

MPPN Policy Briefing

El IPM para alcanzar las metas de reducción de la pobreza

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

En julio de 2016, tan sólo nueve meses después de la oficialización por parte del Gobierno de Costa Rica de su Índice de Pobreza Multidimensional Nacional (IPM-CR), el presidente de la república, Luis Guillermo Solís Rivera, emitió la Directriz Presidencial N°045-MP en la que instó a “todos los jefes y funcionarios de los ministerios e instituciones del sector social a utilizar el Índice de

Pobreza Multidimensional como una herramienta oficial de medición, de información para asignación de recursos, de seguimiento y evaluación de los programas sociales”.

Dicha directriz también indicaba que se realizaría un trabajo pionero de elaboración de la programación presupuestaria con miras al 2017, comen-



The LEAF Project | Flickr/CC 0 1.0

zando por las siete instituciones que podrían tener un mayor impacto en la reducción de la pobreza multidimensional.

La selección de estas instituciones se basó primero en la identificación de los indicadores con mayor contribución al IPM-CR, ya que los que muestran una mayor proporción de hogares con carencias específicas son los más susceptibles de incidir en la mejora del índice. Así, de los 19 indicadores que conforman el IPM-CR se identificaron los siguientes seis indicadores como los más prioritarios de atender (al lado de cada uno se muestra el porcentaje de hogares pobres que presentaban esa carencia en el año 2015):

1. Bajo desarrollo de capital humano (63%)
2. Sin seguro de salud (63%)
3. Sin uso de Internet (50%)
4. Mal estado de techo y piso, y paredes exteriores (43%)
5. Empleo independiente informal (28%)
6. No asistencia a la educación regular (23%)

El siguiente paso consistió en el uso del Tablero de Gerencia Social, ya que este relaciona cada indicador del IPM con las instituciones que tienen injerencia sobre el mismo. A través del tablero se identificaron las siete instituciones que formarían parte del primer ejercicio de presupuestación con base en el IPM-CR según lo dispuesto en la directriz. Estas instituciones fueron: Fondo Nacional de Becas (Fonabe), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), Instituto Nacional de Aprendizajes (INA), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Banco Hipotecario de la Vivienda (Bahnavi) y Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

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



¿CÓMO SE HIZO ESTE EJERCICIO?

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

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

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

Luego de la revisión de las metas del PND, también se analizó el comportamiento histórico del cumplimiento de las metas relacionadas a las siete instituciones y, finalmente, fueron identificados diez programas de lucha contra la pobreza en las instituciones involucradas que podrían incidir sobre los seis indicadores del IPM-CR. El detalle se muestra en el cuadro 1.

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



André Ribeiro | Flickr CC BY

Cuadro 1. Indicadores asociados a cada institución/programa de la Directriz Presidencial

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

Fuente: Angulo et al (2018).

Si bien es debatible que hayan otros indicadores que podrían verse afectados por estos mismos programas, los del cuadro anterior son los que muestran una relación más directa con cada uno de los programas seleccionados.

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

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

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

Este último supuesto implica que habrá eficiencia en la asignación de recursos, priorizando a los hogares pobres multidimensionales. Sin embargo, se trata de un supuesto muy fuerte, debido a que a la fecha, la mayoría de instituciones del sector social priorizan beneficios según criterios de pobreza por ingreso.

Teniendo siempre presente la situación anterior, operativamente se elimina la carencia de la persona /hogar simulada, y se procede a reestimar los indicadores básicos del IPM relacionados con la incidencia, por lo que la simulación deja por fuera el cálculo de la intensidad y del IPM.

De esta forma, se llevó a cabo un total de 10.000 simulaciones. Se realizan 10.000 y no solo una debido a que, por definición de la estadística clásica, la simulación se basa en una muestra aleatoria de una población, y la estimación derivada de esta muestra es solo una de muchas posibles dada la selección aleatoria de la muestra. Por esta razón, se debe tomar un número suficientemente grande de muestras para estimar los resultados del IPM en las 10.000 simulaciones y con base en esto, calcular el intervalo al 95% de confianza de las simulaciones. El ejercicio estadístico fue programado y ejecutado en el software R.

