

DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA MONETARIA

Lima, 22 de abril del 2016

La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza¹ inició sus actividades en abril de 2007 y fue reconocida oficialmente en 2010, institucionalizándose su funcionamiento y normándose sus funciones, alcances y composición. Desde su creación, el trabajo de la Comisión se ha concentrado en la revisión de los aspectos metodológicos más importantes asociados a la medición de la pobreza monetaria². Cuatro grandes aspectos son tocados en la presente declaración. Primero, el balance de lo hecho y obtenido durante la medición de la pobreza monetaria del 2015. Segundo, un balance de las recomendaciones hechas al INEI el año pasado cuando se dieron a conocer los resultados de la medición de pobreza del 2014. Tercero, recomendaciones y sugerencias para el trabajo futuro con relación a la medición de la pobreza. Como cuarto y último punto algunas reflexiones más amplias sobre el trabajo futuro de la Comisión.

1. Acerca de los procedimientos para la medición de la pobreza monetaria en 2015

Para la evaluación y análisis de los procedimientos utilizados por el INEI para el cálculo de los indicadores de pobreza monetaria del año 2015 y su consistencia respecto a las recomendaciones, la Comisión se reunió en cuatro sesiones (17 y 31 de marzo, y 07 y 14 de abril de 2016). En el curso de dichas reuniones, la Comisión examinó exhaustivamente los diversos aspectos metodológicos y resultados de la medición de la pobreza monetaria. Luego de la evaluación realizada a la información, la Comisión desea expresar lo siguiente:

1. La metodología empleada en la medición de pobreza monetaria del año 2015 es idéntica a la empleada para los años 2004-2014. En particular, los procedimientos utilizados para el cálculo del gasto de los hogares y de las líneas de pobreza monetaria, han sido rigurosamente los mismos que los años anteriores. Por ello, se puede afirmar que la pobreza monetaria estimada para el 2015 y las variaciones con respecto al 2014 corresponden a cambios reales en las condiciones de vida de los hogares de acuerdo con la aproximación de los gastos de los hogares.
2. Los indicadores de pobreza monetaria presentados en el informe se refieren únicamente a la pobreza monetaria. Se define como pobres monetarios a aquellos individuos que residen en hogares cuyo gasto per cápita mensual está por debajo del valor de una canasta de productos (líneas de pobreza) que permite satisfacer las necesidades mínimas. La estimación del gasto considera tanto los gastos monetarios,

¹ La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza fue creada por Resolución Suprema N° 097-2010-PCM. Son funciones de la Comisión Consultiva: (1) asesorar en los procesos de medición de la pobreza y otros indicadores relacionados, así como supervisar los procesos que se adopten; (2) evaluar y validar los resultados de las estimaciones que se efectúen periódicamente; y (3) proponer, cuando sea pertinente, modificaciones a las metodologías a partir de la evaluación de su validez y la experiencia internacional, siempre que se asegure la comparabilidad en el tiempo de los indicadores.

² Producto de este trabajo la Comisión hizo un conjunto de recomendaciones metodológicas. Los cambios implementados son descritos en un informe técnico publicado en la página web del INEI Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2004-2010. Nueva Metodología. Lima, marzo 2012. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf

como los no monetarios (autoconsumo, auto-suministro, donaciones y transferencias en especie y en dinero sean de origen privado o público). Es importante subrayar que la pobreza monetaria mide la posibilidad de adquirir la canasta mínima, pero no necesariamente su adquisición efectiva. Asimismo, tanto en el gasto como en la canasta de consumo para calcular las líneas de pobreza se excluye el valor de los bienes y servicios públicos (en particular de programas sociales, educación y salud) para los que no se dispone aún de un método satisfactorio de valoración monetaria.

3. La estimación de la pobreza monetaria se realiza con la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO). Esta encuesta se ejecuta todos los años y a lo largo del año en el territorio nacional a una muestra que en el año 2015 ascendió en total a 34,564 hogares³. Sin embargo, los resultados que se obtienen de dicha encuesta deben ser siempre interpretados considerando los errores muestrales que acompañan la publicación de los indicadores de pobreza monetaria que permiten apreciar la robustez estadística de los resultados. La Comisión expresa su satisfacción respecto a la buena práctica aplicada por el INEI que debe extenderse al conjunto de indicadores sociales producidos por el INEI.
4. La Comisión, luego de haber examinado los diversos indicadores de calidad de la encuesta entregados (tasas de no respuesta total y parcial, porcentaje de entrevistas directas e indirectas, valores extremos, errores de marco, corrección de la no respuesta, perfil de la no respuesta, imputaciones, entre otros) considera que la calidad de los datos de la encuesta ENAHO utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2015 responde a un alto estándar de calidad. La comisión felicita al INEI por la seriedad, rigor y celeridad en el trabajo efectuado, que permite brindar información de pobreza en forma oportuna y confiable.
5. La etapa de evaluación y validación de la calidad y robustez de los datos 2015 a cargo de la Comisión ha consistido en aspectos que se mencionan a continuación:
 - ☒ Evaluación detallada de la información de los gastos e ingresos de los hogares en todos los niveles geográficos relevantes, por deciles, por grupos de gasto, tipos de gasto e ítems; información que incluyó los errores muestrales, pruebas de diferencias y la variación de promedios. Asimismo, se examinó la consistencia entre las evoluciones de los gastos totales y según los distintos modos de adquisición respecto a los ingresos en sus valores agregados y según fuentes. Finalmente, se verificó la robustez de los indicadores de gasto e ingreso utilizando las comparaciones del componente panel con la muestra total de la encuesta.
 - ☒ Evaluación de la robustez de la población de referencia y precios de la canasta de alimentos utilizada desde el año base 2010.
 - ✓ Análisis de los resultados de la evolución de la incidencia de pobreza monetaria, brecha y severidad de la pobreza monetaria.
 - ✓ Constatar la comparabilidad de las metodologías de cálculo de la pobreza monetaria garantizando que los procedimientos utilizados para estimar los gastos, ingresos y las líneas de pobreza monetaria sean los mismos que los de años anteriores.

