

VII Convención de Familias
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

Las familias en las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional: 2012

Enrique Vásquez, PhD.
Profesor-investigador de la Universidad del Pacífico
Lima, 15 de mayo de 2014

Enfoques de medición de la pobreza

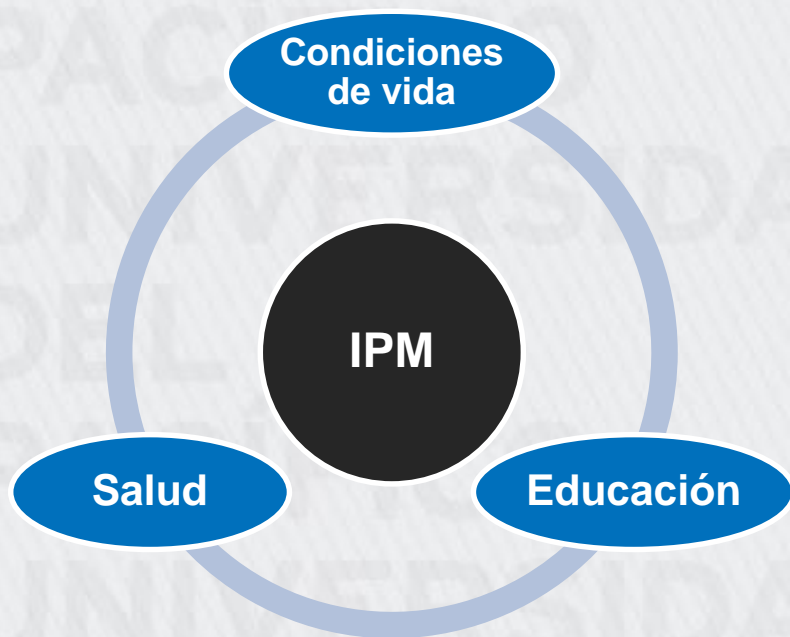
	Enfoque monetario	Enfoque multidimensional
2011	27.8% (8,331,599 personas)	39.9% (11,933,748 personas)
2012	25.8% (7,880,750 personas)	36.6% (11,160,015 personas)
	450,842 personas dejaron de ser pobres monetarios entre el 2011 y 2012.	773,733 personas dejaron de ser pobres multidimensionales entre el 2011 y 2012.

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

El enfoque integral de pobreza multidimensional

Índice de pobreza multidimensional (IPM)

El IPM se calcula mediante la ponderación de nueve indicadores agrupados en 3 dimensiones:

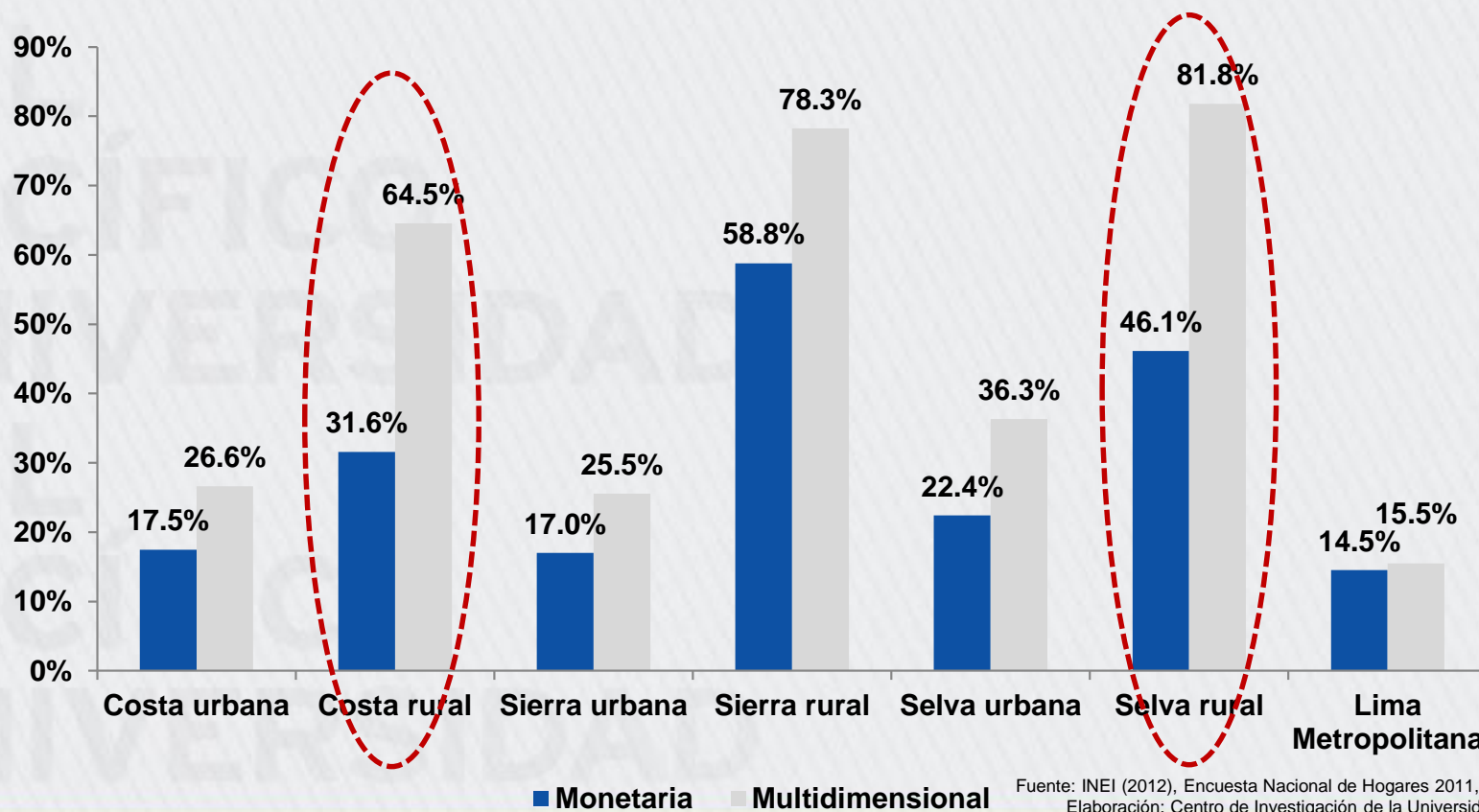


Dimensión	Indicador	Ponderación
Educación	Escolaridad familiar	1/6
	Matrícula infantil	1/6
Salud	Asistencia a centro de salud	1/6
	Déficit calórico	1/6
Condiciones de la vivienda	Electricidad	1/15
	Agua	1/15
	Desagüe	1/15
	Piso de la vivienda	1/15
	Combustible de cocina	1/15

