

# Pobreza multidimensional: evolución de una agenda

George Gray Molina  
Economista en Jefe PNUD  
6 de diciembre de 2023





# Contenido

- **Motivación**
  - **Enfoque de políticas públicas: experiencia internacional; evolución de una agenda; fiscalidad y sostenibilidad**
- **Tres generaciones de acción**
  - **1ra gen: métrica, contrastes ingreso-MPI, dimensiones relevantes**
  - **2da gen: implementación, geo-referenciación, IPD, canastas de servicios**
  - **3ra gen: vinculo entre políticas productivas y sociales, informalidad, fiscalidad**
- **Reflexiones finales**

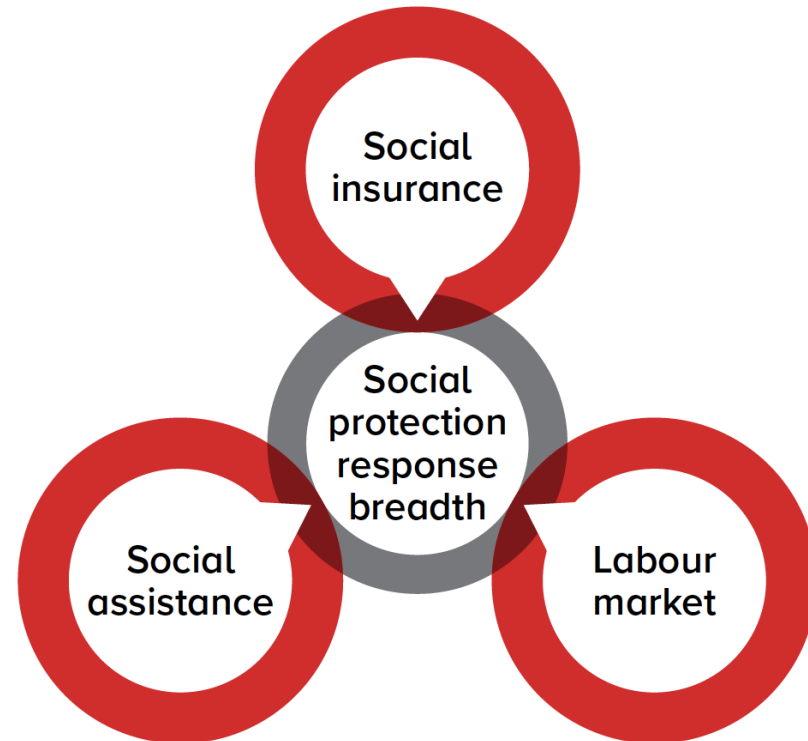


# Motivación

**Enfoque de políticas públicas – experiencia internacional – tres generaciones de acción – el futuro**

# Motivación: enfoque de políticas públicas: cual es el problema? cual es la arquitectura de respuestas?

- La reducción de la pobreza multidimensional se concentra sobre un problema *complejo* de política pública –la construcción de agencia, capacidades y empoderamiento individuales.
- Las brechas estadísticas son una representación del problema –pero no son el problema en si.
- La reducción sostenida de pobreza requiere de una arquitectura de respuestas –con respecto a individuos, hogares y comunidades. Implica construir un tipo de sociedad mas cohesivo, mas que eliminar una carencia.



<https://www.undp.org/library/dfs-diverse-ways-build-social-protection-lessons-breadth-emergency-social-policy-responses>

# Motivación: la experiencia internacional

- OPHI, Alkire y Foster gatillaron una agenda de investigación en (2007 y 2011), que hoy se ve reflejada en un abanico de logros internacionales.  
<https://ophi.org.uk/>
- PNUD/OPHI comparten análisis globales sobre tendencias (1.1 billones de 110 países bajo la línea –534m in SSA, 389m en Sur Asiático, 730m en países de renta media.  
<https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdp-document/2023mpireportenpdf.pdf>
- 25 países redujeron sus carencias IPM a la mitad en 15 años: IPMs son instrumentos de conteo, M&E e implementación.



## The 'Poverty Line.'

To the ordinary sympathetic citizen who does not account himself poor it is always a matter of kindly interest to hear about those who are less fortunate than himself; and the contrast is made more striking and piquant if it can be embodied in round numbers and definite statements. The student of social economics again has a more special interest in the question, and finds his task of studying society greatly simplified by clean-cut divisions and figures which can be easily committed to memory. It is little wonder, then, that the discovery of a 'Poverty Line,' making a sharp division between those of our people who are poor and those who are not poor, has been quickly popularised, and the estimated numbers of those 'below' it gratefully accepted by a public anxious for exact and not too difficult science.

