

DECLARACIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA PARA LA ESTIMACIÓN DE LA POBREZA MONETARIA, 2021

Lima, 3 de mayo 2022

La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza¹ inició sus actividades en abril de 2007 y fue reconocida oficialmente en el año 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 procesos siguientes:

- ✓ Primero, procedimientos de análisis realizados en la medición de la pobreza monetaria 2021.
- ✓ Segundo, situación de las recomendaciones formuladas por la Comisión al INEI.

1. Procedimientos de análisis realizados en la medición de la pobreza monetaria 2021

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 2021 y la verificación de la consistencia respecto a las recomendaciones realizadas por la Comisión, fue realizada a través de 5 sesiones de trabajo (08 y 22 de marzo, 05, 12 y 26 de abril del 2022). Es preciso señalar que, siguiendo las recomendaciones dadas ante la emergencia sanitaria, las reuniones de la Comisión se realizaron de manera virtual, no representando ello una limitación para la adecuada realización de las actividades de esta Comisión. En el desarrollo de las 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, la Comisión expresa lo siguiente:

1. En el año 2021, habiéndose continuado en el contexto de la emergencia sanitaria declarada por la COVID-19, y las medidas adoptadas por el gobierno (aislamiento social obligatorio declarado en el mes de febrero en diversas provincias del país, toque de queda en horario nocturno a nivel nacional, distanciamiento físico de 1.50 metros, uso de doble mascarilla, entre otros), el INEI continuó adoptando medidas excepcionales para velar por la seguridad de los hogares entrevistados, del personal de campo y el aseguramiento de la cobertura de la muestra del año 2021 para las diversas investigaciones que lleva a cabo.
2. Los resultados de la pobreza monetaria del año 2021 han sido calculados utilizando la misma metodología que se ha venido aplicando de manera sostenida y consistente durante el periodo 2004-2020. Ello incluye tanto los procedimientos utilizados para el cálculo del gasto de los hogares, como aquellos utilizados para el cálculo de las líneas de pobreza. Por lo tanto, se puede afirmar que la pobreza monetaria estimada para el 2021 y las variaciones respecto al año 2020 y 2019, 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.

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://inei.inei.gob.pe/inei/srienaho/Descarga/DocumentosMetodologicos/2010-55/Informe-Tecnico-Pobreza.pdf>

3. La estimación de la pobreza monetaria se realiza tomando como base la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH). Esta encuesta, con selección probabilística de los hogares, 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 2021, ascendió a 36 856 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 metodología de la pobreza monetaria define como pobres monetarios a *“aquellos individuos que residen en hogares cuyo gasto total per cápita mensual está por debajo del valor de la canasta de productos y servicios (líneas de pobreza) que permite satisfacer un conjunto de necesidades mínimas de bienes y servicios”*. Por lo tanto, la pobreza monetaria mide la posibilidad de adquirir dicha canasta mínima de productos y servicios, pero no necesariamente su consumo efectivo.

En el caso de la pobreza extrema, se encuentran en dicha situación *“los individuos que residen en hogares cuyo gasto total per cápita mensual está por debajo del valor de la canasta de alimentos que permite satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos (calorías) de los miembros del hogar”*. Asimismo, cabe señalar que en la estimación del gasto y de la canasta de consumo para calcular las líneas de pobreza, se subestima el valor de los bienes y servicios públicos recibidos por los hogares (específicamente programas sociales de educación y salud), para los que aún no se dispone de un método satisfactorio de valoración monetaria.

5. El proceso de revisión y evaluación que realiza la Comisión anualmente a la información recopilada por la Encuesta Nacional de Hogares, se desarrolló en las etapas siguientes:

- **Informe de la operación de campo 2021**, donde el INEI reportó las medidas adoptadas ante la continuidad de la emergencia sanitaria, como es la aplicación de entrevistas mixtas, es decir, la que combina dos tipos de entrevista, se inicia con entrevista presencial y se complementa con entrevista telefónica.

Asimismo, se reportó que en el mes de febrero 2021 se aplicó entrevista telefónica haciendo uso de cuestionario reducido en 32 provincias en nivel de alerta extremo, donde el gobierno adoptó la medida de aislamiento para frenar el avance de la Segunda Ola del COVID-19. Por esta razón, del total de la muestra, al 95,6% se aplicó entrevista presencial y 4,4% entrevista telefónica. En la supervisión se dio énfasis a la observación y verificación de entrevistas presenciales, complementadas con los nuevos procedimientos de control de calidad incorporados el año 2020 (supervisión virtual por video conferencia y verificación telefónica).