Fuente: Alkire-Foster (2008), Counting and Multidimensional Poverty Measurement, University of Oxford.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Las cifras de pobreza multidimensional muestran una realidad distinta

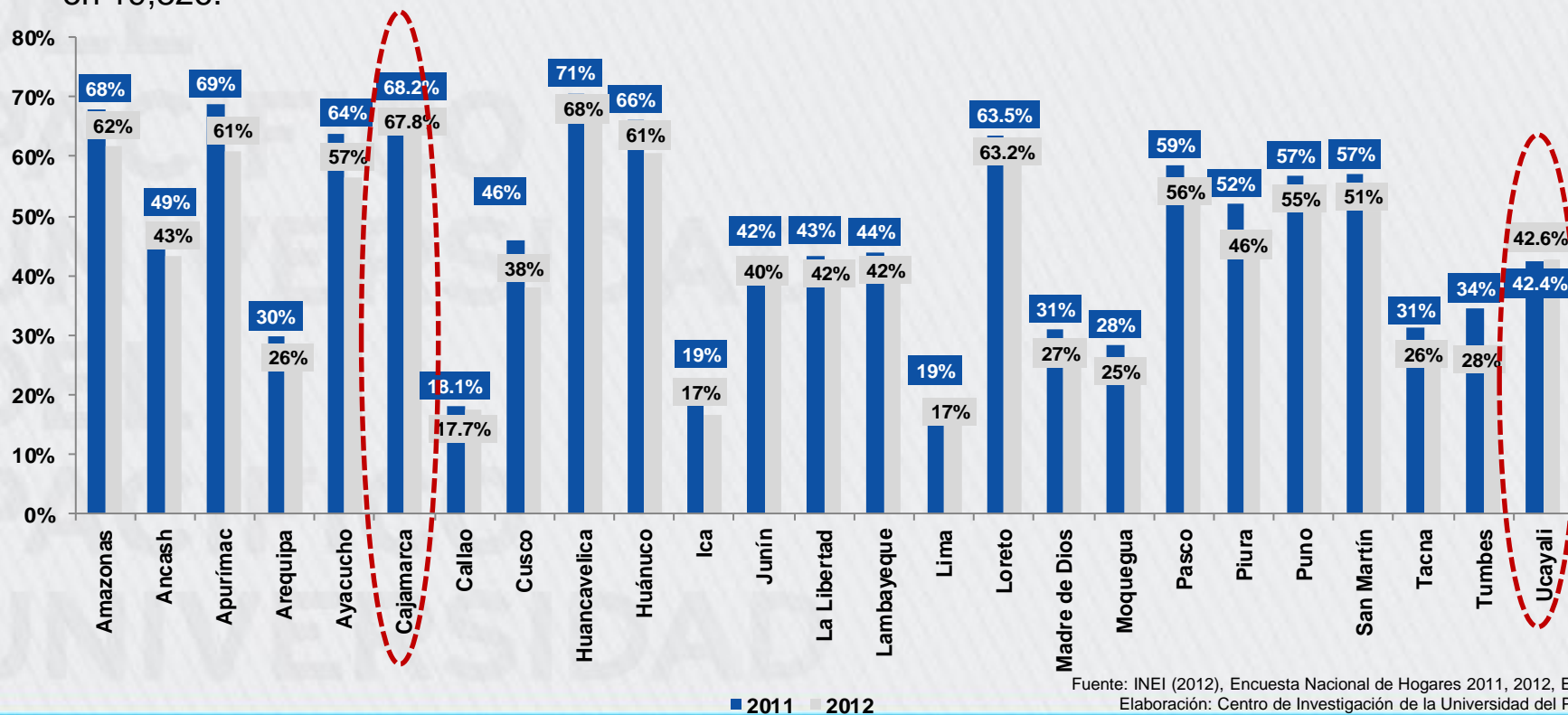
- En ambos ámbitos (urbano y rural), a lo largo de las tres regiones naturales, la pobreza multidimensional es mayor que la pobreza monetaria.
- En el ámbito rural, se registra la mayor divergencia entre ambos enfoques. Sobre todo, en la Costa y Selva, pues la diferencia alcanza los 32.9pp y 35.7pp respectivamente.



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Pobreza multidimensional a nivel departamental: 2011 - 2012

- A nivel departamental, preocupan los resultados para Ucayali pues la tasa de pobreza multidimensional se incrementó en +0.2pp, lo cual implica que 5,526 personas pasaron a ser pobres multidimensionales en este departamento.
- Todos los demás departamentos redujeron la tasa de pobreza multidimensional y el número de pobres multidimensionales con excepción de Cajamarca ya que el número de pobres se incrementó en 19,826.