It is safe to say that, of those who accept the discoveries in question, not one in a hundred has examined the evidence for them as given by the authors of the discoveries; and not one in a thousand has examined the evidence at first hand. The whole thing is taken upon trust. But for knowledge with any claims to be scientific this is an impossible position; every step must be revised and criticised before the results are allowed to be established, and to take their place in the body of proved knowledge by which men are willing to guide their actions. To this end critics themselves contribute, since a truth that has survived criticism has far more vitality than one which has never been subjected to it.

The doctrine of the 'Poverty Line' shows itself peculiarly elusive to examination, because of the difficulty of ascertaining exactly what is meant by it and where it runs. It has a false air of definiteness which is difficult to question, until one finds that, like the ray of light thrown by the moon across the sea, it shifts its position to meet the eye of the observer wherever he happens to place it.

# Motivación: evolución de una agenda

- En esta presentación me concentro sobre “tres generaciones” de acción en torno a la pobreza multidimensional.
- El lugar que ocupa la pobreza multidimensional mutó –de plantear una alternativa al conteo de pobreza por ingresos, a ser parte de un arsenal de respuestas de política pública a la progresiva divergencia entre y dentro de países.
- Los próximos 30 años no serán parecidos a los últimos 30 (de convergencia absoluta en algunos casos, por motivos estructurales). El desarrollo ahora gira no en torno a “llegar a Dinamarca”, sino construir el mayor nivel de bienestar dentro de límites planetarios, con restricciones provenientes de una economía global divergente.  
<https://www.undp.org/blog/growth-without-gains>
- Lo que está “por encima” y “por debajo” de una línea deben ser interrogados.

Helen Bosanquet (1903), The “poverty line”

