



REVISIÓN DE REFERENTES INTERNACIONALES



**El futuro
es de todos**

Gobierno
de Colombia

**DIRECCIÓN DE REGULACIÓN, PLANEACIÓN, ESTANDARIZACIÓN Y NORMALIZACIÓN -
DIRPEN**

REVISIÓN DE REFERENTES INTERNACIONALES

- (1) Buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías.**
- (2) Fuentes y métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.**

Septiembre de 2022

**TABLA DE CONTENIDO**

Introducción.....	5
1. Buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías.	7
1.1. <i>Resumen</i>	7
1.2. <i>Síntesis de hallazgos</i>	7
1.3. <i>Revisión de referentes</i>	9
1.3.1 Chile.....	9
1.3.2 México.....	10
1.3.3 Italia.....	12
1.4. <i>Conclusiones</i>	15
1.5. <i>Recomendaciones</i>	15
2. Fuentes y métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.....	17
2.1. <i>Resumen</i>	17
2.2. <i>Síntesis de hallazgos</i>	17
2.3. <i>Revisión de referentes</i>	19
2.3.1 Chile.....	19
2.3.2 Paraguay.....	21
2.3.3 México.....	23
2.3.4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), Universidad de Oxford.....	27
2.4. <i>Conclusiones</i>	33
2.5. <i>Recomendaciones</i>	33



Lista de tablas

Tabla 1. Principales hallazgos sobre las buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas tecnologías	8
Tabla 2. Principales hallazgos sobre fuentes y métodos alternativos para el cálculo en las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional	17
Tabla 3. Indicadores de privación y ponderaciones	20
Tabla 4. Indicadores de las 4 dimensiones del IPM	23
Tabla 5. Principales características de los datos censales, administrativos y de encuestas	29

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Principales hitos en la medición de la pobreza multidimensional en México	25
--	----



Introducción

Este reporte tiene el propósito de apoyar el conocimiento, la generación de capacidades, brindar recomendaciones y propiciar acciones acordes a las necesidades temáticas relevantes del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE y del Sistema Estadístico Nacional – SEN. A partir de una revisión prospectiva que involucra referentes internacionales de diferente naturaleza y el rol en el ecosistema de datos, incluyendo, oficinas nacionales de estadística – ONE, organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación, ente otros.

Con ello, se busca enriquecer los trabajos que se vienen desarrollando al interior de las diferentes áreas técnicas del DANE y las instancias de coordinación del SEN considerados prioritarios en concordancia con el Plan Estratégico Institucional, las agendas de trabajo e investigación y la captura de necesidades temáticas.

Para tal fin, la revisión de referentes constituye una investigación prospectiva de la práctica internacional, en función del tema de análisis, de organizaciones de diferente naturaleza y rol en un ecosistema de datos estadísticos, incluyendo: institutos u oficinas nacionales de estadística, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas o de investigación. Los temas que se abordan en cada reporte mensual se priorizan, considerando la urgencia de la necesidad, de una lista de temas construida a partir de la consulta directa realizada a los directivos DANE, directores técnicos y coordinadores de las mesas estadísticas del SEN. La profundidad y el detalle de las revisiones está asociada a las preguntas clave, las perspectivas y el alcance y la disponibilidad de información, si bien se pretende dar una adecuada respuesta y generar valor.

En esta edición del reporte se abordan dos temas: (1) Buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías y (2) Fuentes y métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.

Por cada uno de los temas se incluyen un resumen con la necesidad y objetivo de la revisión, una tabla de síntesis asociada al hallazgo principal o respuesta a la pregunta clave, la revisión de cada referente y las conclusiones y las recomendaciones en las que se identifican tendencias o buenas prácticas que pueden ser de utilidad para el tema en el DANE y/o el SEN.

1.

**Buenas prácticas en el empalme
de series para indicadores en
mejora continua a partir de la
incorporación de nuevas
fuentes de datos y nuevas
metodologías**



1. Buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías

1.1. Resumen

En Colombia, la primera medición indirecta de pobreza se implementó en 1987. Posteriormente se implementaron cuatro versiones más. La primera en 1998, la segunda en 2005, la tercera fue desarrollada por la Misión para Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad - MESEP en 2011 y la última, desarrollada en 2021.

En los últimos 10 años, el país ha presentado cambios sociales y económicos, que han impactado los hábitos de consumo y las condiciones de vida de su población. En este contexto es necesario replantear el costo de las necesidades básicas, en términos de alimentación, vivienda y vestuario para poder lograr la cuantificación de la pobreza.

En la última actualización de las líneas de pobreza se incorporaron dos elementos. Se utilizó la información más reciente que proporciona la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares - ENPH 2016 – 2017, que permite contar con información más completa y precisa de la realidad y las costumbres de los residentes del territorio colombiano, sobre su comportamiento social y sus hábitos de consumo y se incorporaron las mejoras metodológicas que permiten generar mediciones basadas en las estructuras de gasto y consumo propias de cada ciudad, permitiendo comparabilidad entre ellas.

Dado lo anterior, el DANE requiere contar con una revisión de referentes internacionales que presenten observaciones, comentarios, lineamientos, recomendaciones o directrices en el planteamiento de buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de nuevos desarrollos metodológicos y la implementación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías.

1.2. Síntesis de hallazgos

A continuación, en la Tabla 1 se presenta una breve descripción de los principales hallazgos de la revisión de referentes internacionales sobre las buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas tecnologías, se revisaron dos referentes de Latinoamérica, un referente de Europa y un referente de Norteamérica.



Tabla 1. Principales hallazgos sobre las buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas tecnologías

Referente	Buenas prácticas en el empalme de series para indicadores en mejora continua a partir de la incorporación de nuevas fuentes de datos y nuevas metodologías
Chile	<p>La Comisión Asesora Presidencial - CPM, indica que la metodología resultante de las actualizaciones y las mejoras requiere ser validada por la ciudadanía, lo que significa lograr sintonía entre lo que oficialmente se mide como pobreza y lo que la población entiende por ella. Adicionalmente, sugiere que cualquier cambio metodológico o de procedimiento que afecte la comparabilidad de las cifras sea informado con anticipación y sometido a opinión de un panel de expertos, además, recomienda publicar siempre el error muestral e indicar de manera clara los cambios que son estadísticamente significativos en las estimaciones y especificar el tratamiento de imputaciones, la tasa de no respuesta y el ajuste de las distintas cuentas de ingresos. Ante cambios metodológicos, es necesario mantener la metodología por periodos de al menos 10 años y que ante dichos cambios se considere un traslape que permita la continuidad de las series de tiempo.</p>
México	<p>La Ley General de Desarrollo Social - LGDS, con el objetivo de asegurar la continuidad de los cálculos, considera indispensable que los criterios metodológicos permanezcan inalterados por un periodo no menor a diez años, con el objetivo de que se consoliden las mediciones y logren tener una aceptación por el público general. Además, el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social - CONEVAL indica que la decisión de realizar nuevas actualizaciones o modificaciones a los criterios aquí publicados dependerá de: las reformas legislativas asociadas a la normatividad que atañe a cada indicador de carencia social; la evidencia científica proveniente de estudios o análisis internos o externos que el CONEVAL realice o compile, y la disponibilidad de nuevas fuentes de información, ya sea de encuestas en hogares o de registros administrativos.</p>
Italia	<p>La medición de pobreza en Italia se realiza a través de la encuesta sobre ingresos de los hogares y las condiciones de vida. Esta es empleada en el reporte ejecutado para la medición de los ingresos y las condiciones de vida en la Unión Europea, que sigue los lineamientos de coherencia y comparabilidad establecidos por Eurostat.</p> <p>Italia permanentemente está incorporando nuevas fuentes de datos, principalmente registros administrativos, que permitan mejorar la calidad de sus mediciones a la vez que buscan la reducción de la carga a sus fuentes.</p> <p>Los cambios metodológicos, la inclusión de fuentes y todas aquellas modificaciones que puedan afectar la comparabilidad de las series son reportados a Eurostat</p>



	indicando las variables que fueron afectadas, el tipo de impacto que representan dichos cambios y una estimación cuantitativa, ya sea el causado sobre variables o sobre los indicadores generados.
Canadá	Statistics Canada utiliza la medida de canasta del mercado para conocer oficialmente la pobreza en Canadá. Asimismo, aplica la Encuesta Canadiense de Ingresos – CIS, la cual proporciona información sobre los ingresos y las fuentes de ingresos de los canadienses. También, involucran los datos administrativos para mejorar la calidad de los datos, satisfacer las necesidades de información nuevas y continuas, así como reducir los costos en la recopilación de datos.

