

DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA MONETARIA, 2019

Lima, 20 de mayo 2020

La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza¹ inició sus actividades en abril de 2007 y fue reconocida oficialmente en el 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 procedimientos metodológicos más importantes asociados a la medición de la pobreza monetaria².

En la presente Declaración se abordan los siguientes procesos:

- ✓ Primero, el balance de lo hecho y obtenido durante la medición de la pobreza monetaria del año 2019.
- ✓ Segundo, la descripción de lo ejecutado por el INEI en respuesta a las recomendaciones realizadas por la Comisión.

1. Procedimientos de análisis realizados en la medición de la pobreza monetaria 2019

Durante la etapa de análisis y evaluación de los procedimientos y protocolos utilizados por el INEI para el cálculo de los indicadores de pobreza monetaria del año 2019, y su consistencia respecto a las recomendaciones realizadas, la Comisión se reunió en 4 sesiones (03 y 10 de marzo, 05 y 12 de mayo de 2020). Cabe indicar que en el mes de abril se interrumpieron las reuniones presenciales de la Comisión, por el impacto de la pandemia del COVID-19, por lo cual las instituciones y personas tuvieron que adecuarse al formato de reuniones virtuales. En el desarrollo de estas reuniones de trabajo, la Comisión examinó exhaustivamente los diversos procedimientos metodológicos aplicados, así como los resultados de la medición de la pobreza monetaria. Luego de concluida la evaluación realizada, la Comisión desea expresar lo siguiente:

1. Los resultados de la pobreza monetaria del año 2019 han sido calculados utilizando la misma metodología que se ha venido aplicando de manera consistente en el periodo 2004-2018. La metodología aplicada incluye tanto los procedimientos utilizados para el cálculo del gasto de los hogares, como aquellos utilizados para el cálculo de las líneas de pobreza. Como consecuencia de ello, se puede afirmar que la pobreza monetaria estimada para el 2019 y las variaciones respecto al año 2018, efectivamente, corresponden a cambios en las condiciones de vida de los hogares de acuerdo con la evolución de los gastos de los hogares y no a cambios en la metodología de estimación.
2. Es importante señalar que los indicadores de pobreza presentados, 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 y servicios (líneas de pobreza) que permite satisfacer un conjunto de necesidades mínimas de bienes y servicios. La estimación del gasto considera tanto los gastos monetarios como los no monetarios (autoconsumo, autosuministro, donaciones y transferencias en especie y en dinero sean de origen

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.gov.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf

privado o público). Cabe indicar que, la pobreza monetaria mide la posibilidad de adquirir dicha canasta mínima, pero no necesariamente su consumo efectivo. Asimismo, tanto en el gasto como en la canasta de consumo para calcular las líneas de pobreza, se subestima el valor de los bienes y servicios públicos recibidos por los hogares (en particular de programas sociales, educación y salud) para los que aún no se dispone de un método satisfactorio de valoración monetaria. El efecto sobre la estimación del nivel de la pobreza es ambiguo pues, dicha subestimación afecta indirectamente la estimación de las líneas de pobreza. La evolución de la pobreza es, sin embargo, menos sensible a dichas dificultades por lo que deben ser consideradas como más robustas.

3. La estimación de la pobreza monetaria se realiza tomando como base la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO). Esta encuesta se realiza en forma continua, todos los años y a lo largo del año en el territorio nacional a una muestra que, en el año 2019, ascendió a 36 994 viviendas. Por esta razón, los resultados que se obtienen de esta encuesta deben ser siempre interpretados considerando los errores muestrales que acompañan la publicación de los indicadores de pobreza monetaria, los cuales permiten apreciar la precisión estadística de los resultados.
4. La Comisión ha observado el esfuerzo y mejora continua que realiza el INEI cada año, con la finalidad de asegurar la calidad de la información estadística, lo que brinda confiabilidad a los datos con los que se calculan los indicadores de pobreza monetaria.
5. El proceso de revisión y evaluación que realiza la Comisión anualmente a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares, consta de dos etapas:
 - ✓ Evaluación de la calidad de la encuesta.
 - ✓ Evaluación de la calidad y robustez de los resultados de las variables monetarias.
6. La Comisión, en la etapa de evaluación de la calidad de la encuesta, ha recibido y analizado la siguiente información:
 - Informe de la operación de campo (incluye supervisión e incidencias en campo).
 - Tasa de no respuesta total y parcial.
 - Tasa de respuesta indirecta.
 - Problemas de marco.
 - Métodos de corrección de la no respuesta.
 - Efectos de las incidencias de campo sobre la calidad de la encuesta (tasa de no respuesta y respuesta indirecta).
 - Variación en los valores de las respuestas, usando la muestra panel, cuando son respuestas indirectas en uno de los años del panel.
 - Uso de dispositivos electrónicos para la captura de información, mecanismos de seguimiento a las operaciones de campo en tiempo real y de medios como las llamadas telefónicas para complementar información faltante y/o validar información.
7. A solicitud de la Comisión, en la etapa de evaluación de la calidad de la encuesta, el INEI ha efectuado, entre otros, los siguientes ejercicios:
 - Análisis de la no respuesta del cuestionario de opinión (governabilidad y percepción).
 - Estratificación del marco muestral 2019 (criterios de corte).
 - Tasa de no respuesta y la influencia de los niveles de victimización por estrato socioeconómico.
 - Análisis de las variables que componen las incidencias de campo en la tasa de no respuesta y respuesta indirecta.