<https://www.jstor.org/stable/43787697>

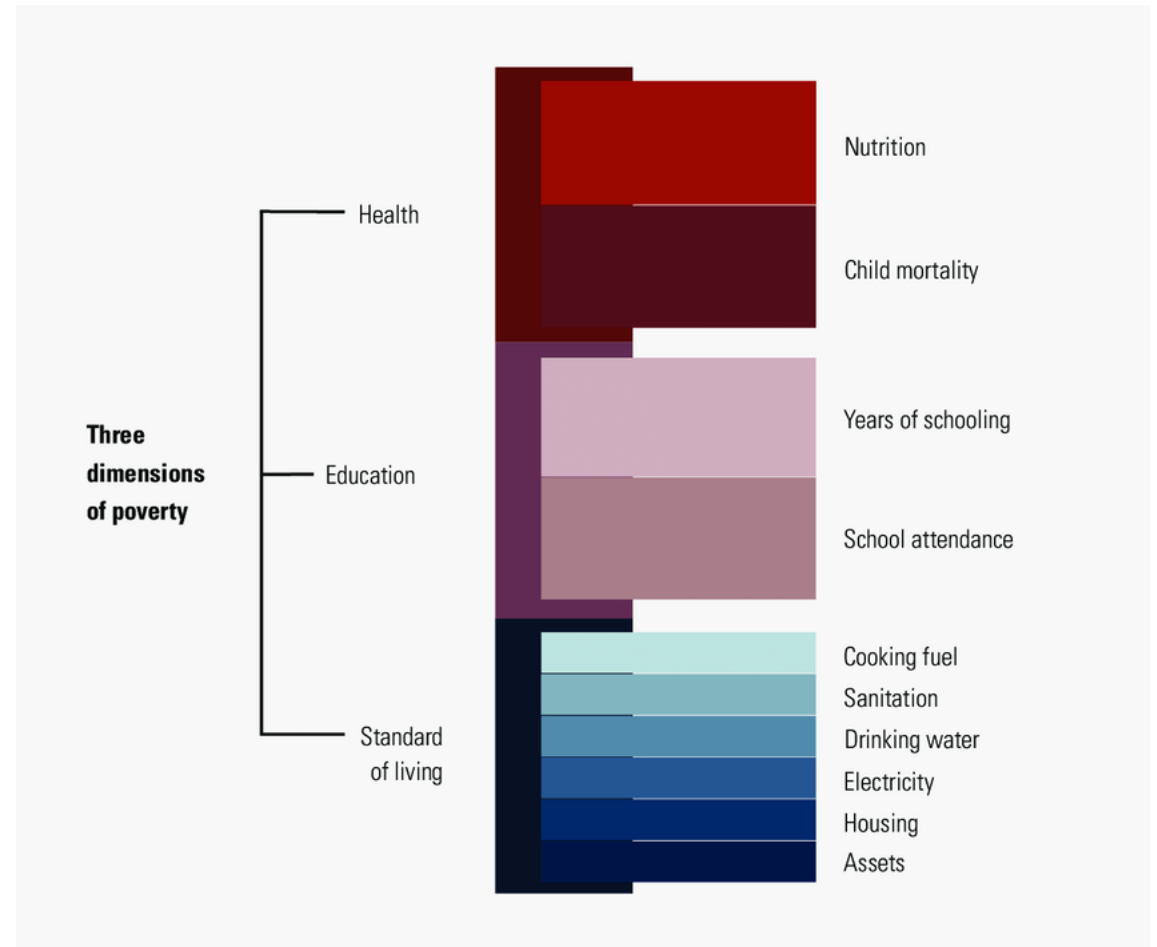


# Tres generaciones de acción

1ra generación – 2da generación – 3ra generación – una mirada no cronológica.

# 1ra generación – revolución de la métrica para medir pobreza

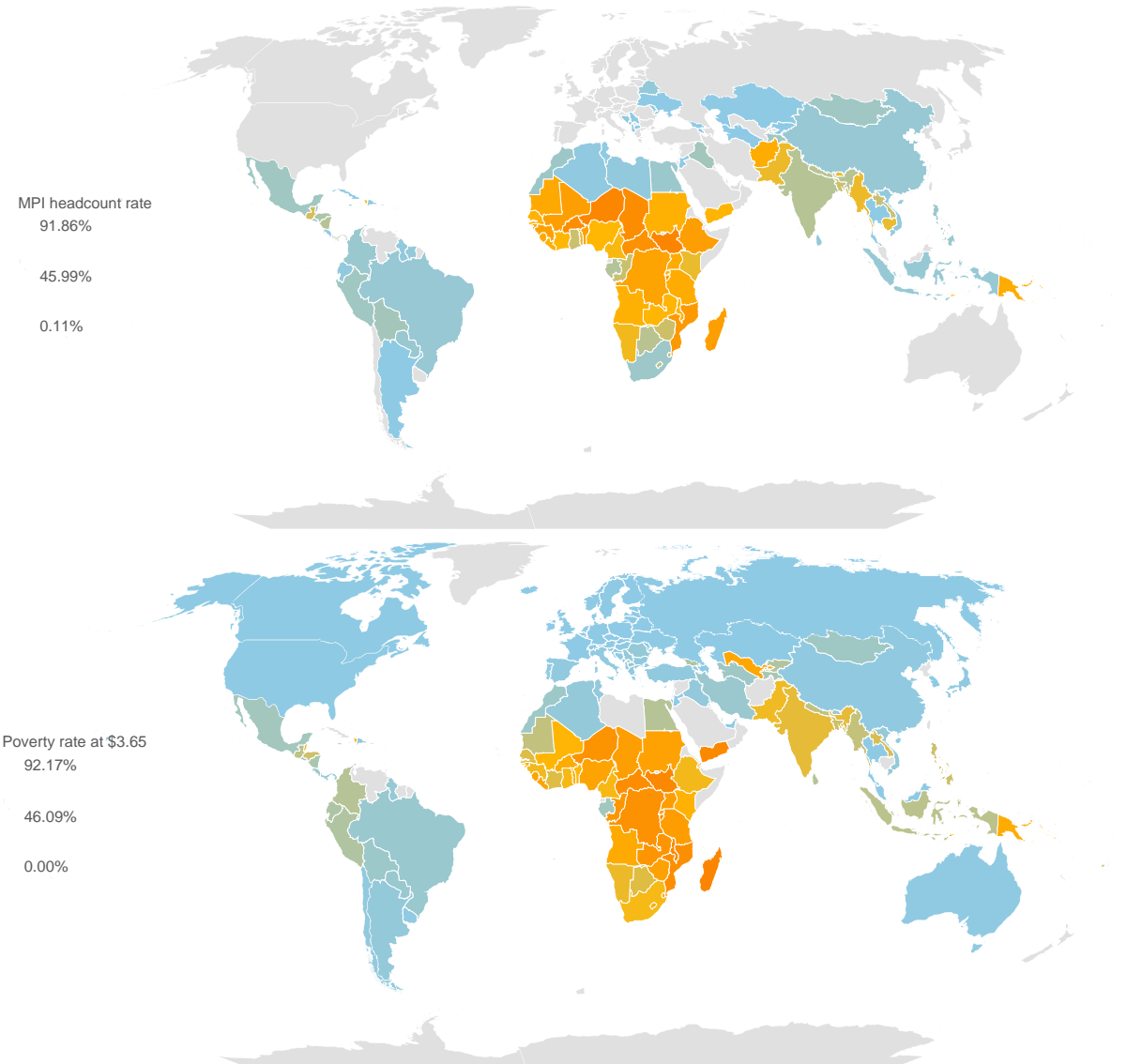
- Los índices de pobreza multidimensional mide carencias directas.
- Extiende el método de “conteo” de pobreza, utilizando el método Foster-Greer-Thorbecke a dimensiones nuevas.
- Plantea problemas de ‘pre-estimación’ (normativas) y ‘post-estimativas’ (robustness tests) nuevas. <https://ophi.org.uk/mpma-book-2015/>





