



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la región de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial.

Innovación en la medición de pobreza: Siete lecciones de diseño sobre el uso de Comités Asesores para mejorar las cifras oficiales de pobreza en Perú

Por Renos Vakis y Matthias Schmidt

Entre el 2004 y el 2007 no hubo estadísticas anuales sobre pobreza en el Perú. Esto se debió a serios problemas con la encuesta de hogares que se utilizaba para este fin, a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (INEI). Muchos de estos problemas surgieron por cambios en el instrumento de encuesta, prácticas de recolección de información y demoras en actualizaciones de las metodologías de medición de pobreza. Esto hizo que se suspendiera el análisis de la situación de pobreza durante 3 años. En este período poco se supo sobre cambios en los niveles de pobreza y desigualdad y sobre la efectividad de las políticas contra la pobreza. Como resultado, la confianza del público en la capacidad del INEI se vio afectada. En este contexto, en marzo del 2007, el INEI solicitó asistencia técnica del Banco Mundial para solucionar los problemas metodológicos y de recolección de datos.

En lugar de dar asistencia técnica directa – como suele hacerse cuando hay este tipo de solicitudes – el equipo del Banco propuso la creación de un Comité Asesor externo (CA) que tendría las siguientes funciones: (i) discutir, asesorar y llegar a un consenso sobre la mejor metodología que podría utilizarse para mejorar y producir estimaciones de pobreza comparables a través del tiempo en Perú, y (ii) supervisar el trabajo de un equipo técnico interinstitucional (conformado por el INEI, el Banco Mundial y otros), encargado de implementar las recomendaciones del CA. El Comité estaría conformado por expertos en temas de pobreza de organismos públicos (como el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco Central), la academia peruana (Universidad Católica, Universidad del Pacífico, Grupo de Análisis para el Desarrollo y la Universidad de San Martín), y organismos internacionales (como el *Institut de recherche pour le développement*, el BID, la CEPAL y el Banco Mundial). Este enfoque interinstitucional buscaba apoyar al INEI en la creación de un ambiente de transparencia y apertura, necesarios para mejorar la credibilidad y las relaciones con sus clientes y el público en general.

Desde el 2007 el Banco Mundial ha apoyado al INEI vía asistencia técnica no reembolsable (NLTA por sus siglas en inglés) en el refinamiento y la implementación del modelo sugerido por el Comité. El apoyo ha incluido la participación en las reuniones del CA, asistencia técnica, desarrollo de capacidades y asesoría en actividades de diseminación; todas ellas con el fin de crear consenso en cómo resolver los principales problemas metodológicos y mejorar el diálogo de política.¹

Este enfoque participativo en un asunto que suele hacerse exclusivamente por el gobierno ha sido un logro único e innovador. Permitir a expertos externos y académicos discutir, debatir e influir en la metodología oficial de medición de pobreza ha sido un éxito: ha permitido generar un espacio de diálogo y de creación de consenso, y dar asistencia técnica oportuna al INEI. Ayudó también a incorporar un nuevo concepto de control de calidad en el manejo de las estadísticas nacionales. Como resultado, los asuntos metodológicos se resolvieron, la capacidad del INEI aumentó y los esfuerzos de diseminación han facilitado el amplio acceso del público a la información producida por el instituto. Adicionalmente, la credibilidad de las cifras aumentó, logrando

¹ Una descripción de los componentes técnicos de este trabajo pueden encontrarse en: www.worldbank.org/lacpovertymeasurement

que el debate se concentre en el rol de la política pública en la reducción de pobreza. Este modelo se está replicando en varios países, y el INEI está explorando opciones para expandir este modelo a otras áreas dentro del Perú (como a los indicadores laborales y las cifras de crecimiento). Finalmente, el Comité Asesor sobre Pobreza ha sido institucionalizado por un decreto presidencial en abril del 2010, lo que le garantiza su sostenibilidad como instancia independiente asesora del INEI en metodologías de pobreza en los próximos años.

A continuación se presentan algunas de las lecciones sobre este proceso.