- Evaluación de los problemas de marco en la región de Madre de Dios.
8. Después de haber analizado la información y las evaluaciones presentadas por el INEI, la Comisión considera que la calidad de los datos de la encuesta ENAHO utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2019 responden a un alto estándar de calidad, condiciones que permiten proporcionar información confiable.
 9. La segunda etapa desarrollada por la Comisión, correspondió a la evaluación de la calidad y robustez de los datos monetarios 2019, actividad que involucra varios aspectos importantes 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 12 grupos de gastos (Clasificación del Consumo Individual por Finalidades-CCIF), tipos de gasto e ítems; información que incluye los errores muestrales, pruebas de diferencias y la variación de promedios. Asimismo, se examinó la consistencia entre las evoluciones de los gastos totales según los distintos modos de adquisición. En relación a los ingresos se revisaron los valores agregados y los diversos tipos de ingresos. En ese sentido, 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.
 - ✓ Evaluación de los precios recolectados por la encuesta en relación a los precios recogidos por el IPC en los distritos donde se toma información del IPC.
 - ✓ Análisis de los resultados de la evolución de la incidencia de pobreza monetaria, brecha y severidad de la pobreza, tanto de la pobreza total y pobreza extrema.
 - ✓ Evaluación de la consistencia de los resultados.
 - ✓ Constatación de 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 sean consistentes con la metodología aplicada en años anteriores.
 10. La Comisión reconoce el esfuerzo que realiza cada año el INEI en poner a disposición del público, vía la página web, la información estadística original completa, la documentación y las rutinas de programación que permiten replicar los resultados publicados.
 11. Por otro lado, la Comisión debe señalar que, en el marco del estado de emergencia decretado por el Gobierno debido a la propagación del COVID-19, donde se decretó el aislamiento social obligatorio desde el 16 de marzo hasta la fecha, el cronograma de reuniones aprobado inicialmente tuvo que ser modificado, para dar cumplimiento a la evaluación programada de la ENAHO 2019. Asimismo, señalar que las actividades realizadas por el INEI como en otras instituciones del mundo, se han orientado a la reconversión tecnológica, con adecuación de su plataforma informática, para la recolección de la información básica.
 12. Es importante indicar que en el INEI las encuestas de hogares cara a cara, y las otras actividades de investigación han sido reemplazadas con el uso de teléfono, redes sociales, videoconferencias y otros medios virtuales, complementadas a través del trabajo remoto. Estas actividades y cambios se vienen desarrollando a partir de abril 2020, y han significado un esfuerzo notable de los trabajadores

del INEI para lograr el objetivo de brindar al país los resultados de la estimación de la pobreza monetaria 2019.

13. En lo que respecta a las encuestas de hogares que se vienen diligenciando en el periodo de emergencia, estas han tenido que privilegiar el formato no presencial por lo que será importante evaluar qué efectos pueda tener este cambio de formato de recolección de datos sobre la ENAHO 2020. La Comisión Consultiva seguirá atenta para apoyar al INEI en el monitoreo de este proceso.

2. Situación de las recomendaciones formuladas por la Comisión al INEI³

Recomendaciones implementadas:

- (i) La Comisión solicitó documentar todos los procesos de la medición de los indicadores de pobreza monetaria con la actualización metodológica. *Al respecto, el INEI publicó en el 2019 los documentos sobre “Actualización Metodológica - Pobreza Monetaria (mayo 2012)” disponibles en la ruta siguiente <https://www.inei.gob.pe/pobrezas/>*
- (ii) Orientaciones educativas al usuario acerca de los límites de inferencia que se pueden obtener de la muestra total y de una muestra panel. *Sobre el particular, el INEI enviará a la Comisión al concluir la revisión de la estimación de la pobreza monetaria 2019 el documento para sus observaciones y/o recomendaciones.*
- (iii) Desagregar, solo para el análisis de la Comisión, los ingresos totales según forma de reporte (reporte directo versus reporte indirecto), para tener una idea de la proporción del ingreso total, que representan los ingresos reportados de manera indirecta. *Al respecto, el INEI entregó esta información a la Comisión para su análisis.*
- (iv) Evaluar la inclusión en la base de datos publicada, las variables del diseño muestral, para que los usuarios puedan calcular los errores estándar tomando en cuenta este diseño, así incluir en el documento de estratificación de la muestra la diferencia entre variable estrato y estrato socioeconómico, y su uso para el cálculo de los errores estándar. *Al respecto, el INEI implementará el presente año las recomendaciones, poniendo a disposición de la Comisión y los usuarios los documentos correspondientes.*
- (v) La Comisión solicitó: la actualización del marco muestral de las encuestas de hogares permanentes con la información de los Censos Nacionales 2017; evaluar el posible sesgo de la no respuesta en los estratos altos; y elaborar una propuesta para el mejoramiento en la precisión de los indicadores de pobreza a nivel departamental. *Sobre el particular, el INEI ha realizado la implementación de las recomendaciones solicitadas, este trabajo será presentando a la Comisión para sus comentarios y/o recomendaciones.*