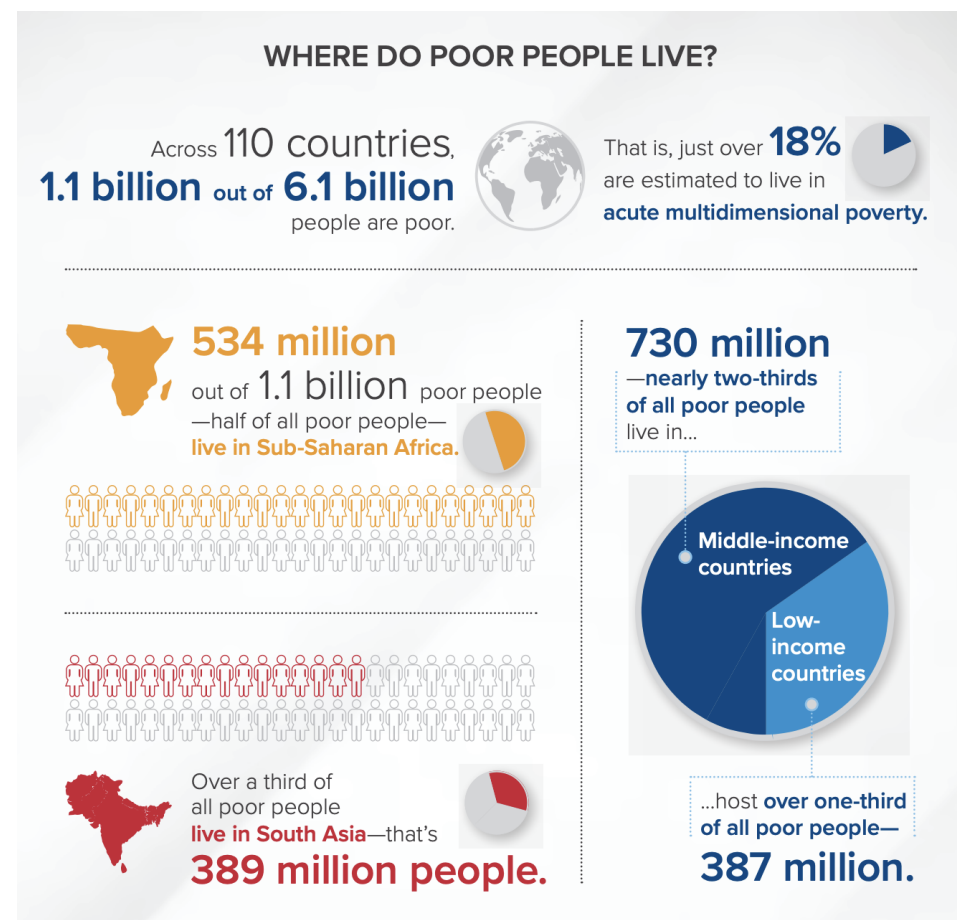
# 1ra generación: pobreza por ingresos vs. pobreza multidimensional

- La pobreza multidimensional, tiene superposiciones con la línea por ingresos \$2.10/día y \$3.65/día PPP.
- Algunos países incluyen ingresos en su enfoque multidimensional
- Sin embargo, descomposiciones muestran conjuntos distintos de determinantes:
  - ingresos laborales, transferencias sociales y cambios demográficos explican cambios en ingresos.
  - Acceso a servicios de educación, salud y estándares de vida asociados a la vivienda explican cambios en MPI.