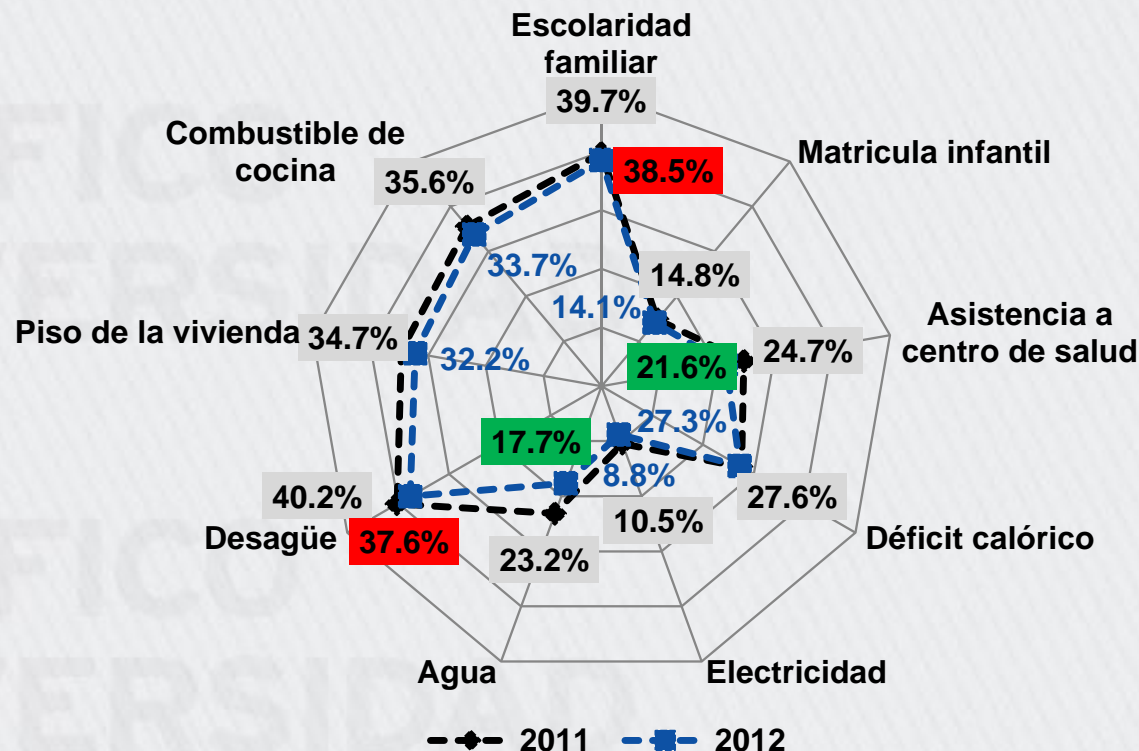


Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿A qué se debe la diferencia entre ambos enfoques?

Diagnóstico de las privaciones

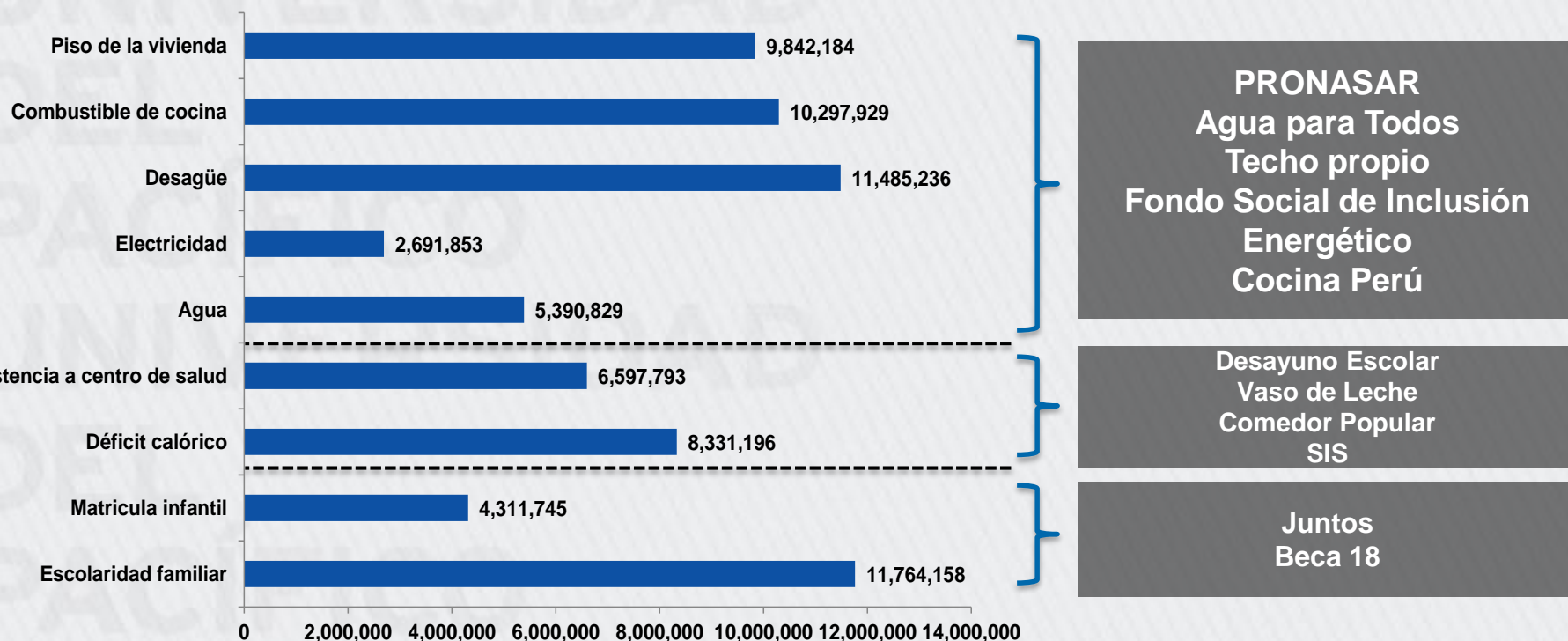
- A nivel nacional, las mayores privaciones detectadas se relacionan con la **escolaridad familiar** (jefe de hogar con primaria completa o nivel de educación inferior) y el **desagüe** (conexión a redes públicas de desagüe).
- Asimismo, entre el 2011 y 2012, las privaciones que se redujeron en mayor proporción fueron las de **agua** (conexión a redes públicas de agua) y **asistencia a centro de salud**.



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Cuántas personas sufren de estas privaciones?

Más de 10 millones de peruanos sufren de las privaciones de combustible de cocina, desagüe y escolaridad familiar.



Urge aliviar estas necesidades por medio de programas sociales.