Fuente: DANE a partir de las revisiones de referentes.

1.3. Revisión de referentes

En esta sección se presentan, de forma sintetizada, la revisión de referentes internacionales.

1.3.1. Chile

Para el gobierno de Chile, parte fundamental en la producción de estadísticas oficiales de medición de pobreza, es tener instituciones que gocen de alta credibilidad ante los ciudadanos, con el fin de garantizar la confianza en los datos producidos al propiciar su uso efectivo para el diseño, el seguimiento y la evaluación de las políticas sociales.

La medición de la pobreza en Chile, desde el momento del diseño de la investigación hasta la publicación de estadísticas oficiales, es el resultado de un proceso conformado por siete etapas, en las que participan distintas instituciones, cada una de ellas con funciones específicas asignadas. Estas etapas son: diseño de investigación, diseño muestral, diseño del cuestionario, recolección de datos, procesamiento de datos, análisis de datos y diseminación de datos.

Mediante el Decreto 18 del 17 de diciembre de 2021², el Gobierno de Chile creó la Comisión Asesora Presidencial - CMP para la actualización de la línea de la pobreza y de la pobreza extrema cuya función principal es asesorar al presidente de la república en la revisión de todos los aspectos relacionados con la definición de una nueva línea de la pobreza y la pobreza extrema, hacer una propuesta de los cambios que debía hacerse a la metodología vigente y presentar un informe en el que se incluyera la propuesta, los hallazgos y las conclusiones del trabajo.

² Información disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1048336&idParte=&idVersion=2013-01-22>



En el momento de realizar actualizaciones metodológicas, incorporar nuevos cálculos e integrar nuevas fuentes de información, la CPM propone, desde las características propias de Chile³, reducir el número de instituciones involucradas en el proceso de cálculo, concentrando las responsabilidades en tres instituciones: el Ministerio de Desarrollo Social con un rol de experto en temática de desarrollo social y de coordinador de los ministerios sectoriales sociales; el Instituto Nacional de Estadísticas con un rol de experto en temática de estadísticas, y un panel de expertos que cumpla un rol supervisor de todo el proceso de generación de estadística de pobreza.

Para asegurar la accesibilidad y la claridad de las estadísticas de pobreza, la Comisión recomienda que las bases de datos de la Encuesta: sean públicas resguardando el secreto estadístico, de acceso gratuito y que estén disponibles al mismo tiempo que se difunden los resultados. Aunque resulta beneficiosa la evaluación constante de la metodología, se debe brindar estabilidad de la medición que permita generar comparaciones en el tiempo y observar tendencias en el fenómeno de la pobreza. Es así que sugiere:

- Mantener la metodología por periodos de al menos 10 años.
- Que la composición de la canasta de necesidades básicas sea actualizada cada 10 años.
- Que cada vez que existan cambios metodológicos, se considere un traslape que permita la continuidad de las series de tiempo.

La metodología resultante de las actualizaciones y las mejoras requiere ser validada por la ciudadanía, lo que significa lograr sintonía entre lo que oficialmente se mide como pobreza y lo que la población entiende por ella. Adicionalmente, la Comisión sugiere que cualquier cambio metodológico o de procedimiento que afecte la comparabilidad de las cifras sea informado con anticipación y sometido a opinión de un panel de expertos. Además, recomienda publicar siempre el error muestral e indicar de manera clara los cambios que en las estimaciones son estadísticamente significativos y especificar el tratamiento de imputaciones, la tasa de no respuesta y el ajuste de las distintas cuentas de ingresos.

1.3.2. México

La Ley General de Desarrollo Social - LGDS, en sus artículos 36 y 37, establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social - CONEVAL⁴ debe establecer los lineamientos y los criterios generales para la definición, la identificación y la medición de la pobreza. Según estos, para asegurar la continuidad de los cálculos, es indispensable que los criterios metodológicos permanezcan inalterados por un periodo no menor a diez años, de forma que se

³ Información disponible en https://www.mppn.org/wp-content/uploads/2018/02/undp_cl_pobreza_comision_pobreza_2014-5.pdf

⁴ Información disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineamientos_DOE.aspx



consoliden las mediciones y su aceptación por el público en general. Según la LGDS la medición de la pobreza deberá efectuarse cada dos años a nivel entidad federativa y cada cinco a nivel municipal. Deberá utilizarse solo la información que genera el INEGI, independiente de otros datos que se consideren convenientes.

Para cumplir con este mandato, la ENIGH incorporó en 2008 el Módulo de Condiciones Socioeconómicas - MCS como un instrumento para complementar la representatividad de la ENIGH.

Para cumplir con la regla de los 10 años, CONEVAL el 30 de octubre de 2018 dio a conocer en el Diario Oficial de la Federación, la actualización de los lineamientos y criterios de medición de pobreza. En la sección 3.6. se indicó que la decisión de realizar nuevas actualizaciones o modificaciones a los criterios aquí publicados dependerá de: las reformas legislativas asociadas a la normatividad que atañe a cada indicador de carencia social; la evidencia científica proveniente de estudios o análisis internos o externos que el CONEVAL realice o compile, y la disponibilidad de nuevas fuentes de información, ya sea de encuestas en hogares o de registros administrativos.

En esta versión de los lineamientos se establece que las posibles modificaciones a los criterios metodológicos deberán realizarse con un intervalo no menor a seis años. Estos criterios aplicarán sin detrimento alguno del papel primordial que tienen los indicadores de la medición de la pobreza como faros orientadores de la evaluación de la política social.

En agosto de 2019, el CONEVAL presentó la serie de pobreza 2008-2018, cumpliendo un periodo de 10 años en los que la metodología de pobreza multidimensional se mantuvo sin modificaciones, en concordancia con lo aprobado por su Comité Directivo en 2010, logrando con ello comparabilidad en el tiempo.

En 2020 el CONEVAL dio a conocer los resultados de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y por entidad federativa para 2016, 2018 y 2020, con base en los lineamientos y los criterios generales para la definición, la identificación y la medición de pobreza - Lineamientos 2018 y en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares - ENIGH del Instituto Nacional de Estadística y Geografía - INEGI⁵.

Con la publicación de esta información, el CONEVAL comienza una nueva serie de medición de pobreza, cuya finalidad es proporcionar a la ciudadanía y los tomadores de decisiones un panorama social actualizado en función de los cambios que definen los umbrales para las carencias. Debido a ello, los datos que conforman esta publicación no son comparables directamente con los presentados en 2019 correspondientes al periodo 2008-2018.

⁵ Información disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/invenc/doc/relatoria_y_analisis_del_inegi.pdf



Con la finalidad de garantizar la transparencia y el rigor técnico de las actividades que realiza el CONEVAL, se pone a disposición de la población los programas de cálculo y las bases de datos para la medición multidimensional de la pobreza en México en formato STATA, SPSS y R.

Además, se agrega una serie de notas técnicas en la que se explican brevemente algunas consideraciones metodológicas que deben ser tomadas en cuenta para mantener la consistencia entre las estimaciones de pobreza de los diferentes años.

1.3.3. Italia⁶

En Italia se realiza la encuesta sobre ingresos de los hogares y las condiciones de vida, la cual se enmarca en un proyecto más amplio denominado "Estadísticas sobre ingresos y condiciones de vida" - EU-SILC⁷, aprobado por el Parlamento Europeo y coordinado por Eurostat. Este proyecto responde a la demanda cada vez más amplia y detallada de información estadística sobre temas como ingresos, pobreza, exclusión social, privaciones, calidad de vida, etc.

La necesidad de un conjunto amplio de indicadores sobre estos temas, así como la profunda importancia de armonizarlos a nivel comunitario para permitir comparaciones adecuadas, es uno de los objetivos que la Unión Europea se comprometió a alcanzar en el Consejo de Lisboa (marzo de 2000) y con la Declaración de Laeken (diciembre de 2001).

Enmarcado en la EU-SILC, Eurostat y los institutos nacionales de estadística europeos ponen a disposición de académicos, autoridades de política económica y ciudadanos, una serie de datos sobre las condiciones de vida de las familias, es decir, información a nivel familiar e individual sobre los ingresos y otras dimensiones que determinan el bienestar material y la calidad de vida.