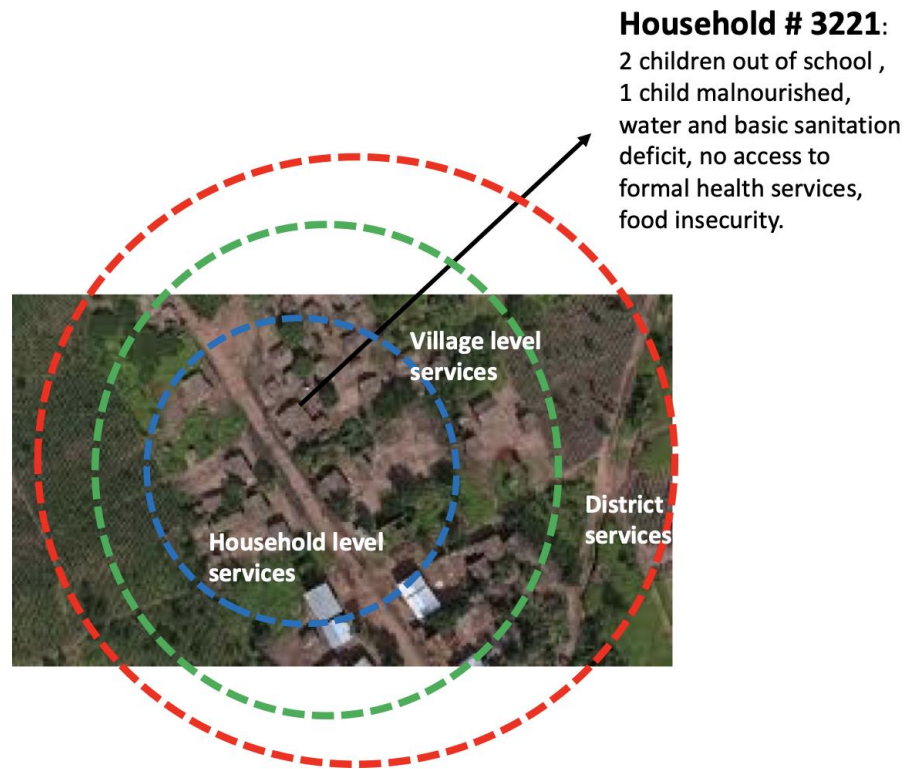


# 1ra generación: mediciones globales vs mediciones nacionales

- El Objetivo 1.2 de los ODS es «para 2030 (reducir) al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones, de acuerdo con las definiciones nacionales».
- El indicador por el cual se mide esto es el Indicador 1.2.2.
- Hoy se recogen mediciones globales en 110 países;
- Camboya, China, Congo, Honduras, India, Indonesia, Marruecos, Serbia, y Viet Nam son algunos de los países con mayores logros
- El caso de la India es particularmente notorio al haber logrado que 415 millones de personas salgan de la pobreza en tan solo 15 años (2005/2006-2019/2021).