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Quiénes son los pobres multidimensionales?

53.5% vive en el ámbito rural y tienen 31 años de edad en promedio

En promedio, los jefes de hogar perciben **S/. 408 mensuales** por su ocupación principal y **trabajan 36 horas semanales**.

El 38% no cuenta con seguro de salud. El 51.7% está afiliado al SIS.

El 38% de los ocupados se dedica a la **agricultura o pesca**

El 58% de los hijos menores de 18 años cuentan tan solo con **primaria incompleta**.

En promedio, las familias cuentan con **5 miembros**.

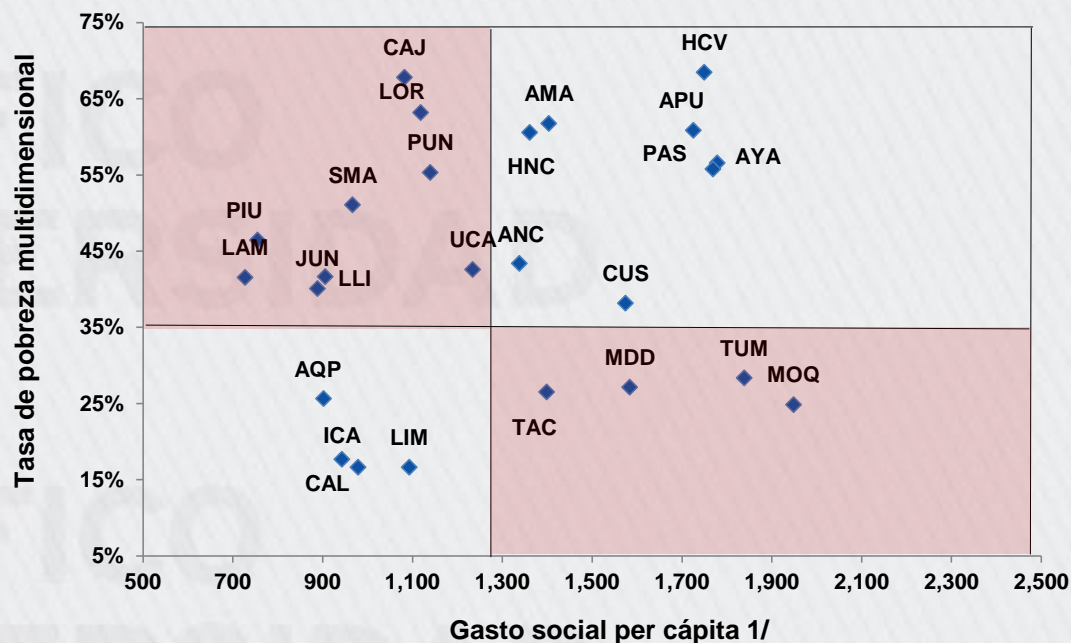
El 94% de las mujeres pertenecientes a la PEA poseen una ocupación y trabajan, en promedio, **32 horas semanales**.



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
Ilustración tomada de <http://gachala-cundinamarca.gov.co/sitio.shtml?s=C&m=v>.

Errores de focalización del gasto bajo la lupa multidimensional

- Mediante el enfoque multidimensional, se detecta una **errónea focalización del gasto social** del actual gobierno.
- Por ejemplo, Cajamarca cuenta con la segunda mayor tasa de pobreza multidimensional (67,8%); sin embargo, el gasto social per cápita es uno de los más bajos (S/. 1,082). Lo contrario sucede en Tumbes.



1/ Gasto social incluye las actividades de Saneamiento, Salud, Cultura y Deporte, Educación, Protección Social y Previsión Social.

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2012, ENAHO ; MEF (2012), Sistema Integrado de Administración Financiera: Consulta Amigable, SIAF.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Y los programas sociales responden a las necesidades de la población en situación de pobreza?

Programas sociales alimentarios del gobierno de Ollanta Humala

Programa Social		Bien o servicio	Población objetivo	Indicador usado
Alimentarios	Vaso de Leche	Varios tipos de raciones que, por lo general, incluyen un vaso de leche.	<ul style="list-style-type: none"> - Niños menores de 6 años, mujeres gestantes y madres lactantes en condición de pobreza. - Niños entre 6 y 13 años en condición de pobreza. - Personas de la tercera edad en condición de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> - Niños con 13 años o menos en condición de pobreza - Mayores de 65 años en condición de pobreza.
	Comedor Popular	Almuerzo entre lunes y viernes (20 días por mes).	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.
	Desayuno Escolar	Diferentes tipos de raciones que incluyen componente líquido y sólido.	<ul style="list-style-type: none"> - Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) - Niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria). 	<ul style="list-style-type: none"> - Niños pobres de 3 a 6 años de edad (o que cursan el nivel inicial) - Niños pobres de 6 a 12 años (o que cursan el nivel primaria).

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Y los programas sociales responden a las necesidades de la población en situación de pobreza?

Programas sociales no alimentarios del gobierno de Ollanta Humala

Programa Social		Bien o servicio	Población objetivo	Indicador usado
No Alimentarios	SIS	Servicio de atención gratuita de salud (SIS gratuito).	Personas en condición de pobreza que no cuentan con algún tipo de seguro de salud.	Personas en condición de pobreza que no cuentan con seguro de salud.
	Cuna Más	Servicio de cuidado diurno y servicio de acompañamiento de familias.	Niños pobres con 3 años de edad o menos que habitan en una zona pobre.	Niños pobres con 3 años de edad o menos en condición de pobreza.
	Juntos	Transferencia monetaria de S/. 100.	Personas en condición de pobreza.	Personas en condición de pobreza.
	Pensión 65	Transferencia monetaria de S/. 250.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.	Personas mayores de 65 años en condición de pobreza extrema.

Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Y los programas sociales responden a las necesidades de la población en situación de pobreza?

Panorama actual de los principales programas sociales alimentarios y no alimentarios.