Lección 1: Convocar gente capaz, establecer roles claros y mantener el enfoque técnico

Después de discutirlo con el INEI, el Banco Mundial envió una invitación a los potenciales expertos presentando un programa de trabajo concreto y la potencial estructura del Comité. El liderazgo inicial del Banco fue instrumental para alcanzar los principales objetivos y para abordar varios desafíos. En primer lugar, logró asegurar que los miembros externos tuvieran experiencia relevante y reputación en el tema de metodologías de pobreza –muchos de ellos inclusive habían sido críticos de la capacidad del INEI de producir estadísticas de calidad. En segundo lugar, bajo la coordinación del Banco, esta primera fase dejó claro que el rol del Comité sería de asesoría y no de ejecución. Esto significaba que finalmente el INEI sería responsable por los resultados y las cifras de pobreza; algunos expertos temían que su participación en el Comité fuera interpretada como un respaldo a las políticas del gobierno. Finalmente, la definición de agendas técnicas y concretas para cada reunión permitió que el trabajo se concentrara en temas metodológicos dejando claro la misión del Comité y permitiéndole en últimas, resistir presiones por parte de individuos sin capacidad técnica interesados en participar.

Lección 2: Transferir conocimiento a nivel local (asegurar apropiación)

El modelo del Comité permitió a los técnicos del INEI y a los expertos externos discutir, debatir e influir en la definición de la metodología de pobreza. Al principio, la participación de los expertos externos no fue sustantiva; aunque todos participaron en las reuniones, no todos fueron muy activos en el análisis de los datos. Si bien el proceso inicial fue útil, quedó claro que las discusiones técnicas hubieran podido ser más fructíferas y profundas si los miembros hubieran estado más comprometidos. El Comité, con el paso del tiempo, cayó en cuenta que se requería un involucramiento más sistemático por parte de los miembros externos. Esto llevó a la creación de sub-comités en varios temas, con el fin de permitir a los miembros concentrarse en los temas de su preferencia, e interactuar directamente (bilateralmente) con los funcionarios del INEI antes de reportar al Comité en su conjunto.² Esto también mejoró el nivel de apropiación y la calidad de la asesoría técnica dada al INEI, y dio a los principales críticos de las cifras de pobreza la oportunidad de contribuir de una manera constructiva. Por último, las capacidades de los funcionarios del INEI se fortalecieron, gracias a su interacción regular con los expertos externos.



Lección 3: Toma tiempo, así que invierta bien (en cantidad y tiempo)

Tener un marco suficientemente largo fue importante para garantizar el compromiso sostenido de las instituciones técnicas y de política; sobre todo ante la ausencia de una operación en curso. La activa y larga relación (3 años) permitió continuas interacciones con aliados locales y construir confianza entre los miembros del Comité Asesor. Esta relación y la mejora en comunicaciones hicieron que aumentara la calidad de las discusiones técnicas y por ende, los resultados. Contar con los recursos para mantener este compromiso fue clave y se debió principalmente a la flexibilidad de las autoridades peruanas y su disponibilidad

¹ A enero del 2010, existían por lo menos 10 subcomités con miembros del CA apoyando al INEI en sus áreas de experiencia como actualización de los requisitos calóricos, mejoras en la construcción de deflatores de precios, marcos muestrales, etc.

de extender el trabajo más allá de los límites del año fiscal. Considerando los altos costos fijos de poner en marcha un modelo de esta naturaleza, es decir de dar asesoría técnica personalizada, el modelo del CA parece haber sido un enfoque efectivo desde el punto de vista de costo-eficiencia; permitió mejorar las capacidades del instituto y dar asistencia técnica de una manera sostenible.

Lección 4: Separe objetivos de corto y largo plazo

El compromiso continuo y plurianual con el INEI y el modelo del CA permitió que el trabajo no se viera afectado por presiones externas ni necesidades de corto plazo, al mismo tiempo que aumentó su efectividad y calidad. Por ejemplo, el trabajo para mejorar la metodología se separó de la necesidad del INEI de reportar cifras anuales de pobreza al público. Esto se logró mediante la creación de 2 planes de trabajo paralelos: el primero apuntó a asegurar consenso (en el corto plazo) sobre la metodología de pobreza vigente, y sobre asuntos de comparabilidad en el tiempo, mientras que el segundo (de largo plazo) se concentró en mejorar los asuntos pendientes en el proceso más amplio de medición de bienestar (entre otros, actualización de requerimientos calóricos y cambios demográficos resultantes del nuevo censo). Esto significó que el INEI implementara las recomendaciones del CA en términos de seguir utilizando una metodología actualizada y técnicamente robusta para medir la pobreza y reportarla al público, mientras continuaba trabajando en mejorar y actualizar la metodología para que todas las limitaciones y problemas fueran abordados. Además de permitir evadir presiones de corto plazo que comprometieran la calidad del trabajo, este enfoque también permitió evitar que se confundiera al público con muchos reportes y actualizaciones sobre la metodología y los resultados; ello con el fin de evitar que se asumiera manipulación política y/o se cuestionara la naturaleza técnica del Comité.