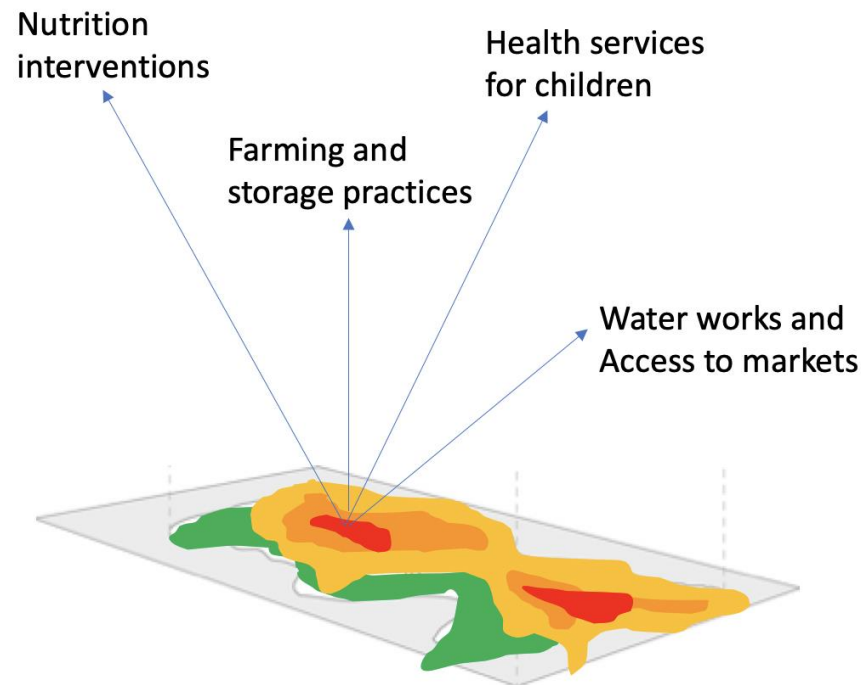


# 2da generación: de encuestas a registros administrativos



- La acción de política pública no puede hacerse con base a encuestas de hogares; se requieren registros administrativos geo-referenciados.
- Colombia, Brasil, México y Honduras fueron líderes en esta agenda en los 2000.
- Se expandieron en base a registros para transferencias condicionales (cash) a docenas de otros servicios sociales, de género, MyPYMEs, mercados laborales, cadenas de valor.

# 2da generación: canastas de servicios con infraestructura publica digital



- Las canastas de servicios giran en torno a un problema definido: por ejemplo, anemia, que requiere no solo de intervenciones directas (refuerzos de hierro) pero también servicios conexos de salud, agua y saneamiento, alimentos.
- El ‘India stack’ muestra el futuro en la provisión de servicios: se compone de tres patas: digitalización de la identificación; registros administrativos y apps (servicios).
- 2.2 billones de dosis de vacunas fueron implementadas (1.1 billones de personas en 12 meses) con la plataforma Co-WIN – a razón de 14,000 vacunas al día, el nivel mas alto del mundo.

