

Preguntas y respuestas
Actualización de la metodología de medición de pobreza en Honduras
30 de enero de 2020

¿Por qué es necesario actualizar la metodología de medición de la pobreza en Honduras?

El Instituto Nacional de Estadística (INE), al igual que la mayoría de los institutos de estadística de la región, estima la pobreza utilizando una línea de pobreza, la cual está basada en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Específicamente, la actual línea de pobreza en Honduras es una canasta de productos básicos que se desarrolló con la información de la ENIGH de 1978. Cuarenta años después del establecimiento de la línea de base de pobreza, se espera no solo que haya cambiado el consumo de los hondureños, pero se cuenta además con nuevos desarrollos conceptuales y metodológicos en la literatura y en los estándares internacionales para la medición de pobreza. Los nuevos desarrollos metodológicos, sumados a una serie de resultados inesperados, como los muy altos niveles de pobreza rural en comparación con países de mucho menos ingreso, reforzaron la necesidad de mejorar y actualizar la metodología de medición de pobreza en Honduras.

¿Cómo beneficia o perjudica a Honduras que no tenga una metodología actualizada de medición de la pobreza?

Las cifras de pobreza son un insumo determinante para muchas decisiones en un país, por ejemplo, decisiones de políticas públicas y programas gubernamentales, además de decisiones económicas por parte de diversos actores.

¿Significa que las cifras actuales de pobreza en Honduras no son las correctas?

Las comparaciones internacionales hechas por el Banco Mundial indican que la línea establecida en Honduras para medir la pobreza es más alta de lo esperado según su nivel de ingreso. Honduras, un país de ingreso medio-bajo, tiene una línea de pobreza estimada para 2017 de US\$PPA 6.7 de ingreso diario por persona (precios de Paridad de Poder Adquisitivo de 2011). Este valor es más del doble del promedio para países del mismo nivel de ingreso en el mundo (US\$3.2, PPA 2011), y es aún mayor que el promedio mundial de las líneas de pobreza en países de ingreso medio-alto (US\$5.5, PPA 2011). Es decir, la línea oficial en Honduras para medir la pobreza es más alta que la del promedio de los países de ingreso medio-alto, mientras que Honduras es un país de ingreso medio-bajo. La tasa de pobreza oficial en Honduras lo ubica entre los países más pobres del mundo; más pobre que muchos países africanos de bajos ingresos. Estas comparaciones son difíciles de creer.

¿Qué otros países han actualizado su metodología de medición de la pobreza?

Las actualizaciones metodológicas son un proceso que se da en todos los países, aunque no de forma frecuente. Dada la complejidad y sensibilidad, muchos países en Latinoamérica han adoptado comités interinstitucionales para la actualización consensuada de la metodología de medir la pobreza. Por ejemplo, en los últimos 20 años México (2001), Brasil (2004), Perú (2007), Colombia (2008), Paraguay (2008), República Dominicana (2010) y Chile (2012) hicieron una actualización de su metodología de medición de la pobreza dentro del contexto de un comité interinstitucional de pobreza. En Centroamérica, Honduras tomó el liderazgo, siendo el primer país de esta región en actualizar su metodología de medición de la pobreza dentro de una comisión técnica de pobreza.

¿Cada cuánto se debe revisar o actualizar la metodología de medición de la pobreza?

Idealmente al menos cada diez años se debería analizar el impacto de actualizar tanto las canastas como los componentes que se usan para medir el ingreso. En la realidad, este proceso requiere de información que, en el caso de Honduras, proviene de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGH), o sea, que se recomendaría hacer estas revisiones cada vez que exista una nueva ENIGH.

¿Cómo se hace una actualización de la metodología de medición de la pobreza?

Es un proceso que debe contar con rigurosidad técnica, para que se alcance un consenso sobre los aspectos metodológicos a revisar, considerar e incluir en la actualización y que, al mismo tiempo, se garantice una coherencia con las mejores prácticas y recomendaciones internacionales.

PROCESO DE ACTUALIZACIÓN EN HONDURAS

¿Cuándo empezó el proceso para revisar y actualizar la metodología de medición de la pobreza en Honduras?