Sobre la base de estos datos, la Unión Europea - UE calcula los indicadores oficiales para la definición y el seguimiento de los objetivos de política social para estimular el desarrollo y el empleo en la UE, en el contexto de la estrategia Europa 2020, cuyo objetivo es eliminar el riesgo de pobreza o exclusión de al menos 20 millones de personas para 2020.

En Italia, los datos de EU-SILC se recopilan anualmente desde 2004 y proporcionan estadísticas, tanto a nivel transversal como longitudinal, siguiendo un diseño de muestra de grupo rotacional, hasta 2019 donde los individuos de la muestra fueron seguidos durante cuatro años. A partir de 2020 se amplía paulatinamente la duración del panel, pasando a 5 años en 2020 y 6 años a partir de 2021 en adelante.

⁶ Istituto nazionale di statistica, "L'INDAGINE EU-SILC: INNOVAZIONI NELLA METODOLOGIA DI RILEVAZIONE E DI STIMA", 2021. Información disponible en: <https://www.istat.it/it/archivio/257192>

⁷ Información disponible en [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology)



Todas las variables de ingreso son recolectadas⁸ por entrevista personal (PAPI hasta 2010 y CAPI desde 2011 en adelante, CAPI y CATI desde 2015) e integradas con datos administrativos⁹. En particular, los datos administrativos se han vinculado a datos de muestra a nivel micro y se han utilizado para estimar datos sobre ingresos laborales, ingresos por alquiler, pensiones y otros beneficios sociales.

Coherencia y comparabilidad

La generación de estadísticas de ingresos y condiciones de vida seguidas en Italia se rigen bajo el marco de trabajo planteado por Eurostat. Este marco busca garantizar la implementación de buenas prácticas encaminadas a garantizar la coherencia y la comparabilidad de las cifras a lo largo del tiempo.

La coherencia de dos o más productos estadísticos se refiere al grado en que los procesos estadísticos, mediante los cuales fueron generados, utilizaron los mismos conceptos y métodos armonizados. Respecto a la comparabilidad con fuentes externas, se busca que para todas las variables objetivo de ingresos y el número de personas que perciben ingresos de cada componente de ingresos puedan ser comparados con fuentes externas las cuales cada país debe evaluar y considerar si son lo suficientemente fiables.

De acuerdo con el Reglamento (CE) n° 1177/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a EU-SILC: *"Uno de sus objetivos fundamentales será la comparabilidad de los datos entre los Estados miembros, que tratará de conseguirse a través del desarrollo de estudios metodológicos desde los inicios de la recogida de datos EU-SILC y en cuya realización cooperarán estrechamente los Estados miembros y Eurostat"*¹⁰.

Aunque la mejor manera de mantener la comparabilidad de los datos es aplicar los mismos métodos y definiciones de variables, en EU-SILC se permiten pequeñas desviaciones de las definiciones dadas por Eurostat. Así, el citado Reglamento en su artículo 16 dice: *"Se permitirán pequeñas desviaciones con respecto a las definiciones comunes, tales como las relativas a hogar privado y período de referencia de los ingresos, en la medida en que afecten a la comparabilidad sólo de manera marginal. En los informes de calidad se deberá explicar la repercusión sobre la comparabilidad"*.

En la página web de Eurostat se presenta el seguimiento realizado a los indicadores de ingresos y condiciones de vida de los países de la unión europea los cuales son presentados en la sección de

⁸ Los métodos de recopilación de datos corresponden a: entrevista telefónica asistida por computadora (CATI), la entrevista personal asistida por computadora (CAPI), la entrevista personal con papel y lápiz (PAPI).

⁹ The use of registers in the context of EU-SILC: challenges and opportunities", 2013, compilado por Eurostat. disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/portal/page/portal/publications/collections/statistical_working_papers.

¹⁰ Información disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2003-81019>.



“Availability of results”¹¹. En esta sección se puede encontrar información sobre los cambios presentados en la metodología de medición, las rupturas en las series, el calendario de publicación, aspectos relacionados con la anonimización de datos y asociados con el seguimiento a temas de política pública.

1.3.4. Canadá

Statistics Canada realiza la medida de la canasta del mercado - MBM¹² por sus siglas en inglés para conocer la línea oficial de pobreza de Canadá. Esta medida es de bajos ingresos que se basa en el costo de bienes y servicios que las personas y las familias requieren para satisfacer sus necesidades básicas y alcanzar un nivel de vida modesto.

Por otra parte, aplican la Encuesta Canadiense de Ingresos – CIS¹³, que proporciona la información sobre los ingresos y las fuentes de ingresos de los canadienses; estos datos se combinan con la encuesta de población activa – LFS y los datos fiscales y su recolección se realiza usualmente de enero a junio del año siguiente al año de referencia. En el diseño del instrumento las pruebas cualitativas las realiza el Centro de Recursos de Diseño de Cuestionarios – QDRC de Statistics Canada para módulos seleccionados del cuestionario de la encuesta, mientras que las preguntas para los módulos restantes provinieron de otras encuestas de Statistics Canada.

Además, utilizan los datos administrativos de manera responsable para mejorar la calidad de los datos, satisfacer las necesidades de información nuevas y continuas y reducir los costos de recopilación de datos y la carga de respuesta. Cuenta con procesos rigurosos para mantener sus datos privados, seguros y confidenciales.

Los datos administrativos¹⁴ permiten que Statistics Canada satisfaga las necesidades de información sobre la sociedad, la economía y el medio ambiente canadienses. El uso de datos administrativos reduce la carga del encuestado y mejora la calidad y la puntualidad de los datos.

Sus beneficios están dados por:

- Determinar lo que necesitamos medir y los mejores medios para hacerlo.
- Reducción de la carga de respuesta mediante el uso de datos existentes.
- Procesamiento de datos para cumplir con los más altos estándares de calidad y precisión.
- Benchmarking para validar la calidad y la precisión de los datos complementarios.

¹¹ Información disponible en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data>

¹² Información disponible en <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1110006601>

¹³ Información disponible en <https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV.pl?Function=getSurvey&Id=1378967>

¹⁴ Información disponible en <https://www.statcan.gc.ca/en/our-data/data-sources#a3>



Los productos de datos administrativos se evalúan según criterios establecidos, como relevancia, oportunidad, precisión, accesibilidad, interpretabilidad y coherencia, para determinar la usabilidad estadística.

1.4. Conclusiones

De los hallazgos realizados a partir de la revisión de referentes internacionales se destacan algunos aspectos que dan cuenta de las buenas prácticas en la construcción y actualización de los indicadores de pobreza en los países bajo estudio. Enseguida se listan las prácticas más destacadas:

- La actualización metodológica se debe surtir con la participación de la oficina de estadística junto con otras instancias que avalen los cambios metodológicos realizados, por ejemplo, con la inclusión de paneles de expertos o grupos focales que trabajen en el marco de la temática de estudio.
- Se deben usar conceptos y métodos estandarizados en la producción de los indicadores de pobreza.
- Se deben revisar los cambios normativos que puedan afectar la inclusión de nuevas fuentes o que impliquen la realización de cambios metodológicos.
- Es necesario garantizar la estabilidad de los indicadores calculados, por lo menos con ventanas de 10 años.
- Es importante divulgar los cambios realizados, la apertura de los datos, así como los códigos empleados.
- Se deben mantener series empalmadas cuando se presentan cambios metodológicos con el fin de garantizar la comparación intertemporal de las cifras.
- Se debe medir el impacto generado sobre las variables y los indicadores producto de cambios realizados en la metodología o por inclusión de nuevas fuentes.
- Es vital considerar las ventajas que reviste el uso de los registros administrativos, por ejemplo, los relacionados con la reducción en la carga en la fuente, la puntualidad de publicación y la mejora en la calidad.

1.5. Recomendaciones

Se recomienda que el DANE consulte ante cualquier cambio metodológico al comité de expertos en la respectiva temática, en caso de contar con un comité de expertos consolidado, realizar un proceso de integración con expertos en la temática desde la academia, sector público y sector privado.

Se recomienda, además, garantizar la estabilidad de los cálculos realizados y la implementación de los cambios metodológicos por periodos no menores a 10 años y la divulgación de dichos cambios a la ciudadanía por medio de las páginas oficiales de las entidades productoras de información.

2.