Presupuesto y Beneficiarios de principales programas sociales a nivel nacional, 2012

Programa Social		Presupuesto	Beneficiarios
Vaso de Leche	S/.	363,000,000	1,714,851
Comedor Popular	S/.	128,037,445	434,092
Desayuno Escolar	S/.	317,300,889	1,363,411
SIS	S/.	674,420,454	9,503,409
Cuna Más	S/.	186,487,089	57,817
Juntos	S/.	852,844,592	518,339
Pensión 65	S/.	264,357,731	133,099

1/ La información de beneficiarios del programa Cuna Más fue tomada del sistema informático Cuna Net.

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO; MEF (2012), Sistema Integrado de Administración Financiera: Consulta Amigable, SIAF, Sistema Cuna Net.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

¿Cómo evaluar la eficacia de estos programas sociales?

Existen dos tipos de errores que se pueden medir a través de la identificación de la población objetivo de cada programa social y de sus beneficiarios:

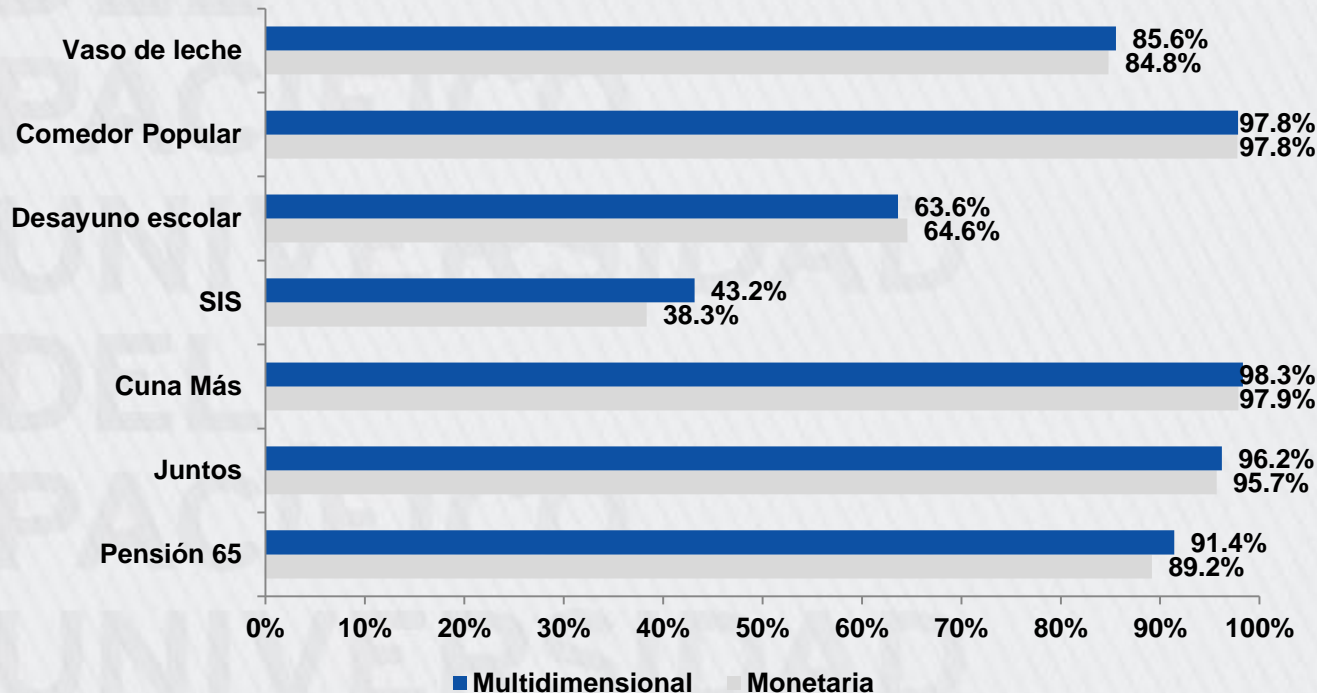
- Subcobertura
- Filtración

Medición de la ineficacia en la gestión de los programas sociales

Programa Social	No beneficiario	Beneficiarios
No población objetivo		Filtración
Población objetivo	Subcobertura	

Subcobertura

- En todos los programas sociales, se registran altos niveles de subcobertura. Es decir, **los programas del gobierno dirigidos a aliviar la pobreza no están atendiendo a gran parte de la población objetivo.**
- En general, la subcobertura es ligeramente mayor mediante el enfoque multidimensional ya que el enfoque monetario subestima a la cantidad de personas que deben ser beneficiadas por cada uno de los programas sociales.