- **Evaluación de la calidad de la encuesta 2021**, sobre este punto el INEI reportó los resultados de la tasa de no respuesta total, tasa de no respuesta parcial, tasa de respuesta indirecta (estrategias de recuperación de entrevistas directas por teléfono, perfil de las personas ausentes, perfil del informante indirecto y perfil del encuestador), problemas de marco y métodos de corrección de la no respuesta. Igualmente se presentaron las tasas de no respuesta total y parcial considerando el perfil del encuestador y el de los individuos entrevistados.

En esta etapa de la evaluación a pedido de la Comisión, el INEI amplió lo ejecutado referente a:

- ✓ Perfil de los hogares con problemas de marco.
- ✓ Perfil de los hogares panel que rechazaron la encuesta (aquellos que rechazaron la encuesta un año, pero la aceptaron el año anterior).
- ✓ Perfil de los hogares no panel que rechazaron la entrevista (análisis a nivel de conglomerado).
- ✓ Validación del factor de expansión.

Los resultados de las mencionadas evaluaciones mostraron que las tasas de no respuesta total y parcial se mantienen en niveles bajos y sin un perfil definido y que por consiguiente no existen sesgos significativos en la muestra final obtenida luego de las operaciones de campo.

- **Resultados de gastos e ingresos 2021**, sobre el particular el INEI reportó lo siguiente:
 - ✓ Los resultados fueron presentados realizando comparaciones entre los años 2021/2020 y 2021/2019; es decir, se comparó los resultados con el periodo prepandemia en vista que se hace necesario conocer cómo nos encontramos con respecto al año anterior del inicio de la COVID-19.
 - ✓ Evaluación detallada de la información de los gastos e ingresos de los hogares en todos los niveles geográficos relevantes, por deciles, grupos robustos, distribución de frecuencias, 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. Además, se examinó la consistencia entre las evoluciones de los gastos totales según los distintos modos de adquisición. En relación a los ingresos se revisó los valores agregados y los diversos tipos de ingresos.
 - ✓ Para la verificación de la robustez de los indicadores de gasto e ingreso se utilizó las comparaciones del componente panel con la muestra total de la encuesta.
 - ✓ El INEI continuó con la práctica iniciada el año 2020, del enlace de los registros administrativos de los bonos por COVID-19 con la información de la encuesta, para lo cual se consideró aquellos bonos cobrados por los hogares durante el año 2021. Se realiza este procedimiento con la finalidad de recuperar la información no declarada y robustecer la calidad de los ingresos proveniente de las transferencias públicas monetarias.

A solicitud de la Comisión, en esta etapa de evaluación de la calidad y robustez de los datos monetarios, el INEI amplió lo ejecutado referente a:

- ✓ Ampliación del tema de los Bonos COVID-19 referido a la cobertura entre la encuesta y los registros administrativos, se informó acerca de las variables incluidas en las bases de datos recepcionadas, criterios de enlace (determinístico y probabilístico), estadísticas de los beneficiarios (hogares y personas), los resultados del ingreso con bonos estimados y estadísticas de los hogares con más de un bono COVID-19 el año 2021.
- ✓ Cobertura de matrícula en nivel inicial, primaria y secundaria, según los registros administrativos (ESCALE) y la ENAHO. Se observó la misma tendencia de trasvase de estudiantes de centros educativos privados a estatales en el año 2020 y que aún no se recuperan (la educación privada está por debajo de los niveles del año prepandemia 2019).
- ✓ Comparación de los ingresos por trabajo entre la ENAHO y la EPE (Lima Metropolitana, incluye la Provincia Constitucional del Callao), donde se observó que no existen diferencias significativas entre los resultados de ambas encuestas.
- ✓ Desagregación de los gastos en Salud ante la situación de la emergencia sanitaria por COVID-19 (adquisición de mascarillas y alcohol).
- ✓ En relación a la información de los Comedores Populares, se realizó el enlace de los registros administrativos (padrón del MIDIS) con la encuesta, recuperándose información no declarada por los hogares que adquieren sus alimentos a través de esta modalidad.
- ✓ El INEI presentó información sobre la cobertura de hogares que consumen sus alimentos en Ollas Comunes en Lima Metropolitana, en base a la distancia entre su localización y la de los hogares del conglomerado. Vistos los resultados sobre Ollas Comunes, la Comisión recomienda incorporar en el “Informe técnico de la evolución de la pobreza monetaria 2021”, una mención sobre la limitación que se tiene actualmente en la cobertura de hogares que consumen sus alimentos en Ollas Comunes.
- ✓ La Comisión solicitó al INEI realizar el enlace de los registros administrativos de los programas JUNTOS, CONTIGO y PENSIÓN 65, recuperándose información no declarada. Sin embargo, para efectos de comparabilidad con los años anteriores, no serán considerados como parte del ingreso del hogar. Ello hará parte de los trabajos previstos para el cambio de año base de la medición de pobreza monetaria.