**Fuentes y métodos alternativos
para el cálculo de las
dimensiones que componen el
cálculo de pobreza
multidimensional**



2. Fuentes y métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional

2.1. Resumen

La metodología de cálculo para la pobreza multidimensional en Colombia fue desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, utilizando como base la metodología de Alkire y Foster. El índice de Pobreza Multidimensional está compuesto por cinco dimensiones (condiciones educativas del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, trabajo, acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de vivienda) e involucra 15 indicadores. Utiliza como fuente de información la Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ENCV, pues cuenta con representatividad de las cabeceras y los centros poblados y rurales de nueve regiones. Mediante el CONPES 150 de 2012, se establece al DANE como encargado oficial del cálculo de pobreza multidimensional y de la difusión de sus resultados.

En 2020 el DANE presentó la actualización de las cifras de pobreza multidimensional calculadas a partir de nuevos factores de expansión, construidos con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda. No obstante, se hace necesario contar con referentes internacionales que permitan identificar los principales hallazgos sobre fuentes y métodos alternativos para el cálculo en las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.

2.2. Síntesis de hallazgos

A continuación, en la Tabla 2 se presenta una breve descripción de los principales hallazgos de la revisión de referentes internacionales sobre las fuentes y los métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de la pobreza multidimensional. Se revisaron tres países latinoamericanos y un organismo internacional.

Tabla 2. Principales hallazgos sobre fuentes y métodos alternativos para el cálculo en las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional

Referente	Fuentes y métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.
Chile	En Chile, la CPM utiliza como eje metodológico la medición de Alkire y Foster. Indica que en la medición de pobreza multidimensional es recomendable utilizar una misma fuente de datos con el objetivo de poder realizar cruces entre dimensiones -para ello son ideales las encuesta multipropósito- y poder así caracterizar mejor las carencias de la población por medio de indicadores que capturan los aspectos



	<p>esenciales de cada dimensión que además sean susceptibles de ser afectados por la política pública.</p>
Paraguay	<p>El IPM permite visibilizar las principales privaciones que sufren las personas en situación de pobreza y con ello favorecer el uso eficiente de los recursos en las políticas públicas. El método adoptado para el cálculo fue desarrollado por Alkire y Foster y permite identificar quién es pobre en función de un rango establecido de privaciones que sufre una persona. Posteriormente, a través de un método de agregación reporta una clase intuitiva cuyas medidas de pobreza pueden ser desagregadas. Utiliza como fuente de datos la Encuesta Permanente de Hogares - EPH y como unidad de identificación el hogar (se asume que todos los miembros de un hogar se benefician o se ven afectados ante la privación de dimensiones de una sola persona y el diseño de políticas públicas que combaten la pobreza están orientadas al hogar), incorpora cuatro dimensiones: trabajo y seguridad social; vivienda y servicios; salud y ambiente, y educación.</p>
México	<p>La metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional en México considera tres espacios de análisis: el bienestar económico, las carencias sociales y el contexto territorial. El CONEVAL busca que la evaluación de la política social vaya más allá de la pobreza y propone avanzar hacia la medición del acceso efectivo a derechos sociales. Con este fin, diseñó el Sistema de Información de Desarrollo Social con enfoque de Derechos Humanos - SIDS-DH. El INEI llevó a cabo algunas adecuaciones técnicas sobre la ENIGH con el objetivo de ofrecer un panorama más profundo sobre el comportamiento de los ingresos y los gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución. Se realizaron modificaciones en el fraseo de preguntas, tales como las vinculadas con la carencia por acceso a la salud, la eliminación y la adición de programas sociales en el cuestionario, así como la modificación del conjunto de preguntas para la identificación de personas con discapacidad.</p>
PNUD, OPHI, Universidad de Oxford	<p>PNUD, OPHI y la Universidad de Oxford presentan en 2019 un manual en el que recopilan los aspectos más relevantes en la construcción de un índice multidimensional de pobreza nacional. En este manual se exploran tanto los aspectos políticos y arreglos institucionales, así como los aspectos técnicos requeridos para su construcción, los cuales se nutren de las experiencias obtenidas por los países que ya han avanzado en su construcción.</p> <p>Dentro de las recomendaciones que se plantean en el documento se destaca la necesidad de una revisión metodológica cada 10 años, en la que se puedan validar las dimensiones del IPM con las necesidades de seguimiento de política que tiene el país. Respecto a las fuentes de datos se exponen las ventajas y las desventajas del empleo de los tres tipos de fuentes que pueden ser utilizadas en la construcción del IPM: Censos, Encuestas de hogares y Registros Administrativos y se hace</p>



	mención de algunas fuentes alternativas que dependiendo de los intereses de los países pueden ser utilizadas, particularmente aquellas relacionadas con las privaciones relacionadas con cambio climático y los recursos naturales.
--	---

Fuente: DANE a partir de las revisiones de referentes.

2.3. Revisión de referentes

2.3.1. Chile

Tradicionalmente, la medición de la pobreza en Chile se ha basado en ingresos monetarios, dado su rol predominante como medio de compra de bienes y servicios que cubren la mayor parte de las necesidades básicas. Sin embargo, el ingreso no cubre todas las necesidades materiales, por lo que se hace necesario incluir dimensiones esenciales de bienestar que permitan tener una visión más completa de las condiciones de vida de la población respecto a aspectos como salud, educación, vivienda, entre otros, y así contribuir en la rendición de cuentas de la política social, la evaluación de la pertinencia de programas sociales y la comparación de la heterogeneidad de la pobreza.

En términos de medición de pobreza en dimensiones adicionales al ingreso, la CMP recomienda¹⁵ complementar la medida tradicional de pobreza por ingresos con la medición de las carencias de la población en otras dimensiones del bienestar. Para ello se requieren reglas para conocer cuándo un hogar vive en situación de pobreza y un procedimiento para agregar la información de cada hogar y poder conocer la magnitud de la pobreza a nivel de país o región.

La información utilizada en la medición de pobreza multidimensional debe proceder de una misma fuente de datos, con el fin de poder realizar cruces entre dimensiones y así caracterizar mejor las carencias que experimenta la población. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - Encuesta CASEN, representa la mejor fuente de información para realizar estas mediciones, aunque se considere necesario agregar algunas preguntas adicionales a la Encuesta para obtener una medición más completa puesto que contiene información sobre educación, salud, vivienda, entre otras dimensiones, para todos los miembros de una muestra representativa de hogares. La CMP propone considerar a los hogares como la unidad de medición en el cálculo de la Pobreza Multidimensional, tomando en cuenta que la política pública y la medición de la pobreza por ingresos en Chile tienen como unidad de análisis el hogar.

¹⁵ Comisión para la Medición de la Pobreza, Informe final 2014, disponible en https://www.mppn.org/wp-content/uploads/2018/02/undp_cl_pobreza_comision_pobreza_2014-5.pdf



La Comisión identificó 5 dimensiones como necesarias en la medición de pobreza multidimensional:

- **Educación.** Como principal medio para desarrollar las capacidades y las habilidades de las personas, que les posibilitan tener productividad y autonomía en el aspecto económico.
- **Salud.** Como eje fundamental del bienestar, ya que permite el adecuado funcionamiento físico y mental de las personas, siendo la base para el desarrollo de la vida social y personal.
- **Empleo y seguridad social.** Como una manera directa de acceder a los recursos para satisfacer las necesidades básicas.
- **Vivienda.** Permite determinar las condiciones en que habitan las personas y medir los funcionamientos básicos de la vida. La precariedad en la dimensión de vivienda puede ocasionar problemas de salud, limitaciones en el desarrollo educacional y conflictos en el ámbito familiar.
- **Entorno y redes.** Es el espacio más cercano en que se desenvuelven las personas fuera del hogar y donde se hace posible el acceso a los servicios públicos necesarios para la obtención de educación, salud, empleo, entre otros.

Para medir las carencias de las dimensiones seleccionadas, se definen indicadores que capturen aspectos esenciales de cada una de ellas, la CPM seleccionó indicadores que pudieran ser medidos a través de la Encuesta CASEN o que pudieran asociarse a sus bases. Además, seleccionó indicadores susceptibles de ser afectados por la política pública y que pueden relacionarse con el acceso a los recursos que posibilitan la obtención de logros o resultados finales. Es importante tener en cuenta que estos indicadores responden a distintos tipos de causas e incluyen condiciones económicas y sociales, la acción de la política pública y elecciones personales. La CPM recomienda considerar como carentes a los hogares que tengan al menos un 33% de carencias, tomando como base la medición de Alkire y Foster.