El proceso inició formalmente en octubre de 2018, cuando el Gobierno de Honduras emitió el Decreto Ejecutivo PCM-020-2018, mediante el cual se creó una Comisión de Alto Nivel para “dirigir el diálogo político con relación a la medición de pobreza monetaria y su uso en el diseño y evaluación de la política pública social” y una Comisión Técnica para proponer una metodología actualizada para la medición de la pobreza monetaria en Honduras. En marzo de 2019 se conformó e inició su trabajo la Comisión Técnica, integrada por instituciones nacionales e internacionales y apoyada técnica y financieramente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, para revisar y actualizar la metodología de medición de la pobreza monetaria en Honduras.

2

¿Quiénes integran la Comisión de Alto Nivel?

La Comisión de Alto Nivel está integrada por los Secretarios de Estado de Coordinación General de Gobierno (SCGG), quien la preside, de Coordinación General de Gobierno Adjunto en el Gabinete Social, de Coordinación General de Gobierno Adjunto en Gabinete Económico; de Finanzas, y de Comunicaciones y Estrategia; así como por el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Estadística (INE).

¿Quiénes integran la Comisión Técnica?

Representantes de la Secretaría de Coordinación General de Gobierno; la Coordinación General de Gobierno Adjunta en Gabinete Social; la Secretaría de Finanzas (SEFIN); el Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS); el Instituto Nacional de Estadística (INE); la Secretaría de Trabajo; Cumplimientos de Asuntos Presidenciales; el Banco Central de Honduras (BCH); y el Foro Social de la Deuda Externa de Honduras (FOSDEH). Además, colaboran con la Comisión Técnica el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Food and Agriculture Organization (FAO), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP).

¿Por qué se involucraron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial?

A solicitud del gobierno, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han dado asistencia técnica y financiera al proceso para revisar, actualizar y validar la metodología de medición de la pobreza monetaria en Honduras. Ambos bancos han acompañado el ejercicio, compartiendo los nuevos

desarrollos metodológicos, las mejores prácticas internacionales y los estándares internacionales para medir la pobreza monetaria y fortaleciendo técnicamente, a través de este ejercicio, a las instituciones nacionales.

¿Cómo apoya este proceso a las instituciones hondureñas involucradas, principalmente el INE?

Un rol importante del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en este proceso es asegurar la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento de capacidades de las instituciones nacionales, a través de la capacitación y apropiación de la metodología actualizada por parte de la SCGG y el INE.

¿Cuál ha sido el rol del BID y el BM para la revisión y actualización de la metodología de medición de la pobreza monetaria en Honduras?

El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial han estado acompañando el proceso, proveyendo asistencia técnica y financiera a las instituciones nacionales y dando guía sobre las mejores prácticas y estándares internacionales para actualizar las metodologías y la medición de pobreza en Honduras.

¿Cuándo empezaron las discusiones y el trabajo para revisar y actualizar la metodología de medición de la pobreza monetaria en Honduras?

Luego de la creación de la Comisión de Alto Nivel y la Comisión Técnica, en marzo de 2019 se llevó a cabo un taller de dos días para definir un programa de trabajo para revisar la metodología actual. Se trabajó además en hacer un diagnóstico de problemas metodológicos actuales clave.

¿Con cuáles sectores del país se ha compartido este proceso de revisión y actualización?

Además del trabajo entre las instituciones y organizaciones involucradas en la Comisión Técnica, el 20 de mayo de 2019 se llevó a cabo una conferencia de prensa para anunciar públicamente la revisión de la metodología para medir la pobreza monetaria en Honduras. En los siguientes meses, desde mediados de 2019 hasta inicios de 2020, mientras siguió el proceso de revisión y actualización de la metodología, se ha compartido información sobre el ejercicio de revisión y actualización con donantes internacionales, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la academia y el sector privado.

¿Cuándo termina el acompañamiento del BID y el BM en la actualización de la metodología de medición de la pobreza monetaria?