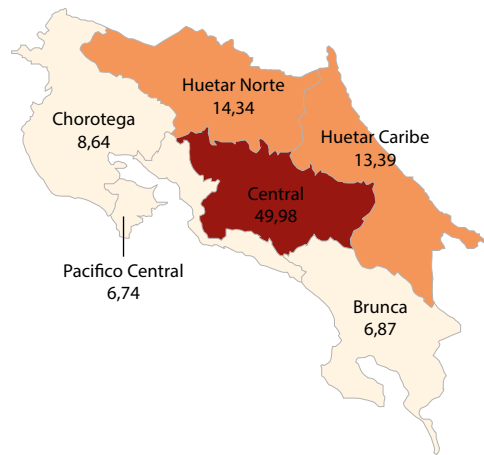
No asistencia a la educación formal

Distribución Regional de los hogares pobres con la carencia 2016



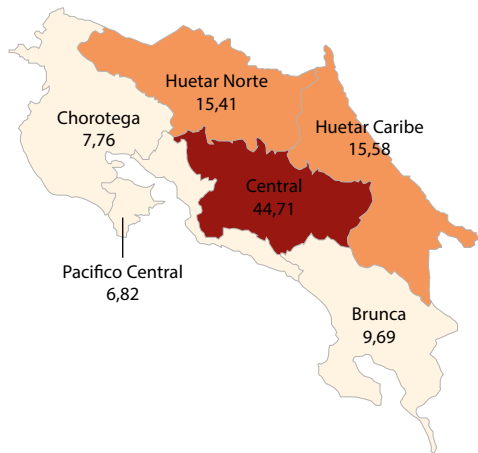
Sin seguro de salud

Distribución Regional de los hogares pobres con la carencia 2016



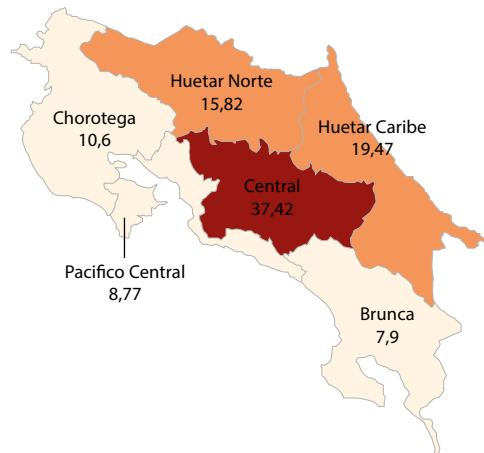
Bajo desarrollo de capital humano

Distribución Regional de los hogares pobres con la carencia 2016



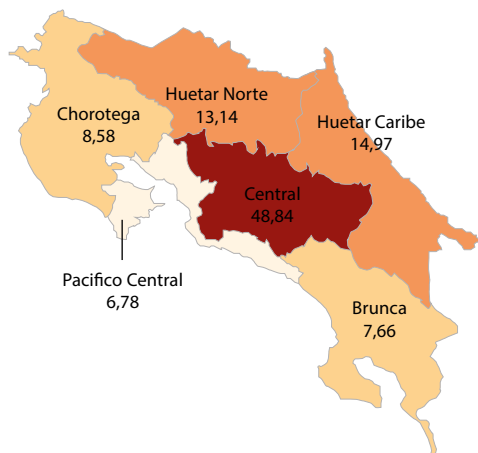
Sin uso de internet

Distribución Regional de los hogares pobres con la carencia 2016



Empleo independiente informal

Distribución Regional de los hogares pobres con la carencia 2016



Fuente: Elaboración propia. Los colores muestran diferencias regionales.

LOS RESULTADOS

Considerando el escenario simulado, la reducción del número de hogares pobres sería de entre 26 mil y 32 mil a nivel país, lo cual es una reducción muy significativa, según se constata en el cuadro 2.

En términos de la incidencia, es decir, la proporción de hogares que son pobres, los datos muestran lo siguiente (cuadro 3).

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

porcentuales de reducción, y en algunas regiones sería de más de 4 puntos porcentuales.

El escenario anterior es sumamente promisorio, pero debe tenerse en cuenta que parte de una serie de supuestos para su consecución. El supuesto más fuerte introducido en el escenario es que todos los nuevos beneficios de todos los programas participantes de este escenario llegarán a hogares que hoy **son pobres multidimensionales**. El supuesto es fuerte debido a que las políticas selectivas tradicionalmente basan la asignación de sus recursos, en

Cuadro 2. Número de hogares pobres: observado 2016 y simulado

Región	Observado 2016	Simulado		Diferencia	
		Intervalo al 95% de confianza Inferior	Superior	Intervalo al 95% de confianza Inferior	Superior
Cosa Rica	306,854	274,844	280,009	26,845	32,010
Central	138,753	129,035	132,148	6,605	9,718
Chorotega	27,390	22,524	24,016	3,374	4,866
Pacífico Central	23,247	18,030	19,593	3,654	5,217
Brunca	28,947	23,553	25,472	3,475	5,394
Huetar Caribe	47,286	42,687	44,591	2,695	4,599
Huetar Norte	41,231	35,634	37,589	3,642	5,597

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2016 (INEC).

Cuadro 3. Incidencia de la pobreza multidimensional en hogares: observado 2016 y simulado

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

Fuente: Cálculos propios con datos de la Encuesta Nacional de Hogares 2016 (INEC).

su mayoría, en niveles de pobreza por ingreso, el otro tipo de medición de la pobreza que es complementaria al IPM.

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

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



The LEAF Project | Flickr CC 0 1.0



Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)

Department of International Development (ODID)
University of Oxford
Queen Elizabeth House (QEH)
Mansfield Road
Oxford OX1 3TB, UK

Telephone: +44 (0)1865 271915
Email: ophi@qeh.ox.ac.uk
www.ophi.org.uk
www.mppn.org

OPHI
Oxford Poverty & Human
Development Initiative

Multidimensional
MPPN
Poverty Peer Network