Tabla 3. Indicadores de privación y ponderaciones



DIMENSIONES	INDICADORES	PONDERACIÓN DE LOS INDICADORES	PONDERACIÓN DE LAS DIMENSIONES
Educación	Indicador de asistencia.	5%	20%
	Indicador de escolaridad.	5%	
	Nivel de aprendizaje.	10%	
Salud	Autopercepción de salud.	10%	20%
	Acceso a salud.	10%	
Empleo y Seguridad Social	Ocupación.	10%	20%
	Seguridad social.	10%	
Vivienda	Hacinamiento.	6,6%	20%
	Estado de la vivienda.	6,6%	
	Acceso a servicios básicos.	6,6%	
Entorno y redes	Seguridad pública.	5%	20%
	Medio ambiente.	5%	
	Equipamiento comunitario y social.	5%	
	Redes de apoyo.	5%	

Fuente: Informe final de la Comisión para la Medición de la Pobreza 2014.

2.3.2. Paraguay

La medida oficial de pobreza del país es la Pobreza Monetaria y la institución encargada es el Instituto Nacional de Estadística. Para su cálculo se utilizan resultados de la Encuesta Permanente de Hogares que identifica a la población en situación de pobreza cuando el nivel de ingreso per cápita es inferior al costo per cápita de una canasta básica de consumo. Sin embargo, existe otra medición de pobreza denominada Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, que utiliza la información de los censos nacionales y permite caracterizar la pobreza de manera directa, por medio de dimensiones que cuantifican las carencias estructurales que impiden a la población satisfacer sus necesidades básicas¹⁶. La ventaja de esta metodología está en que permite ubicar geográficamente a los hogares carentes, característica útil en la planificación de políticas públicas.

Este método multidimensional se refiere a cuatro dimensiones:

- **Calidad de la vivienda.** Estudia los materiales de construcción, su función es garantizar que las condiciones ambientales no afecten negativamente a la población, además de proteger de factores externos como animales e insectos transmisores de enfermedades.

¹⁶ Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): una aproximación a la pobreza estructural, 2012.



- **Infraestructura sanitaria.** El acceso a agua y saneamiento básico considera la necesidad de agua de buena calidad para la alimentación y la higiene, así como la necesidad de un servicio sanitario que permita la eliminación de los desechos humanos tomando en cuenta los riesgos que representan para la salud.
- **Acceso a la educación.** Considera el rol de una adecuada formación para el desarrollo personal y la proyección de la vida en el ámbito laboral.
- **Capacidad de subsistencia.** Corresponde a una aproximación a la capacidad económica y la obtención de ingresos que garanticen los niveles mínimos de consumo o gastos, ya sea por acceso al mercado laboral o por ingresos provenientes de las rentas.

A pesar de las bondades en la medición del NBI, esta presenta algunas limitaciones: no contempla los nuevos marcos conceptuales; no contempla indicadores como empleo, protección social y rezago escolar, y utiliza el índice de recuento, el cual no es sensible a la cantidad de privaciones que afectan a los pobres. En este contexto, se tiene una alternativa adicional, el Índice de Pobreza Multidimensional - IPM, que presenta una medida sintética cuyas dimensiones e indicadores son consensuados al igual que los pesos y el umbral de pobreza, además es sensible a la cantidad de carencias que sufren los pobres.

El IPM permite visibilizar las principales privaciones que sufren las personas en situación de pobreza y con ello favorecer el uso eficiente de los recursos en las políticas públicas. El método adoptado para el cálculo fue desarrollado por Alkire y Foster y permite identificar quién es pobre en función de un rango establecido de privaciones que sufre una persona. Posteriormente, a través de un método de agregación reporta una clase intuitiva cuyas medidas de pobreza pueden ser desagregadas.

La fuente de datos utilizada es la Encuesta Permanente de Hogares - EPH, que cuenta con representatividad nacional y departamental para grandes periodos. Es una encuesta temática que mantiene una serie desde 1997, investiga características de vivienda, acceso a servicios básicos, salud, educación, trabajo e ingresos. A partir de 2017 se transformó en una encuesta continua que recolecta datos durante todo el año y sus resultados de mercado laboral se publican trimestralmente. No obstante, por temas de comparabilidad, se utiliza la información del cuarto trimestre del año.

La unidad de identificación es el hogar, se asume que todos los miembros de un hogar se benefician o se ven afectados ante la privación de dimensiones de una sola persona. Asimismo, el diseño de políticas públicas que combaten la pobreza están orientadas al hogar.

El IPM incorpora cuatro dimensiones:

- **Trabajo y seguridad social.** El trabajo es uno de los derechos fundamentales de la vida de las personas, la carencia de este afecta su libertad y constituye una violación de sus derechos. Soporta



el ODS 8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.

- **Vivienda y servicios.** La vivienda constituye un factor importante para el desarrollo de las capacidades de las personas, la calidad de esta otorga protección, mientras que, en el ámbito de los servicios, la falta de acceso expone a los hogares a un ambiente contaminado y propicio para la aparición de enfermedades. Se encuentra vinculada al objetivo 11, Ciudades y Comunidades Sostenibles, el cual atiende temáticas de infraestructura, recolección de basuras, entre otros.
- **Salud y ambiente.** Resalta la responsabilidad del Estado como protector y promotor de la salud como derecho fundamental. Respalda el objetivo 3 de los ODS, salud y bienestar.
- **Educación.** Constituye una herramienta fundamental para evitar que las personas experimenten privaciones que le impidan el acceso a sus derechos. Aporta al desarrollo del objetivo 4 de la ODS, que busca garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Tabla 4. Indicadores de las 4 dimensiones del IPM

DIMENSIONES	INDICADORES
Trabajo y seguridad	Desocupación.
	Subocupación por insuficiencia de tiempo.
	Trabajo de personas de 10 a 17 años.
	Falta de aporte a una caja jubilatoria.
	Falta de acceso a jubilación o pensión.
Vivienda y servicios	Materiales inadecuados de la vivienda.
	Hacinamiento.
	Prácticas inadecuadas o falta de servicios para la eliminación de basuras.
Salud y ambiente	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.
Educación	Escolarización atrasada.
	Inasistencia escolar de personas de 6 a 17 años.
	Educación obligatoria incompleta o analfabetismo.

Fuente: Informe metodológico del Índice de Pobreza Multidimensional de Paraguay¹⁷.

2.3.3. México

Según la Ley General de Desarrollo Social - LGDS, el Consejo Nacional de Evaluación de la política de Desarrollo Social - CONEVAL es responsable de establecer los lineamientos y criterios generales

¹⁷ Índice de Pobreza Multidimensional de Pobreza de Paraguay, Instituto Nacional de Estadística https://ophi.org.uk/wp-content/uploads/Paraguay_MPI_2021_compressed.pdf



para la definición, la identificación y la medición de la pobreza, los cuales deben permanecer inalterados, mínimo durante 10 años. Además, la LGDS establece que el CONEVAL debe utilizar la información generada por el INEGI para la estimación de los indicadores contemplados en esta Ley, de tal forma, que la ENIGH es la única fuente de información para la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional y estatal¹⁸.

Desde la publicación de los lineamientos del 2010, un punto destacado de la agenda de investigación del INEGI fue la evaluación del uso de registros administrativos para la generación de información de ingreso¹⁹. Por ejemplo, el 16 y 17 de noviembre de 2016, el Instituto organizó un seminario para la medición de la distribución del ingreso y la desigualdad. La agenda de mediano y largo plazo sobre el tema incluyó avanzar en las limitaciones operativas y metodológicas de las encuestas a hogares para medir la distribución del ingreso, examinar las vías para combinar fuentes alternativas de información para lograr un mejor acercamiento al total de los ingresos que recibe el conjunto de los hogares y la manera en que ese total se distribuye entre los hogares del país, para los ámbitos nacional, estatal, rural y urbano.

Esta agenda se materializó en 2020, cuando el INEI llevó a cabo algunas adecuaciones técnicas sobre la ENIGH con el objetivo de ofrecer un panorama más profundo sobre el comportamiento de los ingresos y los gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución.

Entre otras, se encuentra la ampliación del tamaño de muestra, con lo que el INEGI actualizó la estimación de población que se toma como base en el diseño y metodología para la realización de las encuestas en hogares²⁰, para obtener una representatividad por entidad federativa con estimaciones para las zonas urbanas y rurales, el proceso anterior posibilita la medición de manera conjunta del ingreso y el gasto en todos los hogares encuestados.