El Banco Mundial y el BID seguirán apoyando en el tema de la medición de la pobreza siempre que el Gobierno de Honduras lo solicite. En estos momentos se perfilan trabajos relacionados, como ampliar el período de tiempo bajo estudio más allá del 2014-2018 para tener una mejor idea del impacto del cambio metodológico a largo plazo. Se había decidido empezar el trabajo con los últimos cinco años disponibles en ese momento, para llegar a acuerdos metodológicos dados los tiempos disponibles. Se espera que el Instituto Nacional de Estadística está capacitado para implementar la nueva metodología a la encuesta del 2019.

¿Por qué solo se actualizaron los datos de 2014 a 2018?

Al comienzo del trabajo, en marzo 2019, se decidió empezar el trabajo con los últimos cinco años de bases de datos disponibles en ese momento, para llegar a acuerdos metodológicos dentro de los tiempos

disponibles. La actualización se hará también desde 2013 hacia atrás para completar la serie histórica, y se empezará a aplicar la nueva metodología a la encuesta de 2019.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

¿Cuáles son los nuevos aspectos que considera la metodología actualizada para medir la pobreza monetaria?

Luego del trabajo de la Comisión Técnica, se han determinado actualizaciones metodológicas para incluir: 1) mejoras en el cálculo de ingresos de las personas, 2) mejoras en la clasificación de la población urbana y población rural y 3) mejoras en el cálculo de las líneas de pobreza. Esto ha permitido calcular una nueva serie de pobreza.

¿Cuáles son las mejoras que se incluyeron para el cálculo de ingresos de las personas?

Se hicieron tres cambios en el cálculo del ingreso de las personas: el primero es una serie de mejoras metodológicas en la limpieza o depuración de los datos y selección de hogares usados para medir la pobreza; el segundo fue incluir el aguinaldo y decimocuarto mes en el cálculo del ingreso; y tercero, fue el valorar el beneficio de tener una vivienda propia o una vivienda que se usa sin tener que desembolsar dinero, e incluir este valor como parte del ingreso de los hogares.

¿Cuáles son las mejoras que se incluyeron para la clasificación de población urbana y población rural?

En el censo de Honduras de 2013, algunos centros poblados que antes eran clasificados como rurales pasaron a ser urbanos. Como es de esperar, estos resultados no estuvieron disponibles inmediatamente, y no estaban disponibles hasta después de 2014. El presente trabajo aplica las clasificaciones de urbano/rural del censo del 2013 a todo el período bajo estudio, o sea desde 2014 en adelante.

¿Cuáles son las mejoras que se incluyeron para el cálculo de las líneas de pobreza?

Se hicieron varias actualizaciones. Primero, se actualizaron los requerimientos calóricos urbano y rural específicos para los hondureños. Segundo, se utilizó la última tabla de composición de alimentos de 2018 proporcionada por el Instituto Nutricional de Centro América y Panamá (INCAP) para medir el consumo de calorías de los hogares. Tercero, se aplicó estos nuevos requisitos calóricos a los datos de la ENIGH de 1998. Cuarto, se definió el componente no alimenticio de la línea de pobreza moderada basada en el comportamiento de los hogares en la ENIGH de 1998.

¿Qué implica el cálculo de nuevas líneas de pobreza?

Las líneas de pobreza se calculan específicamente para medir pobreza y pobreza extrema. Estas líneas no son una recomendación de lo que las personas deberían comer o comprar, pues son diferentes a lo que se conoce como la Canasta Básica de Alimentos (CBA).

¿Son estas nuevas líneas de pobreza determinantes para establecer el salario mínimo en Honduras?

No. Las nuevas líneas de pobreza no son determinantes para establecer salarios, salarios mínimos ni beneficios laborales en el país.

¿Se continuará socializando este proceso de revisión y actualización con más sectores del país?

Durante 2019, y en particular en diciembre, se llevaron a cabo reuniones con representantes de diversos sectores para informar sobre el proceso de revisión y actualización de la metodología de medición de la pobreza monetaria en Honduras. El objetivo ha sido compartir la información y proveer insumos para el análisis nacional sobre la medición de la pobreza monetaria y las ramificaciones de su actualización.