³ Incluye 1,134 viviendas de sobre muestra del estrato alto; este incremento de la muestra se realiza desde el año 2013 por recomendación de la Comisión para asegurar mayor robustez en los resultados de los indicadores de pobreza. Con esta misma finalidad adicionalmente en el 2015, se tuvo un incremento de 1,740 viviendas distribuidas a nivel nacional en todos los estratos.

6. Finalmente la Comisión saluda y felicita que el INEI continúe poniendo a disposición del público, vía la página web, las bases de datos originales completas, la documentación detallada y las rutinas de programación que permitan replicar los resultados publicados.

2. Recomendaciones de la Comisión implementadas en el 2015 por el INEI⁴

- (i) *La Comisión recomendó sistematizar las prácticas existentes y definir un protocolo estándar de detección y tratamiento de los valores extremos de los ingresos y gastos para que sea utilizado en futuras evaluaciones de calidad de la ENAHO.* El INEI ha desarrollado un Sistema de Gestión y Monitoreo de encuestas, cuyo avance fue presentado en la primera reunión del presente año a los miembros de la Comisión Consultiva, se tiene prevista su implementación en el segundo trimestre del 2016.
- (ii) *La Comisión recomendó mejorar la captación de las modalidades no compradas del gasto (autoconsumo, auto-suministro, como parte de pago a un miembro del hogar, regalado o pagado por algún miembro de otro hogar, regalado o donado por algún programa social, otros) que actualmente se captan con poca precisión cuando el mismo ítem no comprado tiene más de una forma de adquisición.* Al respecto el INEI concluyó con la migración de los programas de entrada de datos en TABLET iniciándose su uso en la encuesta desde el mes de enero del presente año; en dicho sistema las preguntas de gastos capturan en forma independiente cada una de las fuentes del gasto que no son compradas. Además se han incluido otros mecanismos de apoyo para el encuestador que faciliten la entrevista en campo (como inclusión del anexo de gastos, entre otros). En la medida que el INEI está implementando nuevos procesos de recojo de datos con nuevas tecnologías (nuevo software) y procedimientos en el cuestionario, se debe implementar sistemas de monitoreo que aseguren la comparabilidad de la información recogida con la de los años anteriores.
- (iii) *La Comisión recomendó tomar acciones metodológicas preventivas en el caso de Tacna, en vista que fue el departamento con mayor tasa de no respuesta durante los últimos tres años.* Al respecto el INEI, desde el mes de mayo 2015 incorporó una sobremuestra de 38 conglomerados anuales en ese departamento con la finalidad de reducir el sesgo que pudiera estar ocasionando la no respuesta.
- (iv) *La Comisión recomendó incorporar en las bases de datos que se publican el estrato socioeconómico con un breve documento técnico que explique los criterios de su construcción.* El INEI, a partir del año 2015 en la base de datos publicada ha incluido en el Capítulo 100: “Características de la vivienda y del hogar” la variable “ESTRSOCIAL” que contiene cinco categorías de estratificación, asimismo se ha incorporado el documento descriptivo de esta variable.
- (v) *La Comisión es consciente que la actual metodología de medición de pobreza monetaria no incluye adecuadamente la valorización de los programas sociales y transferencias recibidas de los hogares en salud, educación y alimentos (como SIS, Qali Warma, entre otros). Lo que se registra en la encuesta corresponde únicamente a los pagos monetarios de bolsillo que realiza el informante de los servicios recibidos lo cual implica una subestimación. Por lo tanto, la Comisión ha sugerido al INEI, en coordinación con el MIDIS y el MINSA, explorar*

⁴ Ver la Declaración de la Comisión Consultiva del 23 de abril de 2015 en donde se hicieron recomendaciones: https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/declaracion_comision_consultiva_1.pdf

conjuntamente las opciones metodológicas que permitan subsanar el problema. Al respecto el INEI, retomará las coordinaciones con las instituciones relacionadas a estos programas sociales y conjuntamente con la Comisión realizarán la evaluación de los criterios a considerar en la valorización de los bienes públicos.