Lección 5: Piense en el tema de sostenibilidad desde el principio

La ausencia de un mandato legal vinculante para el Comité hacía incierta la vigencia de los resultados en el largo plazo y la sostenibilidad del trabajo más allá del NLTA. Institucionalizar el rol del Comité implicaba atarlo de alguna manera a la estructura del INEI, y de cada una de las agencias participantes. Se sugirió por ejemplo, la firma de acuerdos bilaterales (vinculantes) entre el INEI y cada una de las agencias. Otra sugerencia consistió en aprovechar el estatus legal del INEI para darle al Comité un rol similar al de los “boards” de compañías pero con un marco de acción más limitado.³

Dos factores ayudaron durante la discusión de este tema. En primer lugar, el INEI se benefició del acompañamiento del Banco Mundial y de los miembros del Comité, en la medida que permitió enviar un mensaje muy claro al público sobre la credibilidad de las cifras y el proceso. En este sentido, el INEI estaba muy contento de mostrar la transparencia del proceso y el consenso obtenido alrededor de las cifras de pobreza, y por consiguiente, interesado en encontrar maneras de consolidar estos logros (y su liderazgo). En segundo lugar, la fase de implementación (ver lección 1) permitió dejar claro que el Comité estaría ahí solamente para dar asesoría y que por tanto, no se haría responsable de los números de pobreza. Esto permitió mitigar la preocupación de algunos expertos de que se viera al CA como un instrumento político.⁴ Todos estos factores motivaron la discusión sobre cómo cambiar el carácter temporal del Comité por uno más formal.

A pesar de que este proceso sigue en curso, la visibilidad del Comité llevó a la aprobación del Decreto Presidencial que recientemente institucionalizó el Comité Asesor (abril del 2010). Si bien esto es sólo un primer paso, este decreto ha fortalecido el modelo y renovado la necesidad de explorar mecanismos legislativos complementarios para institucionalizarlo.

³ La ley peruana exige que las agencias como el INEI tengan un “board” que supervise su labor.

⁴ El hecho de que las cifras de pobreza no fueran controvertidas - grandes descensos en la pobreza durante un período de crecimiento sin precedentes - también facilitó la aceptación del proceso y sus fundamentos técnicos por parte de los medios de comunicación y la opinión pública.