<https://www.undp.org/india/blog/win-ning-india-decade-healthcare-innovation>

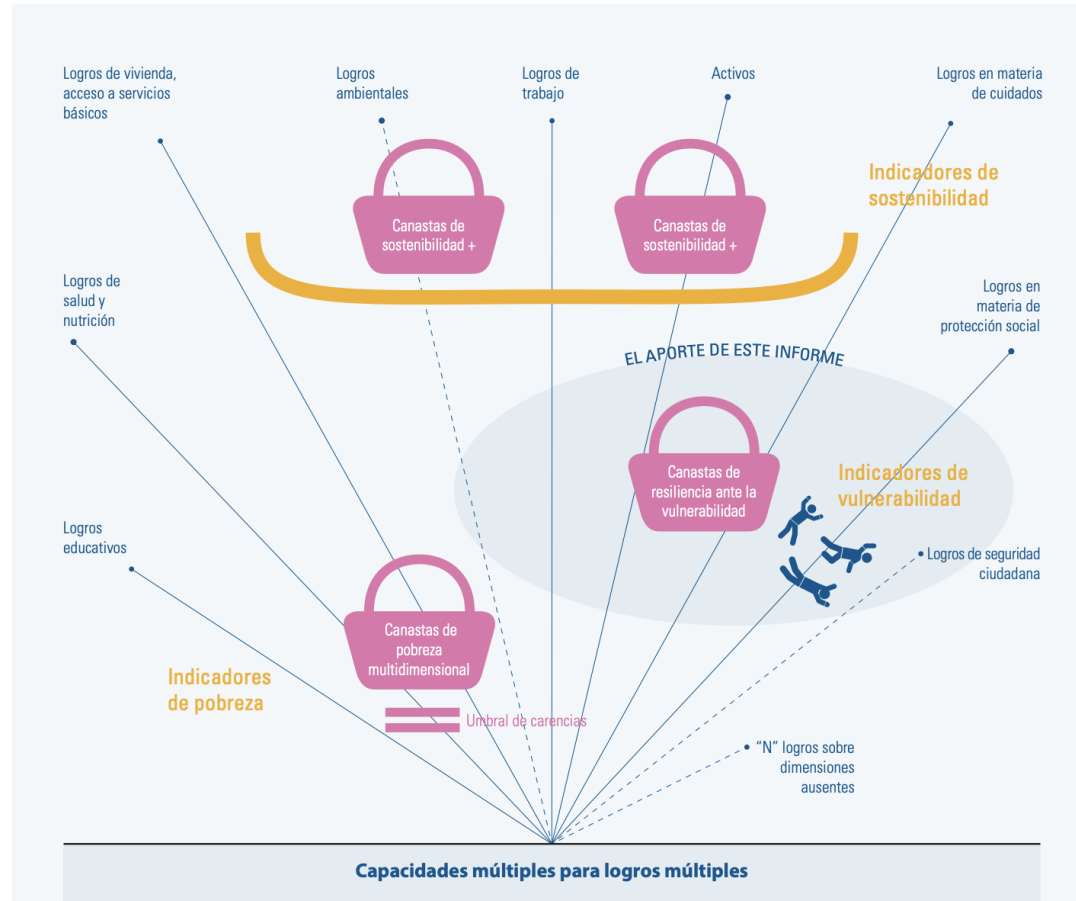


## 2da generación: monitoreo y evaluación, respuesta rápida

- Sistemas de monitoreo y evaluación, basados en registros administrativos y servicios digitales, plantean la posibilidad de respuesta rápida.
- Durante Covid-19 vimos la aplicación práctica de esta capacidad de respuesta rápida –con focalizaciones sobre-puestas en espacios geográficos distintos, o grupo vulnerables, según necesidad.
- <https://www.undp.org/library/dfs-mitigating-poverty-global-estimates-impact-income-support-during-pandemic>



# 3ra generación: de pobreza a vulnerabilidad y clases medias



- Los índices de pobreza multidimensional son subconjuntos de índices y métricas de bienestar multidimensional. No se delimitan a las carencias más extremas.
- Los índices de vulnerabilidad multidimensional de Honduras, por ejemplo, ayudan a focalizar acciones de salud, transferencias y servicios.  
<https://www.mppn.org/honduras-uses-a-multidimensional-vulnerability-index-for-policy-targeting/>
- Los índices de vulnerabilidad de República Dominicana dan respuesta rápida a peligro de inundaciones y eventos climáticos extremos.  
<https://www.undp.org/es/dominican-republic/publications/%C3%ADndice-de-vulnerabilidad-ante-choques-clim%C3%A1ticos>
- Nueva métrica “más allá del PBI” es parte de la discusión actual en la Cumbre del Futuro de las Naciones Unidas.

# 3ra generación: activos, mercado laboral, política productiva

- Los activos (físicos, sociales y ambientales) juegan un rol importante en la conceptualización de la pobreza.
- Agencia y capacidad de decisión requieren de acumulaciones de activos en individuos, hogares y comunidades –y no solo de flujos de recursos.
- Activos articulan la discusión de pobreza por ingresos y pobreza multidimensional.
- “Política social también es política productiva” en la medida que la arquitectura de acciones para la salida de la pobreza no pueden estar ancladas solos en transferencias sociales –ni solo en protección social.
- Se requiere de políticas productivas para generar oportunidades de empleo, capacitación y mejoras en la productividad.