- (vi) *La Comisión recomendó que se incluya en el análisis de los resultados de los servicios básicos, información sobre la calidad de los mismos, tomando como fuente otras encuestas que aplica el INEI con cobertura nacional (como ENAPRES, entre otras). El INEI ha tomado en cuenta la recomendación dada por la Comisión y está incluyendo en la presentación de sus resultados otros indicadores complementarios que permita a los tomadores de las decisiones públicas tener mayores elementos relativos a la calidad de los servicios básicos.*

- (vii) *La Comisión recomendó realizar una evaluación del aporte nutricional del consumo de alimentos fuera del hogar en base a los resultados de la investigación realizada el año 2013; y evaluar sus implicancias en la estimación del déficit calórico de los hogares. Al respecto el INEI, se encuentra en la etapa de codificación de los alimentos consumidos fuera del hogar registrados en la pregunta 559 de la ENAHO 2013-2015 y en base a esta información se realizará la evaluación de la estimación actual del déficit calórico.*

- (viii) *La Comisión recomendó ampliar las discusiones metodológicas incluyendo en su agenda de trabajo la consideración de la pobreza multidimensional. Para ello el INEI en primer lugar firmó un convenio marco con el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) de la universidad de Oxford en Inglaterra, quienes elaboraron la propuesta metodológica del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adoptado por diversos países y organismos internacionales. Iniciando dichas actividades, el INEI organizó un taller de Medición de la Pobreza Multidimensional que se llevó a cabo del 1 al 3 de marzo de este año con la participación de expertos de dicha universidad, expertos nacionales, miembros de la Comisión Consultiva y funcionarios de diversos ministerios. Para la realización de dicho taller, el INEI realizó gestiones ante diversos organismos internacionales y obtuvo un financiamiento por parte del Banco Mundial.*

3. Recomendaciones y perspectivas

Las recomendaciones realizadas por la Comisión durante la reuniones de 2016 son las siguientes:

1. Con respecto a la presencia de alta tasa de no respuesta en los estratos altos, es conveniente que se evalúe si la actual corrección del sesgo a través de los factores de expansión es suficiente o se requiere mejorar la metodología que garantice un cálculo asertivo de los indicadores de desigualdad en los niveles de vida.
2. En relación al crecimiento constante que se observa de la tasa de no respuesta indirecta, se requiere realizar un estudio en profundidad que permita verificar los sesgos que se estaría ocasionando en los indicadores relevantes a los niveles de vida de la población.
3. La Comisión Consultiva de la Pobreza solicitó al INEI que presente una lista de los documentos metodológicos pendientes relacionados con los insumos para la medición de

la pobreza monetaria con base 2010 pendientes. Asimismo, que se presente un plan de trabajo y cronograma sobre la documentación de los procesos pendientes en cuanto a la medición de los indicadores de pobreza monetaria con la nueva base.

4. Se observó que en los indicadores de pobreza monetaria existe poco nivel de significancia estadística en las diferencias con respecto al año anterior en casi todos los dominios geográficos y departamentos, por lo que la Comisión recomendó al INEI evaluar el diseño de la ENAHO, y efectuar una propuesta para el mejoramiento de ésta. Asimismo, la Comisión indicó varias opciones que deberían incluirse en esta propuesta desde mejoramientos en la estratificación para el diseño muestral, ampliación de la muestra total o sobre muestras focalizadas a zonas específicas cada cierto tiempo, etc.
5. En esta línea, la Comisión subrayó la importancia de la estimación de indicadores de pobreza monetaria incluyendo los errores muestrales y grupos robustos a nivel de provincias y distritos cada cinco años. Para la medición de estos indicadores de pobreza monetaria en áreas menores, se hace indispensable poder contar con la realización del Censo Nacional de Población y Vivienda en el año 2017. El nuevo Censo 2017 permitirá además mejorar los diseños de las diferentes encuestas a hogares así como la precisión y robustez de los indicadores sociales.
6. La comisión también recomendó efectuar la construcción de un índice de precios de alimentos a partir de los valores unitarios de la ENAHO, teniendo en cuenta los ámbitos urbanos y rurales para efectuar las evaluaciones correspondientes a niveles detallados y compararlos con las series de los IPC. Los miembros de la Comisión observaron que cuando se evalúa detalladamente estos valores unitarios (por ejemplo a nivel de variedades de productos), aunque las diferencias entre los observados en la encuesta y los índices de precios captados por el INEI son menores a nivel geográficos agregados, las diferencias se tornan mayores a niveles de desagregación más elevados.
7. Finalmente, la Comisión recomendó que el INEI, conjuntamente con la Comisión, elaboren un programa de trabajo para la medición de la pobreza multidimensional precisando los temas que serán tratados en las diferentes sesiones, definan un calendario de reuniones y actividades y designen el equipo técnico conformado por técnicos del INEI y miembros del Comité con el fin de ejecutar las distintas recomendaciones del comité.