- **Población de referencia y precios**, sobre este tema se reportó la evaluación de la robustez de la población de referencia y precios de la canasta de alimentos utilizada desde el año base 2010. Asimismo, se evaluaron los precios recolectados por la encuesta comparándolos con los precios recogidos por el IPC en los distritos en donde se colecta la información del IPC.
- **Líneas de pobreza y resultados de pobreza monetaria**. Sobre este tema, el INEI reportó el análisis de los resultados de la evolución de la incidencia, brecha y severidad de la pobreza monetaria total y pobreza monetaria extrema. Asimismo, la verificación 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.

A solicitud de la recomendación de la Comisión, el INEI incorporará el indicador de vulnerabilidad económica a la pobreza en el “Informe técnico de la evolución de la pobreza monetaria 2021”, el cual se pondrá a disposición del público.

- **Indicadores complementarios de la medición de la pobreza 2021**, al respecto se reportó la evaluación de la consistencia de los resultados con indicadores complementarios a la medición de la pobreza monetaria, relacionados al entorno macroeconómico, entorno social e indicadores regionales.
6. Luego de haber analizado la información y la ampliación de datos presentada por el INEI, la Comisión considera que la calidad y robustez de los datos de la encuesta ENAHO utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2021 responden a un alto estándar de calidad, condiciones que permiten proporcionar información confiable.
 7. La Comisión reconoce el esfuerzo y mejora permanente que realiza el INEI, con la finalidad de asegurar la calidad de la información estadística, en un escenario complejo como es la emergencia sanitaria por la Covid-19, lo que brinda confiabilidad a los datos con los que se calculan los indicadores de pobreza monetaria. Asimismo, reconoce su permanente disposición para facilitar el acceso público, vía su página web, a la información estadística original completa, la documentación y las rutinas de programación que permiten replicar los resultados publicados.

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

Recomendaciones implementadas respecto a la ENAHO 2020³:

- (i) Elaborar un informe técnico detallado de las innovaciones implementadas en la operación de campo del año 2020 para asegurar la calidad de la encuesta debido a la emergencia sanitaria. Al respecto el INEI, ha elaborado el documento de trabajo “Informe de la operación de campo ENAHO 2020 (innovaciones implementadas)”, el que ha sido puesto a disposición de la Comisión.
- (ii) Elaborar el informe del proceso de evaluación realizado sobre la presencia de posibles sesgos en la ENAHO y evaluar la posibilidad de realizar algún tipo de experimento de evaluación ex post. En atención al requerimiento, el INEI ha documentado la evaluación realizada en el documento de trabajo “Informe de evaluación de posibles sesgos en la encuesta por emergencia sanitaria por COVID-19”, el que ha sido puesto a disposición de la Comisión.

³ Ver la Declaración de la Comisión Consultiva del 13 de mayo del 2021 en donde se hicieron recomendaciones: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/pobreza2020/Declaracion_Estimacion_Pobreza_Monetaria_2020.pdf

- (iii) Documentar el proceso de integración de los registros administrativos referidos a las transferencias monetarias otorgadas el año 2020 (Bonos COVID) y la ENAHO, que incluya las bondades, limitaciones del proceso, entre otros aspectos relevantes. Al respecto el INEI, ha elaborado el documento de trabajo “Informe del enlace del padrón de beneficiarios y la ENAHO 2020”, el que ha sido puesto a disposición de la Comisión.