Con esta adecuación, fue posible llevar a cabo la medición de la pobreza a nivel estatal, sin necesidad de recabar el Módulo de Condiciones Socioeconómicas - MCS de las ENIGH 2014 y 2016.

Adicionalmente, se realizaron modificaciones en el fraseo de preguntas, tales como las vinculadas con la carencia por acceso a la salud, la eliminación y la adición de programas sociales en el cuestionario, así como la modificación del conjunto de preguntas para la identificación de personas con discapacidad²¹. En la figura se sintetizan los principales hitos en la evolución de la medición de la pobreza multidimensional en México.

¹⁸ Información tomada de la página 3 de la Relatoría de análisis de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares 2008-2016, ver: https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/invenc/doc/relatoria_y_analisis_del_inegi.pdf.

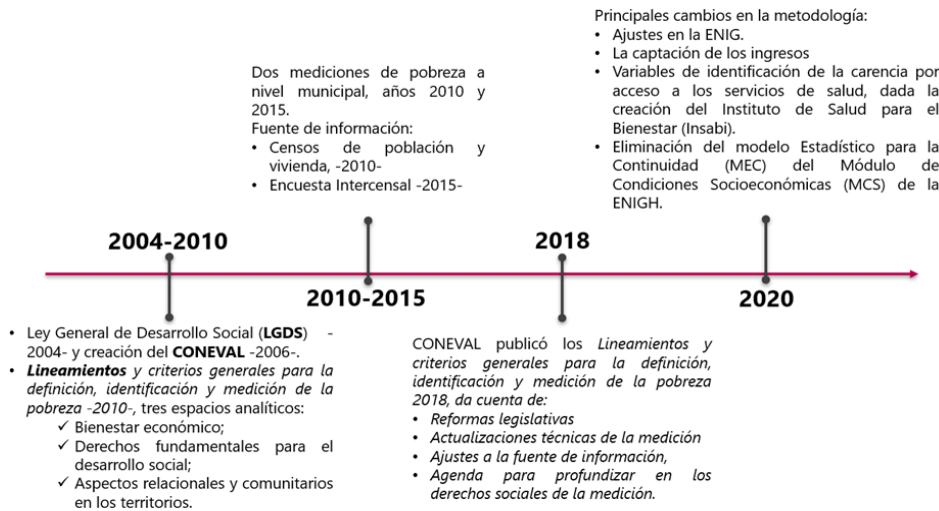
¹⁹ Información tomada de la página 29 de la Relatoría de análisis de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares 2008-2016, ver: https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/invenc/doc/relatoria_y_analisis_del_inegi.pdf.

²⁰ Información tomada de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Informe_de_pobreza_2020.pdf

²¹ *Íbid.*



Ilustración 1. Principales hitos en la medición de la pobreza multidimensional en México



Fuente: DANE, basado en

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Informe_de_pobreza_2020.pdf.

Por otra parte, dado que el levantamiento de la ENIGH 2020, se llevó a cabo entre agosto y noviembre de 2020, la información recabada posibilitó el análisis de algunos de los cambios en los ingresos y gastos de los hogares derivado, entre otras causas, al periodo de contingencia sanitaria originada por la COVID-19, ya que las medidas de confinamiento de la población y el cierre de la actividad económica causaron cambios en los ingresos y los gastos en los hogares de México.

Para potenciar este análisis, el CONEVAL desarrolló el *Visor Geoespacial de la Pobreza y la COVID-19 en los municipios de México*, el cual ofreció un panorama sobre el avance de la pandemia sanitaria en el territorio nacional y permitió visualizar su vínculo con los espacios de mayor incidencia. El Visor se actualiza diariamente con la información que publica la Dirección General de Epidemiología - DGE de la Secretaría de Salud, mientras que los hallazgos encontrados, se actualizarán cada 15 días²².

De cara a la identificación de los planteamientos estratégicos por parte del CONEVAL, los cuales se consignan en el Programa Institucional 2020-2024 del CONEVAL, dado el recuento de las acciones de mejora en la política de desarrollo social derivadas del uso de información generada, se priorizó la generación de estrategias para incrementar el uso de la información generada por el CONEVAL

²² El visor se puede encontrar en: <https://coneval.maps.arcgis.com/apps/dashboards/b1dc36ef3b954ba7aa198b3777cf4911>.



para contribuir a la toma de decisiones, tanto a nivel federal como a nivel local²³. En este orden de ideas, la prospectiva de mejora en la medición de la pobreza multidimensional en gran medida se concentra en el fortalecimiento en el uso y el aprovechamiento de la información que se publica.

La metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional en México considera tres espacios de análisis: el bienestar económico, las carencias sociales y el contexto territorial²⁴. El CONEVAL busca que la evaluación de la política social vaya más allá de la pobreza y propone avanzar hacia la medición del acceso efectivo a derechos sociales. Con este fin, diseñó el Sistema de Información de Desarrollo Social con enfoque de Derechos Humanos - SIDS-DH²⁵.

Consideraciones generales

En el entendimiento de la complejidad de la condición humana y sus carencias, caracterizadas o generadas por diversas condiciones, es necesario cuestionar, ¿cómo se es pobre y qué forma tiene esa pobreza? Para responder estas inquietudes es necesario visualizar una la redefinición de dimensiones o su forma de medición, para esto se debe tener en cuentas las siguientes particularidades metodológicas para poder reconocer y atender con eficiencia y eficacia los resultados.

- Unidad y exactitud en las definiciones manejadas, sobre todo que estas deben tener un enfoque de derechos y reflejar las dimensiones alineadas con planes de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenido – ODS.
- Las dimensiones de IPM debe responder a la realidad diversa: tipos de hogares, tamaños, ocupaciones, ubicaciones, edades y culturas.
- Disponibilidad y robustez de las encuestas sociales utilizadas como base de fuente de información.
- Revisión de periodicidades y tiempo en algunos indicadores, con el fin de captar las innovaciones y el resultado de políticas públicas. Ejemplo, indicador de mortalidad infantil.
- Correlación de indicadores.
- Intensidad, enfocada en número de privaciones simultáneas.
- Coordinación entre indicadores nacionales que da respuesta a particularidades normativas, culturales, climáticas y planes nacionales e indicadores comparables globalmente.
- Los indicadores deberían tener un enfoque de la calidad y no solo el cálculo de acceso a servicios sociales.

²³ Información disponible en

https://www.coneval.org.mx/quienessomos/PlaneacionInstitucional/Documents/Programa%20%20Institucional%202020_2024%20CONEVAL.pdf.

²⁴ Información disponible en

https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Informe_de_pobreza_2020.pdf.

²⁵ Información disponible en <https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/medicion-acceso-alimentacion-enfoque-seguridad-alimentaria-mexico.pdf>.



2.3.4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI), Universidad de Oxford²⁶

La OPHI y el PNUD tienen la experiencia inicial en el desarrollo de un Índice de Pobreza Multidimensional - IPM global, que fue incluido en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD en 2010 y que ha seguido siendo publicado desde entonces. El IPM global complementa al grupo de medidas introducidas bajo el liderazgo intelectual de Amartya Sen y Mahbub ul Haq, quienes inician con la creación del índice de Desarrollo Humano en 1990.

Dentro de la Agenda 2030 se adopta explícitamente el concepto de pobreza multidimensional en la Meta 17.19 de los ODS. Esta agenda invita a los países a ampliar las métricas de pobreza tradicionales más allá de los ingresos y exige medidas de pobreza multidimensional desarrolladas a nivel nacional. En la Meta 1.2., bajo el marco de trabajo de los ODS en 2019, el PNUD, la OPHI y la Universidad de Oxford presentaron un manual en el cual se aborda el proceso para construir índices multidimensionales nacionales y en el que se presentan las recomendaciones y las buenas prácticas que los países deben seguir para la construcción de un índice multidimensional de pobreza.

Dentro de este manual se destaca el caso colombiano²⁷ por ser uno de los primeros referentes en Latinoamérica en la implementación de este tipo de medición junto con México y Brasil.

Las medidas de pobreza multidimensional, incluidos los IPM adaptados a nivel nacional, son herramientas vitales para los tomadores de decisiones, ya que permiten una mejor información, focalización y seguimiento del progreso en las políticas nacionales y sectoriales. De esta manera, las políticas informadas por el IPM pueden integrar mejor las necesidades y el conocimiento de mujeres y hombres que enfrentan una variedad de vulnerabilidades y marginación y ayudar a identificar quién vive en la pobreza, al revelar conjuntos de disparidades superpuestas dentro y entre grupos en diferentes partes de un país y cómo estas privaciones cambian con el tiempo.