World Development  
Volume 158, October 2022, 105997



## Consolidating and improving the assets indicator in the global Multidimensional Poverty Index

Frank Vollmer  , Sabina Alkire 


Show more 

+ Add to Mendeley  Share  Cite

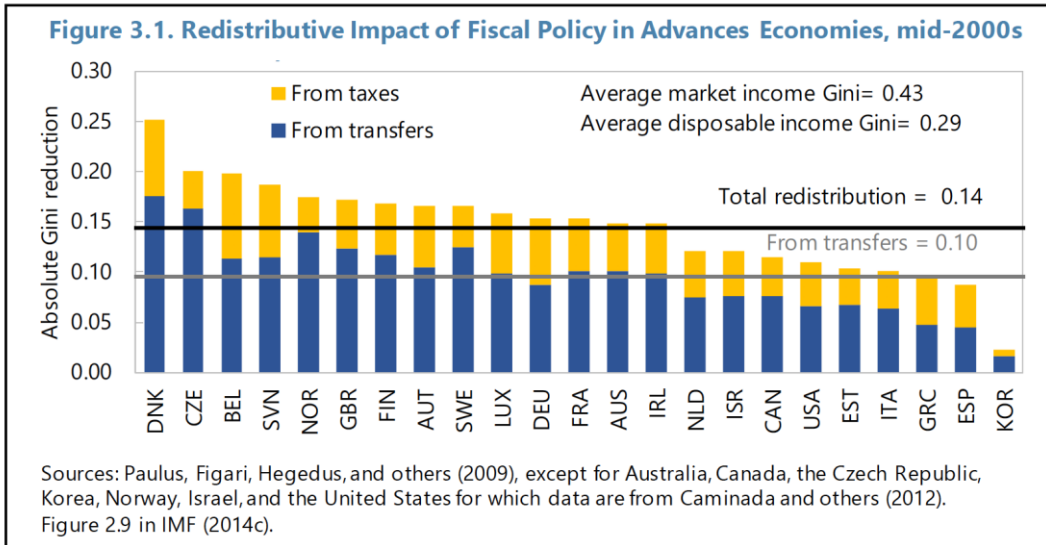
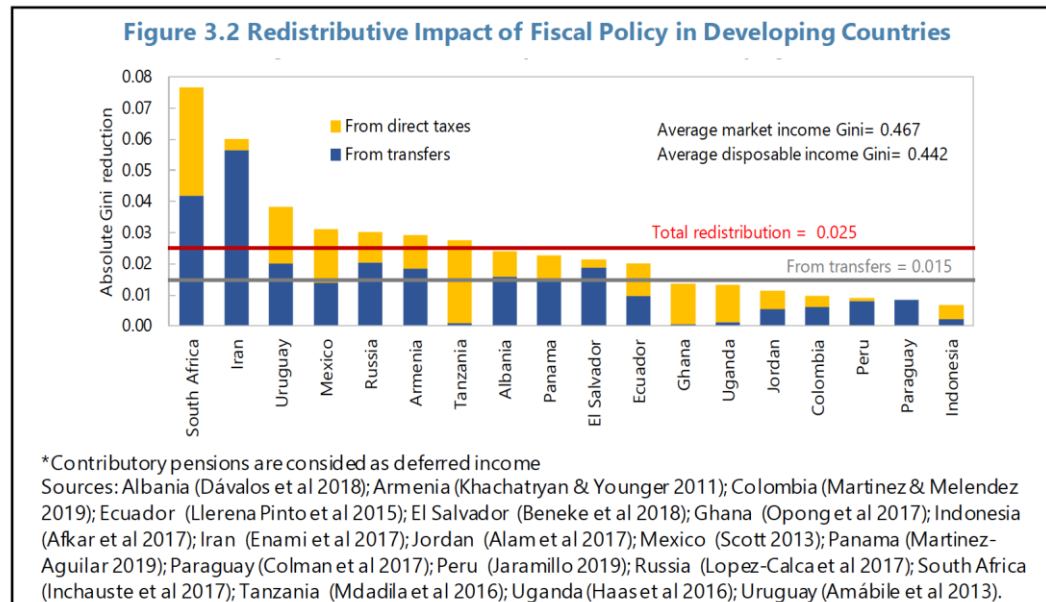
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2022.105997> 

[Get rights and content](#) 

Under a Creative Commons [license](#) 

 [open access](#)

# 3ra generación: fiscalidad, pre-distribución, post-distribución



- Estudios de incidencia fiscal (que miden el impacto neto de transferencias + subsidios – impuestos) muestran un patrón común en ALC: baja capacidad de reducir pobreza y desigualdad.
- Economía política explica reticencia a imponer impuestos e informalidad escapa tributación. Transferencias + subsidios son la palanca principal.
- Pre-distribución es clave: los activos acumulados antes de ingresar al mercado laboral definen trayectorias de movilidad social.
- Post-distribución no tiene el efecto que tiene en países OECD.

<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/03/19/Public-Expenditure-and-Inclusive-Growth-A-Survey-50190>





# Reflexiones finales

Para que sirve el IPM – cuales son los requisitos *sine qua non* - cual es el impacto esperado

- Transformaciones estructurales económicas (adhesión a la OECD, etc), incluyen reformas fiscales y una nueva arquitectura de protección social.
- Los IPM son parte de esa arquitectura –orientada a pre-distribución de activos y un vínculo al mercado laboral y a aumentos de productividad.
- Nueva métrica de “pobreza” y “vulnerabilidad” abarcan toda la distribución y se enfocan en problemas de transición hacia sociedades de clases medias.  
<https://ophi.org.uk/wp-143/>
- 3 generaciones de innovación en los últimos 15 años –las tres coexisten en muchos países.

- Condiciones sine que non:

- métrica comparable, con las propiedades adecuadas de agregación y descomposición;
- arquitectura de acción de política pública; canastas de servicios, registros administrativos, monitoreo y evaluación
- fiscalidad efectiva y equitativa: la pre-distribución tan importante como la post-distribución vía incidencia fiscal.

- Impacto esperado:

- apropiación social de un compromiso por erradicar la pobreza multidimensional;
- efectos acumulativos en 10 o 15 años, acompañados de experimentación local sobre como se avanza de mejor manera.
- transformación del objeto de acción: de una acción de corrección “ex-post”; a un pacto “ex-ante” sobre que tipo de desarrollo está dentro de los umbrales normativos (fuera de estos umbrales “no hay desarrollo”).