¿Los cambios en líneas de pobreza y porcentajes de población en pobreza y pobreza extrema son el resultado de políticas públicas o acciones gubernamentales?

Las cifras revisadas de pobreza y pobreza extrema en el país reflejan una metodología actualizada para medir la pobreza monetaria y no se refieren a cambios recientes en las condiciones de vida de la población ni como resultado de acciones gubernamentales.

¿Qué implicaciones tienen la nueva metodología y los datos actualizados de pobreza para los programas sociales del gobierno y para los programas de cooperación internacional, incluyendo el acceso a créditos internacionales en términos concesionales?

El mayor impacto es el poder identificar con mejor precisión quiénes son pobres y pobres extremos. Muchos programas sociales no están sujetos a las clasificaciones de pobreza por lo que no tendrán ningún cambio; otros programas que usan la pobreza como característica de selección permitirán incluir a las personas más pobres del país, pero debido a que ningún programa de este tipo es de cobertura universal, no se espera que la actualización afecte el número de beneficiarios. Los términos favorables de algunos créditos internacionales están ligados en su mayoría con el nivel de ingreso del país: ingreso bajo, medio y alto. La clasificación que hace el Banco Mundial sobre el nivel de ingreso del país se basa en información que proviene de las cuentas nacionales y los niveles de pobreza no tienen ningún impacto sobre la misma.

5

OTRAS PREGUNTAS FRECUENTES

¿Qué diferencia hay entre la medición de pobreza multidimensional y la monetaria?

La multidimensional se basa en una serie de indicadores sociales como asistencia escolar, calidad de la vivienda, entre otros, para clasificar un hogar como pobre o como no pobre. La pobreza monetaria se basa en el ingreso por persona de los hogares.

¿Cómo se determina que Honduras es un país de ingreso medio-bajo?

La clasificación que hace el Banco Mundial (ingreso bajo, medio-bajo, medio-alto y alto) se basa en el ingreso nacional bruto (INB) per cápita calculado usando el método del Atlas (diseñado para reducir el impacto de fluctuaciones del tipo de cambio). El INB per cápita es calculado por el Banco Central de Honduras.

¿A qué se refieren y que incluyen los datos de alimentos y no alimentos?

Los datos de alimentos en el agregado de consumo incluyen todos los alimentos consumidos por el hogar, ya sean comprados, producidos por ellos mismos, recibidos como donación, etcétera. Los no alimentos incluyen todos los bienes y servicios que utiliza el hogar y que mejoran su bienestar, como salud, educación, entretenimiento, comunicaciones, bienes de aseo personal, insumos del hogar, etcétera.

¿Por qué la línea de pobreza extrema no considera los no alimentos?

Porque se tienen dos clasificaciones de pobreza y la extrema refleja condiciones muy severas donde el presupuesto de las personas no alcanzaría ni siquiera para comprar un mínimo de alimentos. Los no alimentos se incluyen como parte de la línea de pobreza total.

¿Se están actualizando otros indicadores en la medición, como los de subempleo?

No, la medición del subempleo sigue los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y no se afecta por la medición de la pobreza.

¿Dónde se refleja el aumento en servicios públicos en la medición?

En el valor de las líneas de pobreza total se incluye el costo de servicios de la vivienda (agua, electricidad, telefonía, recolección de basura, etc.), costos de salud y educación. La actualización de la línea de pobreza total utiliza en parte el índice de inflación de los no alimentos reflejando el aumento de todos los servicios, ya sean públicos o privados.

¿Qué significa actualizar la canasta básica y cómo se hizo?

Significa utilizar fuentes de información más recientes para ver qué es lo que están comiendo los hondureños. En este trabajo se pasó de una canasta basada en información de 1978 a información de 1998.

¿Por qué actualizar la metodología resulta en una disminución de la pobreza?