Dentro de las recomendaciones presentadas en el manual se destacan las siguientes:

- **Decidir el propósito del IPM.** Es fundamental tener claras las razones por las que el país quiere implementar un IPM nacional para que la medida siga estas razones²⁸. Este paso está estrechamente relacionado con un proceso de obtención de apoyo político y es esencial, en

²⁶ PNUD, OPHI, Universidad de Oxford, "How to build a National Multidimensional Poverty Index", 2019. Disponible en: <https://www.undp.org/publications/how-build-national-multidimensional-poverty-index>

²⁷ Para un mayor detalle, ver documento Conpes 150 de 2012, en el que se abordan los principales aspectos metodológicos y arreglos institucionales que se establecen entorno a la medición de la pobreza en el país. En este documento se destaca la conformación del comité de expertos en la medición de la pobreza multidimensional y su rol como garante de la continuidad de la medición. Documento disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/conpes/social/150.pdf>

²⁸ Para caso colombiano el propósito del IPM es monitorear la meta de reducción de la pobreza y definir metas de intervenciones específicas. Desde 2012 se utiliza para definir los beneficiarios y los criterios de egreso del programa de transferencias monetarias condicionadas.



todos los casos, que los gobiernos nacionales participen activamente en las discusiones y se sientan dueños de la medida final.

- **Establecer arreglos institucionales.** Este punto es esencial para garantizar la sostenibilidad del IPM en el tiempo y a través de los cambios de gobierno. Es decir, el IPM nacional debe convertirse en una herramienta de política permanente para el país, no solo para una administración específica.
- **Seguimiento de los cambios en la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo.** Uno de los objetivos más comunes de los IPM nacionales es monitorear la reducción de la pobreza. Esto implica realizar un seguimiento de los cambios en la pobreza multidimensional a lo largo del tiempo y analizar los cambios estadísticamente significativos en los niveles de pobreza en todo un país. Este propósito tiene implicaciones tanto para los indicadores como para los datos empleados.
- **Ajustes en el tiempo al IPM.** Cuando finalmente se disponga de más o mejores datos, se podría hacer un ajuste en el IPM para aprovechar estos, pero el IPM ya no sería comparable a lo largo del tiempo. Así, en el año de cambio se deben presentar tanto las medidas antiguas como las nuevas²⁹. Esto es relevante porque articular desde el principio cómo se puede revisar la medida (por ejemplo, una vez por década) asegura que los cambios no comprometan el propósito declarado del monitoreo de la pobreza. En cuanto al diseño de la muestra, la reducción de la pobreza se puede monitorear a nivel nacional y para áreas urbanas o rurales, regiones subnacionales y por edad u otros grupos de población. Los datos utilizados deben poder desglosarse por los grupos necesarios para que los países puedan construir tendencias de las cifras de pobreza para seguir el progreso a lo largo del tiempo.

Las instituciones deben participar en una revisión metodológica, que se recomienda una vez cada diez años. En estas revisiones es necesario examinar los indicadores, las dimensiones, las ponderaciones y los puntos de corte del IPM para ver si siguen siendo los mejores posibles para orientar las políticas. Es posible que se requieran nuevos indicadores, que se disponga de nuevos datos o incluso que se lleve a cabo un replanteamiento completo de la estructura de la medición. Además, ocasionalmente pueden ser necesarios algunos cambios metodológicos intermedios bien sea porque la encuesta original no incluía todos los indicadores o debido a que un indicador parezca problemático.

- **Considerar las ventajas y las desventajas de las fuentes de datos disponibles.** Seleccionar los datos que se utilizarán para los cálculos es otro paso fundamental al desarrollar un IPM nacional. En un mundo ideal, las restricciones de datos no deberían afectar qué dimensiones e indicadores pueden incluirse en un IPM nacional. Sin embargo, la realidad es que, en la mayoría de los casos, hay pocas opciones con respecto a las fuentes de datos. Los recursos económicos y humanos

²⁹ En el conpes 150 se hace explícita la necesidad de generar series empalmadas.



suelen ser una limitación, y los IPM nacionales suelen desarrollarse con tiempo y financiación limitados. Por lo tanto, los desarrolladores deben considerar las opciones disponibles y tomar decisiones basadas en sus objetivos de medición y el contexto particular de su país, por otro lado, la disponibilidad de datos también influye en las decisiones normativas sobre la estructura del IPM nacional.

Para calcular el mejor IPM posible, los gobiernos pueden decidir entre tres opciones. En primer lugar, pueden optar por utilizar una fuente de datos existente, que tiene algunas propiedades deseables (p. ej., es representativa a nivel nacional y, al menos, de áreas rurales y urbanas, e incluye preguntas sobre aspectos de la pobreza multidimensional). En segundo lugar, pueden optar por modificar una fuente de datos existente agregando preguntas sobre dimensiones o indicadores que actualmente no se capturan y/o aumentando el tamaño de la muestra para obtener representatividad en diferentes niveles (por ejemplo, regiones subnacionales, distritos, departamentos, etc.). Finalmente, podrán optar por diseñar e implementar una nueva encuesta, con el objetivo de recopilar información sobre las dimensiones e indicadores que han sido seleccionados para el IPM nacional. La opción que se siga depende del tiempo y los recursos económicos, cuán largo y costoso puede ser el proceso. Los gobiernos también deberían considerar cuánto más precisas serían las estadísticas de pobreza obtenidas de una encuesta nueva o modificada en comparación con lo que es posible calcular con los instrumentos de encuesta existentes. Adicionalmente, es importante considerar cómo esta decisión afecta la sostenibilidad de la medida.

El uso de una fuente de datos existente es la opción que los países suelen encontrar más factible. Tal decisión reduce los costos financieros y de tiempo asociados con el diseño y el cálculo del IPM nacional. A menudo, un IPM elaborado a partir de datos existentes también puede calcularse retrospectivamente durante dos o más periodos de tiempo, esto permite realizar un seguimiento de los cambios en la pobreza a lo largo del tiempo.

Para evaluar si esta opción es deseable, es necesario revisar la calidad de los datos, con qué frecuencia se recopilan y los niveles en los que son representativos, así como el tipo de información que cubre las fuentes de datos existentes. Los censos, las encuestas de hogares y los registros administrativos son las tres fuentes más comunes de microdatos disponibles. Se puede calcular un IPM nacional usando cualquiera de estas opciones. En la Tabla 5 se presentan las principales consideraciones en el uso de estos tres tipos de fuentes, así como sus ventajas y desventajas.

Tabla 5. Principales características de los datos censales, administrativos y de encuestas



Datos de censos		Datos de registros administrativos	Datos de encuestas de hogares
Muestra	Todos los hogares o Individuos de un país.	Grupos específicos de la población.	Muestra representativa de hogares.
Objetivo	Recopilar información sobre la población en general. Presentar una imagen completa y fiable de la población del país.	Registro, transacción y mantenimiento de registros. Asociado a la entrega de un servicio.	Recopilar información cuantitativa y cualitativa detallada sobre un subconjunto representativo de la población para medir el nivel y la tendencia de los indicadores.
tiempo de recolección de datos	Periodo corto (menos de cinco meses).	De diario a anual.	De tres a cinco meses, o más si se estratifica por temporada.
Desagregación	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	La desagregación más baja depende del tamaño y el diseño de la encuesta.
Frecuencia de recopilación de datos	Intervalos de 10 años.	Variable.	Intervalos de uno a cinco años (dependiendo de la encuesta).
Ventajas Desventajas	Ámbito: población total del hogar.	Aplicabilidad: muestra a menudo más grande que los datos de la encuesta.	Rentabilidad: posible recopilar en situaciones en las que la enumeración
	Principal fuente nacional: datos de referencia fiables sobre características clave.	Alcance: por lo general rastrea Indicadores estrechamente definidos.	completa no es práctica o no se dispone de datos administrativos adecuados.
	Uso: muy completo.	Especificidad: pequeños subgrupos.	Ámbito: posibilidad de realizar múltiples preguntas sobre características de interés.
	Desagregación: áreas administrativas más pequeñas del país.		Contabilidad: mejor control de errores no muestrales si entrevistadores y supervisores bien capacitados aseguran una recopilación de datos de alta calidad. La fuente de información más común para monitorear la pobreza y la privación en todos los países.
Desventajas	No se satisface la sencillez y la periodicidad: compleja de administrar y el coste de recogida y limpieza de datos es muy elevado.	Uso: complejo, difícil de limpiar y organizar.	La periodicidad puede ser poco frecuente y el período entre la recopilación y la publicación de datos puede ser largo.
		Disponibilidad: no disponible	Alcance: da una "instantánea" de la población, pero no detalles locales.