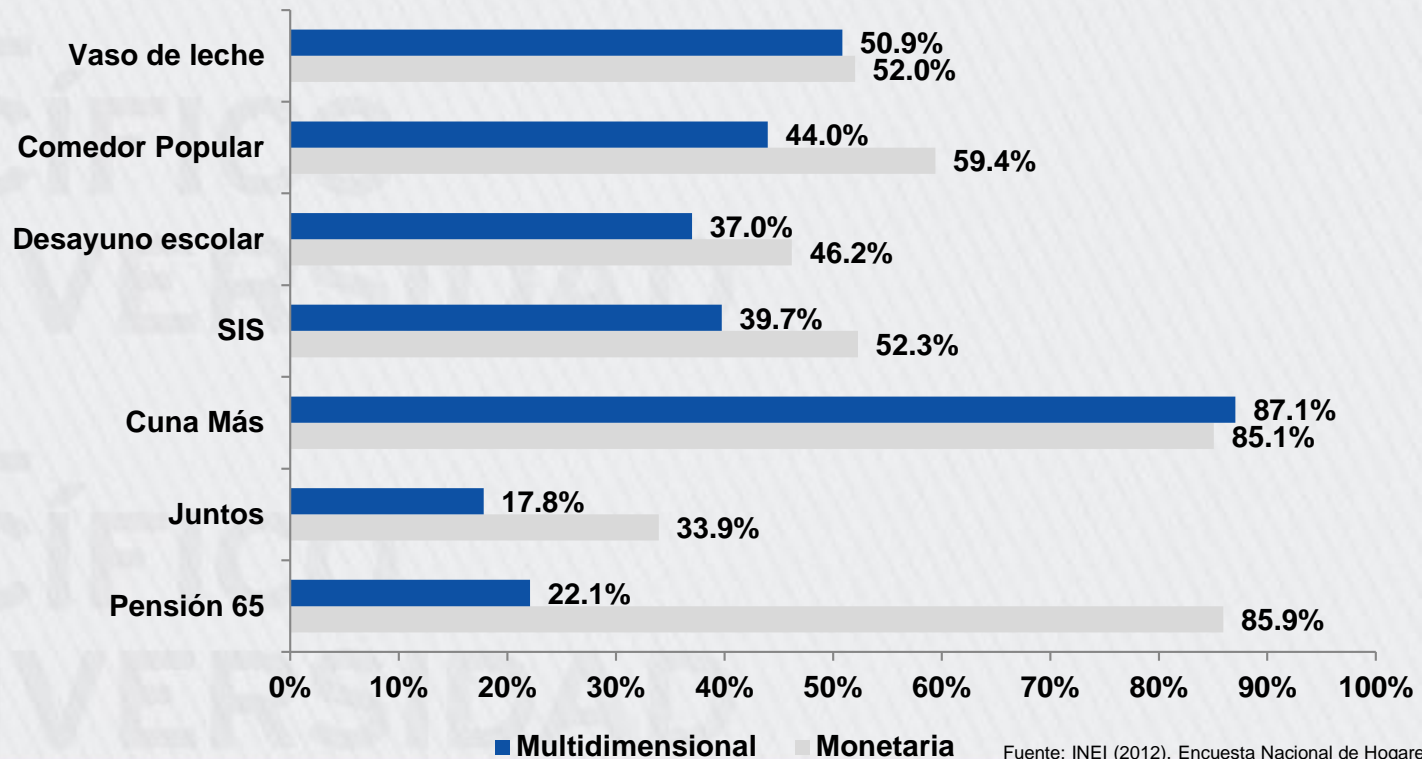


El número de beneficiarios y filtraciones de Cuna más asciende a 70,231 y 61,137 personas respectivamente debido a dos razones. Primero, una fracción de las filtraciones ha sido heredada del programa Wawa Wasi y, segundo, el 81.3% de estas filtraciones corresponden al ámbito urbano ya que allí Cuna Más aplica focalización geográfica (por distritos) y no individual como usualmente se suele hacer.

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Filtraciones

- Como se vio en el análisis de la subcobertura, las filtraciones son considerablemente menores según el enfoque multidimensional ya que el enfoque monetario subestima a la población objetivo.
- El nivel de filtraciones es relativamente menor al de subcobertura en todos los casos. Sin embargo, **las filtraciones representan un gasto ineficaz** de acuerdo con el presupuesto asignado para cada programa y su respectiva población objetivo.

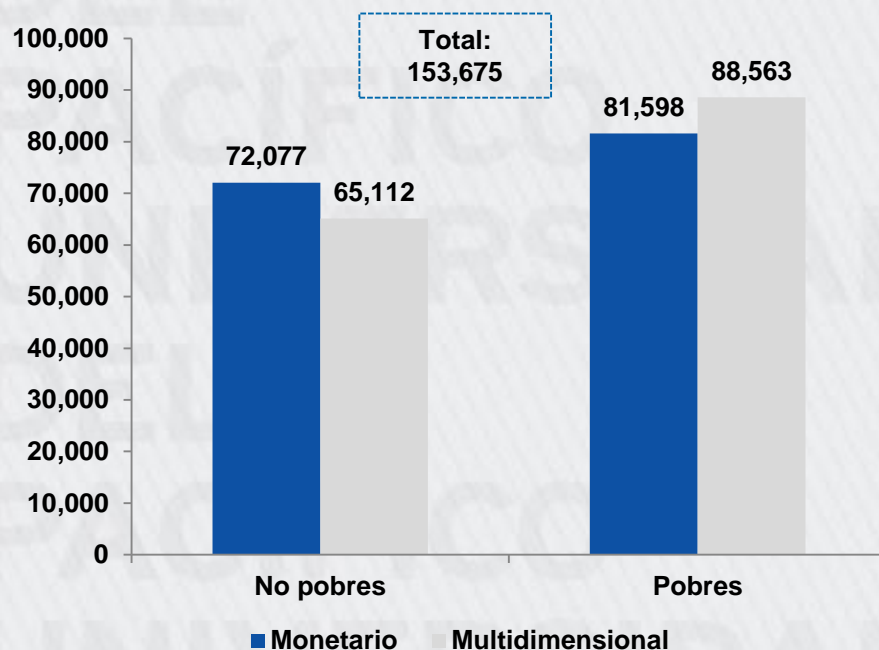


Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

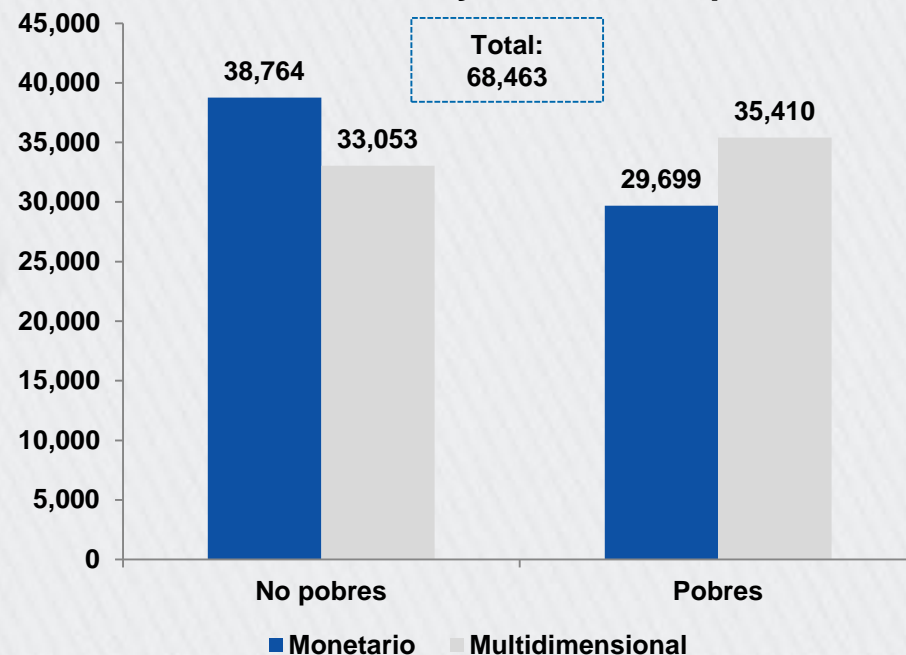
Yuxtaposición de programas sociales vaso de leche con desayuno escolar y comedor popular

La yuxtaposición de programas sociales se encuentra cuando una persona es beneficiada por dos o más programas sociales con objetivos similares.