Existen tres razones principales: primero, con el tiempo surgieron nuevos ingresos que no se habían contemplado originalmente, como el aguinaldo y el decimocuarto mes; segundo, se dieron avances en nuestro entendimiento de las economías familiares y se reconoció que no tener que pagar alquiler por el uso de la vivienda mejoraba el bienestar de los hogares y que debía ser parte del ingreso; y tercero, al no actualizarse la canasta de alimentos usada para la línea de pobreza extrema, no se tomaba en cuenta que los hogares adaptan sus hábitos de consumo de alimentos tomando en cuenta que los precios cambian, y si por ejemplo, el precio de la carne sube, posiblemente disminuyan su consumo y aumenten el de pollo. Al no actualizarse la canasta, se siguen usando productos y cantidades más caras de lo que hoy en día las personas comen.

¿Por qué no se ha realizado una ENIGH desde 1998?

La recomendación internacional es hacer una ENIGH al menos cada diez años. En el caso de Honduras se está realizando una ENIGH en 2020, lo que permitirá en un futuro cercano hacer este trabajo con datos mucho más recientes que los que ahora están disponibles. Las ENIGH son procesos complejos y costosos que en muchos países no se logran realizar cada diez años, sobre todo por motivos de recursos.

¿Cuándo y por qué se hará un proceso de medición de la pobreza?

La medición de la pobreza se hace en Honduras todos los años utilizando el ingreso de los hogares que se mide con la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Esta información permite mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas.

¿Por qué se decidió realizar la actualización ahora y no una vez se tuvieran los datos de la ENIGH 2020?

Dada la importancia de actualizar la metodología se consideró que era más importante hacer el proceso de actualización en dos etapas: 1978-1998 (ahora) y luego 1998-2020 (posiblemente en 2022), y no correr el riesgo de que no se dieran las condiciones necesarias para hacer este trabajo y pasaran otros diez o veinte años más con la metodología antigua.

¿Cómo aseguran objetividad de datos en cuanto a la captación de ingresos independientes si estos varían alrededor de 4 veces al año?

Habiéndose identificado este problema, el INE ha modificado el cuestionario para mejorar la captación del ingreso independiente, especialmente el agrícola. El objetivo es investigar el ingreso de los hogares durante su último ciclo productivo en los últimos 12 meses (por ejemplo, durante su última cosecha) y así reducir el impacto de la variabilidad de los ingresos recibidos durante el año.

¿En el valor de vivienda se está considerando un valor por hipoteca? ¿Por qué?

No, no se considera. El valor de la hipoteca puede variar mucho de un hogar a otro, dependiendo de muchas razones que no están relacionadas con el nivel de bienestar que el hogar obtiene de la vivienda. Por ejemplo, algunos hogares tienen hipotecas que representan gran valor de la vivienda, mientras que otros hogares solo financiaron parte de la vivienda con préstamos.

Al obtener datos de solo los últimos 5 años, ¿cómo comparar los datos con años anteriores, que tienen datos de la metodología anterior?

Se ha identificado la necesidad de incrementar el período a años anteriores a 2014. La idea es poder tener estimaciones de pobreza con la nueva metodología de 2010 a 2019 (diez años).

7

¿Cómo afectará este nuevo índice el acceso a préstamos internacionales para el país?

No lo afecta de ninguna manera. Los términos favorables de algunos créditos internacionales están ligados en su mayoría con el nivel de ingreso del país: ingreso bajo, medio y alto. La clasificación que hace el Banco Mundial sobre el nivel de ingreso del país se basa en información que proviene de las cuentas nacionales y los niveles de pobreza no tienen ningún impacto sobre la misma.

¿Se harán públicos los documentos con las cifras oficiales? ¿Sobre la metodología?

La información sobre el proceso, así como de las actualizaciones a la metodología y los resultados revisados, está disponible en el sitio www.ine.gob.hn/V3/pobrezamonetaria. Además, si tienen consultas específicas sobre el proceso o sus resultados, puede escribir a: pobrezamonetaria@ine.gob.hn.

¿Cómo ayuda este proceso a las instituciones nacionales involucradas, principalmente al INE?

El INE, junto con la Secretaría de Coordinación General de Gobierno (SCGG), han sido las dos instituciones hondureñas con mayor participación en la actualización de la medición de la pobreza. De igual manera, el INE ha tenido participación activa en la presentación de los trabajos realizados que se dieron varias veces durante 2019 a la Comisión Técnica de Pobreza.