Recomendaciones en proceso:

- (i) *En relación al tema de la “Medición de la Pobreza Multidimensional” como complemento a la pobreza monetaria, posteriormente a la presentación de la pobreza monetaria 2020, la Comisión acordó conformar el grupo de trabajo sobre pobreza multidimensional con la finalidad que se “discuta la pertinencia, uso y relevancia de la medición de la pobreza multidimensional en política pública”, el grupo lo integran los representantes del IRD-Francia, PNUD, PUCP, GRADE, MCLCP, MIDIS, BCRP e INEI. Como resultado de 2 reuniones del grupo de trabajo, se llegó a los acuerdos siguientes:*

- *Consenso sobre la multicausalidad de la pobreza que incorpora diversas dimensiones, así como la pertinencia y uso de la medición de pobreza multidimensional en la política pública.*
- *La medición se debe aproximar a un enfoque de derechos, para lo cual la referencia será la política nacional de desarrollo de inclusión social.*
- *Necesidad de generar las bases de datos que van a permitir calcular los indicadores.*
- *Consenso de construir una matriz de indicadores y dimensiones.*
- *A partir de las dimensiones comunes (entre el MIDIS, Acuerdo Nacional - CEPLAN, los ODS y la MCLCP), iniciar un proceso de identificación de los indicadores, como primera aproximación.*
- *Con respecto a la fuente de datos, definir la oportunidad de la disponibilidad de los mismos (datos anuales, trimestrales, etc.), cobertura y datos faltantes, entre otros.*

El presente año se continuarán las reuniones en el seno de la Comisión para definir los siguientes pasos a seguir y continuar trabajando un acuerdo técnico que garantice una implementación sostenible de la medición de la pobreza multidimensional.

- (ii) *En relación con la necesidad de definir un nuevo año base de la medición de la pobreza monetaria (el actual corresponde al año 2010) que incorpore la información las nuevas fuentes estadísticas y reflejen los nuevos patrones de consumo, precios relativos, entre otros. Al respecto, la Comisión se reunió en cuatro oportunidades donde se abordaron los temas siguientes:*

- *Plan de trabajo de la actualización metodológica de los insumos de la medición de la pobreza monetaria.*
- *Se precisó el objetivo de cada una de las 17 actividades, que involucra la actualización metodológica de la medición de la pobreza monetaria (cambio de año base de la canasta), el cronograma de trabajo y responsables.*
- *Situación de los principales insumos de la actualización metodológica.*
- *Se han presentado avances en las actividades de estandarización de las bases de datos; actualización de las proyecciones de población; tabla de conversión de alimentos en calorías, proteínas y otros nutrientes.*

De acuerdo al cronograma de trabajo aprobado se continuará el presente año las reuniones para discutir los avances.

Recomendaciones implementadas respecto a la ENAHO 2021:

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

- (i) *Con respecto a la propuesta del INEI para mejorar la cobertura de información de las Ollas Comunes, la Comisión está de acuerdo con “incorporar un módulo de preguntas especializado para Ollas Comunes”. En relación a la segunda propuesta de “ampliar la muestra en los hogares de pobreza extrema”, la Comisión recomienda que previamente se realice la evaluación y análisis correspondiente para garantizar que no se produzcan posibles sesgos en la muestra.*
- (ii) *La Comisión considera que el proceso de consistencia y corrección por sub-declaración de los bonos COVID-19 y programas sociales aplicados los años 2020 y 2021 (bonos: Yanapay, 600, Yo me quedo en casa, Independiente, Rural y Universal; y programas sociales: Juntos, Contigo y Pensión 65), debe extenderse al resto de los programas sociales alimentarios y no alimentarios, como un complemento para que no existan diferencias significativas entre los padrones y la encuesta. Para ello se hace necesario una estrecha coordinación con las respectivas instituciones con el propósito de mejorar el registro administrativo, concordando qué variables deben de incorporarse en el registro y de control en la encuesta.*
- (iii) *En los últimos años, la responsabilidad del INEI se ha venido transformando en función de la gran disponibilidad de información, por ello ahora se requiere enseñar al público a entender los resultados, márgenes de error, metodologías, definiciones, entre otros, que contribuyan a generar cultura estadística en la población.*
- (iv) *En el proceso permanente de mejora que realiza el INEI se considera pertinente profundizar algunos temas, y en ese contexto identificar cuáles son las investigaciones metodológicas a realizar, como por ejemplo las referidas a la tasa de no respuesta o errores de marco, y sus diferencias entre panel y no panel o la evaluación de los factores de expansión de la muestra total y de la muestra panel.*
- (v) *La Comisión recomienda llamar la atención de las autoridades del país, a fin de valorar la urgencia de realizar un conteo intercensal, como un mecanismo de verificación de los cambios generados a cinco años de la realización del Censo de Población y Vivienda del 2017, así como de los impactos sobre las condiciones de vida, vivienda, arreglos familiares y distribución de la población en el territorio causados por la pandemia por la COVID-19 en los años 2020 y 2021.*