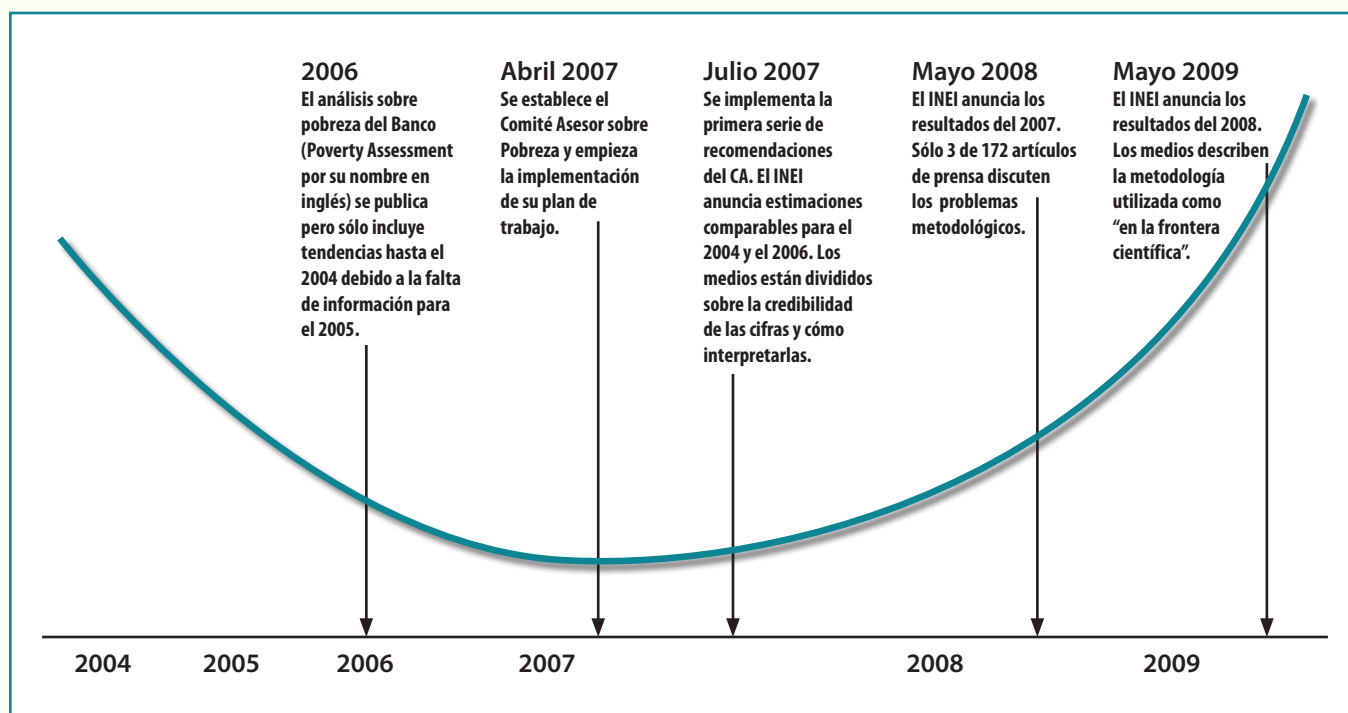
Lección 6: Mejore la transparencia

Se hizo énfasis en la transparencia desde el principio, no sólo con el público sino también entre el Comité y el INEI. Se adelantaron esfuerzos sistemáticos de difusión sobre el trabajo del CA, entre otros, vía la divulgación de datos, y la presentación de programas y resúmenes metodológicos en la página web del INEI. Esto permitió a las partes interesadas replicar los procedimientos y verificar los resultados. Con ello se aumentó la confianza en el CA y en el trabajo del INEI y se logró un alto interés por parte de los medios y la aceptación de los resultados.

Lección 7: Promueva un diálogo constructivo con los medios

El INEI publica los números de pobreza una vez al año, normalmente en el mes de mayo. Durante estos años el Comité ha adoptado una estrategia de diseminación activa que incluye la preparación de boletines de prensa, presentaciones y entrevistas, con el fin de educar al público sobre las tendencias de pobreza. Esta interacción pudo beneficiarse del marco de asistencia técnica de largo plazo del Banco Mundial al gobierno peruano, pues le permitió al equipo preparar productos de mayor profundidad analítica (como aquellos para entender las tendencias de la pobreza), así como coordinar mejor con el INEI y los miembros del Comité Asesor. La relación con los medios fue clave para trascender el énfasis en la credibilidad de los números y enfocar la discusión en las implicaciones de política, tendencias y proyecciones. La Figura 1 resume la evolución de las percepciones del público con base en una revisión (cualitativa) de artículos de prensa y programas de noticias desde el 2006. La evolución del debate demuestra la importancia de integrar una estrategia de comunicaciones en este tipo de procesos.

Figura 1. Percepciones públicas de las cifras de pobreza a través del tiempo



Sobre los Autores

Renos Vakis es Economista Sénior del Grupo de Pobreza y Género (LCSPG) y **Matthias Schmidt** fue consultor de LCSPG. La traducción del inglés estuvo a cargo de **Juliana Pungiluppi** (LCSPG).

Limitación de responsabilidad: Las opiniones, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son las de su(s) autor(es) y no necesariamente reflejan la opinión de los Directores Ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial o los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, colores, denominaciones y demás datos que aparezcan en cualquier mapa que forme parte de este trabajo no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Acerca de "en breve"...

"en breve" es producido por el equipo de *Knowledge and Learning* del Departamento de Servicios Operativos de la región de Latinoamérica y el Caribe del Banco Mundial - <http://www.worldbank.org/lac> Consulte la colección completa de "en breve" visitando: www.worldbank.org/enbreve