Datos de censos		Datos de registros administrativos	Datos de encuestas de hogares
Muestra	Todos los hogares o Individuos de un país.	Grupos específicos de la población.	Muestra representativa de hogares.
Objetivo	Recopilar información sobre la población en general. Presentar una imagen completa y fiable de la población del país.	Registro, transacción y mantenimiento de registros. Asociado a la entrega de un servicio.	Recopilar información cuantitativa y cualitativa detallada sobre un subconjunto representativo de la población para medir el nivel y la tendencia de los indicadores.
tiempo de recolección de datos	Periodo corto (menos de cinco meses).	De diario a anual.	De tres a cinco meses, o más si se estratifica por temporada.
Desagregación	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	La desagregación más baja depende del tamaño y el diseño de la encuesta.
Frecuencia de recopilación de datos	Intervalos de 10 años.	Variable.	Intervalos de uno a cinco años (dependiendo de la encuesta).
Ventajas Desventajas	Ámbito: población total del hogar.	Aplicabilidad: muestra a menudo más grande que los datos de la encuesta.	Rentabilidad: posible recopilar en situaciones en las que la enumeración
	Principal fuente nacional: datos de referencia fiables sobre características clave.	Alcance: por lo general rastrea Indicadores estrechamente definidos.	completa no es práctica o no se dispone de datos administrativos adecuados.
	Uso: muy completo.	Especificidad: pequeños subgrupos.	Ámbito: posibilidad de realizar múltiples preguntas sobre características de interés.
	Desagregación: áreas administrativas más pequeñas del país.		Contabilidad: mejor control de errores no muestrales si entrevistadores y supervisores bien capacitados aseguran una recopilación de datos de alta calidad. La fuente de información más común para monitorear la pobreza y la privación en todos los países.
		públicamente en muchos países.	
		Cuestiones legales y éticas.	Sujeto a errores de medición de muestreo, así como no muestreo.
	La calidad de los datos puede ser baja.	La calidad de los datos varía mucho.	



Datos de censos		Datos de registros administrativos	Datos de encuestas de hogares
Muestra	Todos los hogares o Individuos de un país.	Grupos específicos de la población.	Muestra representativa de hogares.
Objetivo	Recopilar información sobre la población en general. Presentar una imagen completa y fiable de la población del país.	Registro, transacción y mantenimiento de registros. Asociado a la entrega de un servicio.	Recopilar información cuantitativa y cualitativa detallada sobre un subconjunto representativo de la población para medir el nivel y la tendencia de los indicadores.
tiempo de recolección de datos	Periodo corto (menos de cinco meses).	De diario a anual.	De tres a cinco meses, o más si se estratifica por temporada.
Desagregación	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	Nivel más bajo: administrativo y geográfico.	La desagregación más baja depende del tamaño y el diseño de la encuesta.
Frecuencia de recopilación de datos	Intervalos de 10 años.	Variable.	Intervalos de uno a cinco años (dependiendo de la encuesta).
Ventajas Desventajas	Ámbito: población total del hogar.	Aplicabilidad: muestra a menudo más grande que los datos de la encuesta.	Rentabilidad: posible recopilar en situaciones en las que la enumeración
	Principal fuente nacional: datos de referencia fiables sobre características clave.	Alcance: por lo general rastrea Indicadores estrechamente definidos.	completa no es práctica o no se dispone de datos administrativos adecuados.
	Uso: muy completo.	Especificidad: pequeños subgrupos.	Ámbito: posibilidad de realizar múltiples preguntas sobre características de interés.
	Desagregación: áreas administrativas más pequeñas del país.		Contabilidad: mejor control de errores no muestrales si entrevistadores y supervisores bien capacitados aseguran una recopilación de datos de alta calidad. La fuente de información más común para monitorear la pobreza y la privación en todos los países.
		Sesgo de cobertura: puede no ser representativo de toda la población de Interés.	



Fuentes: DANE, basado en el Banco Asiático de Desarrollo, 2010; Connelly et al., 2016; Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS), 2004

- **Inclusión de fuentes alternativas.** Finalmente, dentro del manual se mencionan algunos casos en los que los países consideran la importancia de incluir medición de aspectos asociados con las privaciones derivadas del cambio climático y la disponibilidad de recursos naturales. En este sentido se menciona el aprovechamiento de fuentes de datos provenientes de sensores remotos (p.ej. imágenes satelitales), datos meteorológicos y datos de riesgo ambiental derivados de observaciones y modelos (p.ej. el bosque global basado en imágenes Landsat o mapas globales de riesgos ambientales, incluidas inundaciones, sequías y terremotos). Además, se resalta la necesidad de seguir explorando este tipo de información y la relación que tienen estos elementos y sus interrelaciones a lo largo del tiempo entre las variables ambientales y la pobreza.

2.4. Conclusiones

De los hallazgos realizados a partir de la revisión de referentes internacionales se destacan algunos aspectos que dan cuenta de las fuentes y los métodos alternativos para el cálculo de las dimensiones que componen el cálculo de pobreza multidimensional.

Se destacan los siguientes elementos en el empleo de fuentes y métodos alternativos:

- En la construcción y la actualización de los IPM se requiere la inclusión de dimensiones esenciales del bienestar de la población (salud, educación, vivienda) que permitan validar la pertinencia de programas sociales. También se requiere considerar las desagregaciones que se quiere y necesita monitorear en el país, por ejemplo, si solo se necesita información a nivel nacional o quizás con desagregación urbana o rural, por regiones, grupos de edad, grupos poblacionales, etc. Estos requerimientos tienen efectos en las fuentes de datos que se deben utilizar.
- Las dimensiones y los indicadores incluidos en el IPM son resultado de un trabajo consensuado al interior del país. Es de gran importancia que los arreglos institucionales y el involucramiento del gobierno en la construcción del IPM permita su mantenimiento en el tiempo.
- Es importante contar con la participación de instituciones de gobierno en la revisión metodológica del IPM de forma periódica o los que sean requeridos. Estas revisiones pueden estar motivadas por la disposición de nuevos datos o por cambios en la estructura de la medición.

2.5. Recomendaciones

- Se recomienda realizar ajustes al IPM en periodos de 10 años.
- Se recomienda mantener series empalmadas para poder realizar seguimiento a la evolución del IPM a lo largo del tiempo.



- Debido a que se recomienda utilizar una misma fuente de datos para poder cruzar las dimensiones de carencia, en la mayoría de los países emplean como fuente principal las encuestas de hogares. Los ajustes principales realizados sobre estas fuentes de datos están relacionados con la inclusión de nuevas preguntas, modificación o parafraseo y la ampliación de la muestra. En algunos casos se realiza la combinación con otros tipos de fuentes, sin embargo, estos requieren la existencia de llaves de cruce entre fuentes y un trabajado de depuración o imputación mayor.
- Respecto a las consideraciones sobre las fuentes de datos a emplear en la construcción del IPM se requiere abordar aspectos relacionados con su disponibilidad, su grado de precisión, la estabilidad de las mediciones y la posibilidad de realizar cálculos retrospectivos, entre otros.
- Se recomienda la constante exploración de fuentes de datos multipropósito con el objetivo de contar con referentes que permitan la comparación entre dimensiones en el IPM.



La preparación del Reporte de esta edición participamos los siguientes funcionarios:

Grace Andrea Torres Pineda - gatorresp@dane.gov.co;

Johana Catherine Avila Alvarado - jcavilaa@dane.gov.co;

Mónica Andrea Quiroga Rivera – maquirogar@dane.gov.co;

Alexander Gonzalez Coca – agonzalezc@dane.gov.co;

Yineth Mahecha Monsalve - ymahecham@dane.gov.co;

Revisión de estilo por: Sonia Marcela Naranjo Morales - smnaranjom@dane.gov.co

Revisión de contenido por: Julieth Alejandra Solano Villa - jasolanov@dane.gov.co

Si tiene dudas comentarios o aportes sobre esta edición por favor no dude en comunicarse al correo: jcavilaa@dane.gov.co

