, México y Paraguay, a quienes saluda expresamente. Las intervenciones permitieron conocer **EXPERIENCIAS**, incluso divergencias metodológicas entre Argentina, México y Paraguay, así como los grandes desafíos para conseguir **COMPARABILIDAD**.

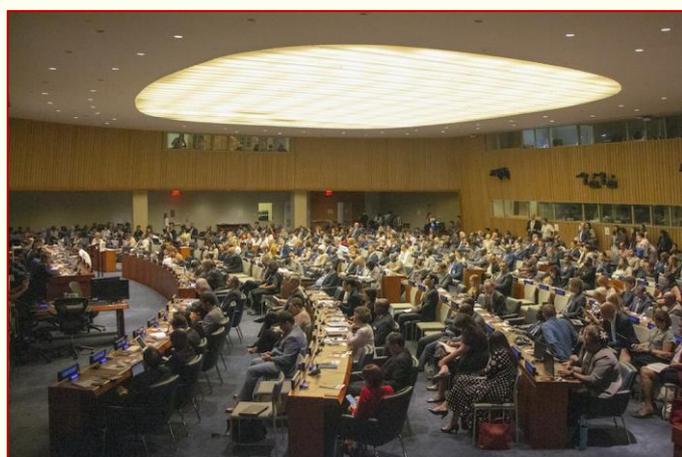


En cuanto al **segundo panel**, destaca que permitió aprender sobre las prácticas de entidades que consolidan y contribuyen a diseminar la información y conocimiento generado sobre pobreza a nivel regional para América Latina y el Caribe, saludando a ambos panelistas. Éstos contribuyeron a reflexionar sobre la importancia de la **MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA**, que va más allá de una perspectiva de derechos sociales para ser tratado como un asunto de derechos humanos.



En general, se pudo conocer sobre la relevancia que la pobreza tiene para la toma de decisiones presupuestales, su impacto en la eficacia de los programas sociales y la **RELEVANCIA DE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL** para la consecución del ODS 1 y los demás que conforman la Agenda 2030. Complementariamente, se pudo conocer los aportes y el trabajo desarrollado por CEPAL y el SEDLAS y los esfuerzos, nacionales y regionales, que apuntan hacia favoreceres la **COMPARACIÓN Y MONITOREO**.

Los desafíos para lograr una medición multidimensional de la pobreza son diversos y sin duda alguna, los entes encargados de llevar adelante esta tarea pueden también nutrirse de la labor del control externo gubernamental. Hay un creciente reconocimiento, incluso a nivel de Naciones Unidas de la labor notable de las EFS por promover la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración pública, y así también en la implementación eficiente, eficaz, transparente y responsable de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Ello, tal como fuera declarado por Naciones Unidas en la **RESOLUCIÓN A/RES/69/228**²⁵ de su Asamblea General.



A través de sus auditorías y en consonancia con sus mandatos y prioridades nacionales las EFS pueden hacer valiosas contribuciones a los esfuerzos de cada país para observar el progreso, supervisar la aplicación e identificar también áreas de oportunidad y mejora de la gestión pública.

²⁵

Para

mayores

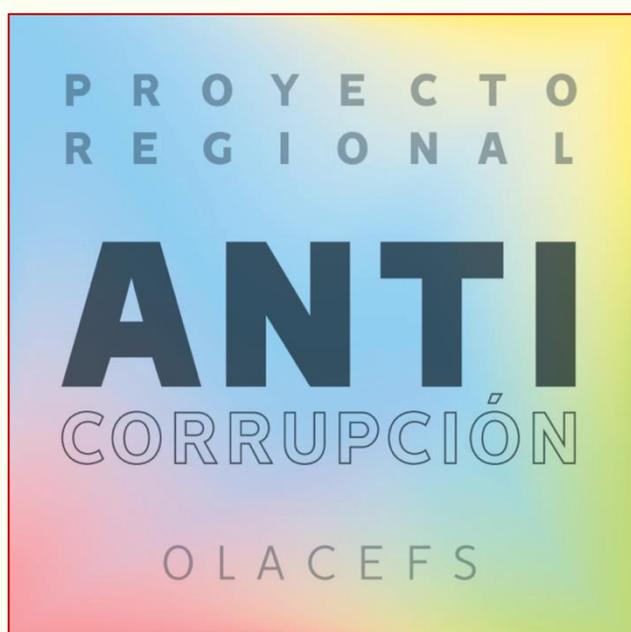
antecedentes:

https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/intosai_and_united_nations/69_228_2014/SP_un_resol_69_228.pdf

Por ello es que el trabajo de INTOSAI a nivel global, de OLACEFS en América Latina y el Caribe, y EFSUR en Sudamérica tiene un importante papel catalizador y de apoyo a los esfuerzos nacionales, regionales y mundiales para poner en práctica los ODS por medio del seguimiento y revisión del progreso de cada país.

Se hace un reconocimiento al esfuerzo de las autoridades y muy especialmente de los equipos de auditoría de las trece EFS que participan de la auditoría coordinada: **ARGENTINA** (quien coordina el trabajo), **BOLIVIA, CHILE, COLOMBIA, COSTA RICA, ECUADOR, GUATEMALA, PARAGUAY, PERÚ, PUERTO RICO, REPÚBLICA DOMINICANA** y **VENEZUELA**, junto con la entidad fiscalizadora de **BOGOTÁ** y con el respaldo técnico de las EFS de **BRASIL** y **MÉXICO**. La auditoría, además cuenta con el apoyo de la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sostenible por medio de la GIZ.

Se menciona que existen iniciativas globales, regionales y bilaterales de la Cooperación Alemana con diversas EFS. Es en ese contexto que el **PROYECTO REGIONAL PARA EL CONTROL EXTERNO Y PARA LA PREVENCIÓN Y COMBATE EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN**²⁶ que viene apoyando a OLACEFS y a los grupos subregionales en acciones como este webinar y la auditoría en curso que se considera de suma importancia, pues sus eventuales hallazgos contribuirán para verificar riesgos, áreas de oportunidad y ayudar en la toma de decisiones gubernamentales



para la eficaz disminución de la pobreza en los países participantes. Esta iniciativa representa además una mirada muy cuidadosa sobre los impactos diferenciados en grupos vulnerables que ha tenido la pandemia de COVID-19 que ayudará a cerrar las brechas de género existentes.

²⁶ Para mayores antecedentes: https://olacefs.com/giz/wp-content/uploads/sites/14/2022/06/ANTICORRUPCAO-Fact-Sheet-ES_maio22-1.pdf