Recomendaciones en proceso:

- (i) En el marco de los ODS, la Comisión recomendó al INEI abordar el tema de la “Medición de la Pobreza Multidimensional” como complemento de la pobreza monetaria. *En atención a lo solicitado el INEI ha retomado las coordinaciones con la Universidad de Oxford para la firma de un Convenio Marco de apoyo técnico; asimismo, ha actualizado el plan de trabajo y cronograma de reuniones*

³ Ver la Declaración de la Comisión Consultiva del 10 de abril de 2019 en donde se hicieron recomendaciones: https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/declaracion-comision-consultiva-estimacion-de-pobreza-monetaria.pdf

con los miembros de la Comisión, los que serán presentados luego de concluida la revisión de la estimación de la pobreza monetaria 2019.

- (ii) La Comisión recomendó evaluar el aporte nutricional del consumo según la Encuesta de Alimentos Consumidos Fuera del Hogar; y sus implicancias en la estimación del déficit calórico de los hogares. *Al respecto, el INEI realizó nuevas estimaciones del déficit calórico las que se encuentran en revisión, conjuntamente con el CENAN se está revisando la “tabla de alimentos consumidos fuera del hogar” donde se han creado nuevos códigos de alimentos los que se encuentran en proceso de validación.*
- (iii) La Comisión recomendó agendar la discusión sobre la elaboración de un indicador de la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza y el perfil de los mismos, utilizando para ello los datos en panel que permiten dar cuenta de la dinámica de la pobreza. Es muy probable que los efectos socioeconómicos del COVID-19 provoquen la caída o recaída en la pobreza monetaria de una proporción significativa de hogares que actualmente son económicamente vulnerables. *En respuesta a ello, el INEI inició las coordinaciones necesarias para la elaboración de un plan de trabajo y una propuesta que será sometida a discusión en el seno de la Comisión Consultiva de Pobreza.*

Asimismo, en el presente año la Comisión ha realizado recomendaciones complementarias que se detallan a continuación:

- (i) Dado el tiempo transcurrido desde la última actualización de los insumos de medición de la pobreza monetaria en el año 2010, es importante evaluar la necesidad y oportunidad de definir un nuevo año base, que incorpore nueva información estadística obtenida en los Censos Nacionales, la selección de una nueva población de referencia, precios, entre otros.
- (ii) Documentar los procesos de revisión y/o cambios en la estrategia de recolección que se realicen en la encuesta.
- (iii) Elaborar una ficha metodológica que explique el uso de los factores de expansión de la encuesta.
- (iv) La publicación de los resultados de la pobreza debe focalizarse en función a la necesidad actual, para que el perfil de los pobres se adapte mejor a una identificación y diagnóstico en plena pandemia.
- (v) Dar mayor visibilidad a factores o variables recogidas por la ENAHO que adquieren cada vez una mayor relevancia y analizarlas en diversas combinaciones y cruces, para los distintos dominios geográficos, con el fin de obtener perfiles específicos para pobreza total, pobreza extrema, y vulnerabilidad económica, entre ellas:
 - Hogares jefaturados por adultos mayores; hogares compuestos sólo por adultos mayores; hogares compuestos por un adulto mayor que vive solo.
 - Hogares con jefatura femenina.
 - Relaciones de dependencia al interior del hogar.
 - Tenencia de activos en el hogar.
 - Autoidentificación étnica del hogar.
 - Tipo de trabajo de los miembros del hogar, entre otras variables ya mencionadas anteriormente.
- (vi) A partir de la información del Censo, considerar ahondar en la variable de movilidad poblacional y su posible aporte a los perfiles de la pobreza y la vulnerabilidad.

- (vii) Desarrollar las pruebas metodológicas que aseguren la comparabilidad de los datos que serán recogidos mediante medios virtuales respecto a los que fueron recogidos mediante entrevistas presenciales.
- (viii) Para culminar, se recomienda al INEI revisar los procedimientos metodológicos y considerar las buenas prácticas estadísticas que se vienen generando en los países en el actual contexto que vivimos, a fin de enfrentar el desafío de explorar el “Impacto del COVID-19 en la Pobreza Monetaria” para el año 2020.