Vaso de Leche y Desayuno Escolar



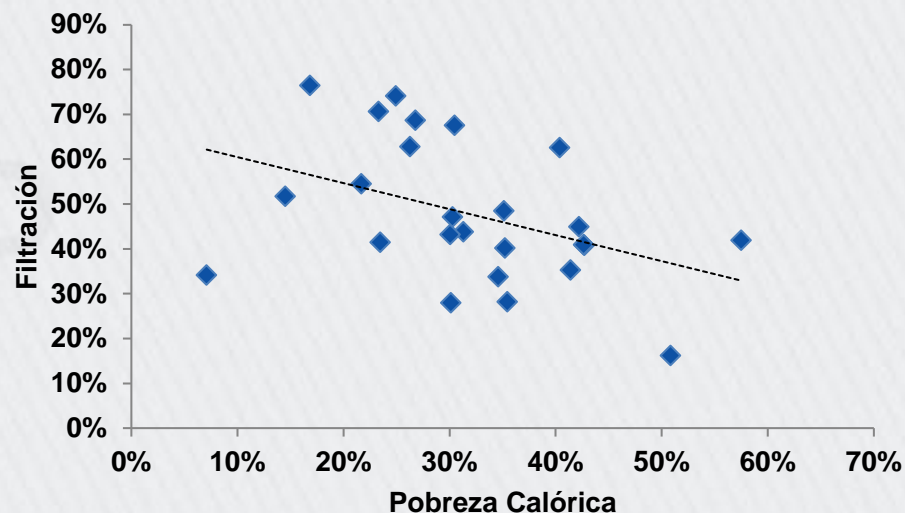
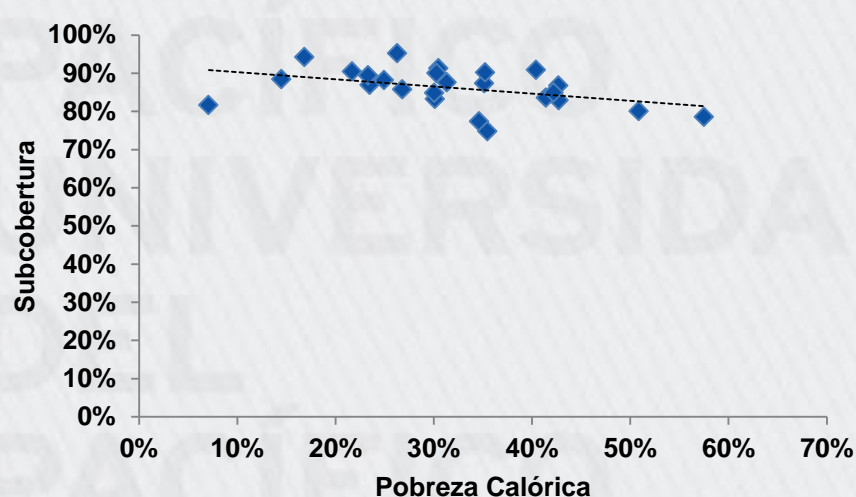
Vaso de Leche y Comedor Popular



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Programa Vaso de leche a nivel departamental

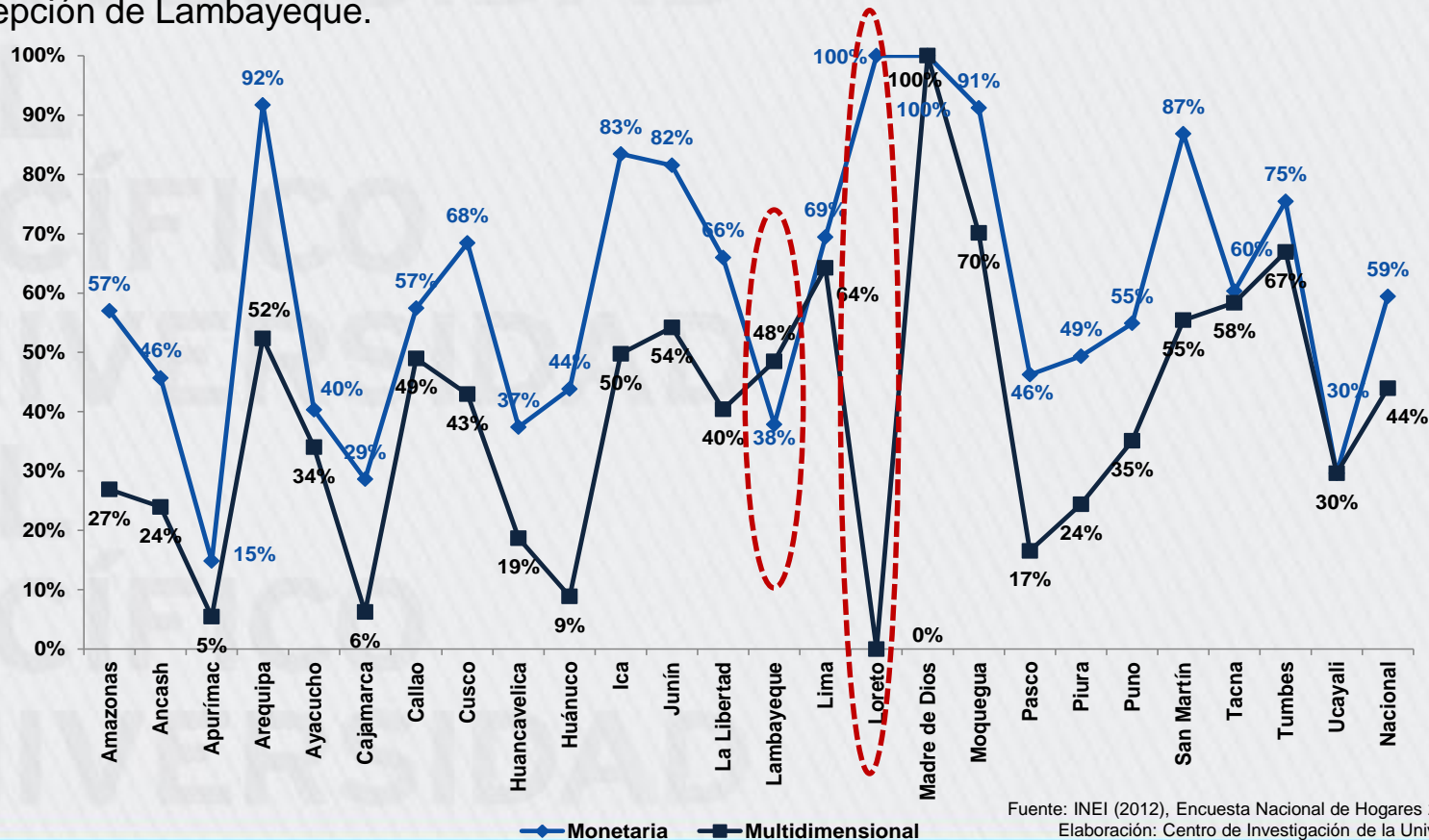
- **Ligera relación negativa entre la tasa de subcobertura (medida partir del enfoque multidimensional) y la pobreza calórica:** en los departamentos con mayor pobreza calórica, la tasa de subcobertura es bastante alta pues no llega a todos los beneficiarios meta, pero, al mismo tiempo, es baja en comparación a otros departamentos.
- **Relación negativa entre la tasa de filtración (medida partir del enfoque multidimensional y la pobreza calórica:** en los departamentos con mayor pobreza calórica, el nivel de filtración es menor.



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Filtraciones en el programa Comedor Popular a nivel departamental

- A nivel departamental, se observa que el nivel de filtraciones es bastante heterogéneo. Más aun, si se compara las filtraciones halladas mediante ambos enfoques de pobreza. Loreto es un claro ejemplo.
- El nivel de filtración en todos los departamentos es mayor o igual según el enfoque monetario con excepción de Lambayeque.



Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO.
Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

...y toda esta ineficacia cuesta

El costo de las filtraciones como porcentaje del PBI nacional llega al **0.17%**. El SIS representa el mayor costo como porcentaje del PBI (0.05%), pese a que posee el menor costo promedio por beneficiario (S/. 71).

Costo de la ineficacia en la gestión de programas sociales a nivel nacional, 2012

Programa Social	Presupuesto	Beneficiarios	Filtraciones	Costo promedio por beneficiario	Costo de filtraciones	Costo de filtraciones como % PBI
Vaso de Leche	S/. 363,000,000	1,714,851	872,203	S/. 212	S/. 184,627,998	0.03%
Comedor Popular	S/. 128,037,445	434,092	190,863	S/. 295	S/. 56,296,020	0.01%
Desayuno Escolar	S/. 317,300,889	1,363,411	504,475	S/. 233	S/. 117,404,367	0.02%
SIS	S/. 674,420,454	9,503,409	3,775,277	S/. 71	S/. 267,916,923	0.05%
Cuna Más	S/. 186,487,089	57,817	18,732	S/. 3,225	S/. 60,419,533	0.01%
Juntos	S/. 852,844,592	518,339	92,346	S/. 1,645	S/. 151,940,426	0.03%
Pensión 65	S/. 264,357,731	133,099	29,406	S/. 1,986	S/. 58,404,859	0.01%
Total					S/. 897,010,126	0.17%

Fuente: INEI (2012), Encuesta Nacional de Hogares 2011, 2012, ENAHO; MEF (2012), Sistema Integrado de Administración Financiera: Consulta Amigable, SIAF. Elaboración: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Conclusiones

- 1. El enfoque de pobreza multidimensional presenta una realidad distinta a la mostrada por el enfoque de pobreza monetaria.** En concreto, para el 2012, la tasa de pobreza multidimensional es de 36.6%, mientras que, según la pobreza monetaria, la tasa es de 25.8%. Es decir, existen 11,160,014 pobres multidimensionales y 7,880,757 pobres monetarios en el país.
- 2. La reducción en la pobreza en comparación al 2011 es mayor según el enfoque multidimensional** ya que éste señala que 773,733 dejaron de ser pobres, mientras que, según el enfoque monetario, solo fueron 450,842.
- 3. El nivel de subcobertura en los siete programas sociales evaluados supera el 80%** mediante ambos enfoques de pobreza con excepción del SIS y Desayuno Escolar. **El nivel de filtraciones es considerablemente menor que el de subcobertura; sin embargo, generan un desperdicio del presupuesto asignado para cada programa social.** La yuxtaposición entre los programas sociales evaluados no representa un problema de mayor gravedad actualmente.
- 4. La ineficacia de los programas sociales representa el 0.17% del PBI peruano.** A pesar de que el SIS cuenta con la menor tasa de subcobertura, generan el mayor costo de filtraciones como porcentaje del PBI (0.05%).

Conclusiones

- 5. Los problemas alimenticios son uno de los principales problemas a nivel nacional.** Aproximadamente, 2 de cada 5 niños menores de cinco años sufre de desnutrición crónica. 33.49% de los niños y niñas entre 6 y 11 años viven en hogares con déficit calórico. Las diferencias a nivel departamental, área de residencia o región natural fueron muy pronunciadas en el 2012.