

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

Lima, 10 de mayo del 2017

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 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 año 2016. Segundo, un balance de las recomendaciones hechas al INEI el año pasado cuando se dieron a conocer los resultados de la medición de pobreza monetaria de 2015. Tercero, recomendaciones y sugerencias para el trabajo futuro con relación a la medición de la pobreza monetaria. Finalmente, como cuarto punto, se presentan algunas reflexiones más amplias sobre el trabajo futuro de la Comisión.

1. Procedimientos de análisis realizados en la medición de la pobreza monetaria 2016

Durante la etapa de evaluación y análisis de los procedimientos utilizados por el INEI para el cálculo de los indicadores de pobreza monetaria del año 2016 y su consistencia respecto a las recomendaciones realizadas, la Comisión se reunió en 4 sesiones (06 de marzo, y 03, 17 y 24 de abril de 2017). En el curso de dichas reuniones, la Comisión examinó exhaustivamente los diversos aspectos metodológicos, así como los resultados de la medición de la pobreza monetaria. Al respecto, luego de la evaluación realizada, la Comisión desea expresar lo siguiente:

1. Las cifras de pobreza monetaria del año 2016 han sido calculadas mediante la utilización de la metodología que se ha venido aplicando de manera consistente en el periodo 2004-2015. Esta metodología incluye tanto los procedimientos utilizados para el cálculo del gasto de los hogares como aquellos empleados para el cálculo de las líneas de pobreza. Debido a ello, se puede afirmar que la pobreza monetaria estimada para el 2016 y las variaciones con respecto al 2015 verdaderamente corresponden a cambios en las condiciones de vida de los hogares de acuerdo con la aproximación de los gastos de los hogares y no a cambios en la metodología de estimación.
2. Los indicadores de pobreza 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 y servicios (líneas de pobreza) que permite satisfacer un conjunto de necesidades materiales mínimas. La estimación del gasto considera tanto los gastos monetarios, como

¹ La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza fue creada por Resolución Suprema Nº 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

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 dicha 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 subestima el valor de los bienes y servicios públicos recibidos por los hogares (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 tomando como base la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH0). Esta encuesta se realiza todos los años y a lo largo del año en el territorio nacional a una muestra que, en el año 2016, ascendió en total a 38,386 hogares³. En ese sentido, 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, los cuales permiten apreciar la robustez estadística de los resultados.
4. La Comisión considera como un gran acierto por parte del INEI la incorporación de herramientas tecnológicas que permiten asegurar la calidad en el proceso de recojo de información estadística. Esto último se ha traducido en la implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de la calidad en campo y en tiempo real para la ENAH0, el cual permite realizar el seguimiento en línea de la cobertura y ejecución de la muestra programada, así como implementar controles referidos a la validación de variables básicas de la muestra panel, revisión de valores monetarios, codificación en campo, entre otros.
5. La Comisión, luego de haber estudiado los diversos indicadores de calidad de la encuesta (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, entre otros) considera que la calidad de los datos de la encuesta ENAH0 utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2016 responde a un alto estándar de calidad. La comisión reconoce la seriedad, rigor y celeridad en el trabajo efectuado por el INEI, elementos que permiten brindar información en forma oportuna y confiable.
6. Parte del trabajo de evaluación y validación de la calidad y robustez de los datos 2016 a cargo de la Comisión ha consistido en aspectos importantes que se mencionan a continuación:
 - ✓ Evaluación detallada del desenvolvimiento de las operaciones de recojo de información y de los procedimientos de control y de supervisión implementados por el INEI con el fin de asegurar una buena calidad de los datos primarios.
 - ✓ 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 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 revisó los valores agregados y las diversos tipos de ingresos. Finalmente, se verificó la robustez de

³ Incluye 1,334 viviendas de sobremuestra 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. Adicionalmente en el 2016, se realizó un incremento de 2,645 viviendas, a solicitud del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el objetivo de mejorar la focalización de hogares pobres en el Padrón General de Hogares.

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.
- ✓ 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.

7. La Comisión saluda y reconoce especialmente el esfuerzo del INEI en poner a disposición del público, vía la página web, las bases de datos originales completas, la documentación y las rutinas de programación que permiten replicar los resultados publicados.

2. Situación de las recomendaciones formuladas por la Comisión al INEI⁴

Recomendaciones implementadas:

- (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. *Sobre el particular, en el último trimestre del 2016 se implementó en la ENAHO el Sistema de Gestión y Monitoreo de la encuesta, el cual fue presentado a los miembros de la Comisión en la primera reunión del presente año, dándose a conocer los principales aspectos de seguimiento de la calidad en campo que se está llevando a cabo, así como las próximas acciones a realizarse el presente año.*
- (ii) 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). *Tomando en consideración la recomendación el INEI incorporó en el cuestionario de la ENAHO 2017 una pregunta que mide la calidad del servicio de agua en los hogares (recaba información de las horas al día que el hogar accede al servicio y cuántos días a la semana recibe el servicio).*

Recomendaciones en proceso:

- (i) La Comisión es consciente que la actual metodología de medición de pobreza monetaria tiene un desafío pendiente en términos de incluir adecuadamente la valorización monetaria de los programas sociales y transferencias recibidas de los hogares en salud, educación y alimentos (como SIS, Qali Warma, entre otros). Debido a ello, 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 podría implicar un grado de subestimación de sus ingresos y gastos. Por lo tanto, la Comisión ha sugerido al INEI, en

⁴ Ver la Declaración de la Comisión Consultiva del 22 de abril de 2016 en donde se hicieron recomendaciones: http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/declaracion_comision-consultiva_pobreza2015.pdf

coordinación con el MIDIS y el MINSA, explorar conjuntamente las opciones metodológicas que permitan subsanar el problema. *Al respecto, el INEI viene realizando coordinaciones con los sectores que tienen a cargo los programas sociales, recabando la información necesaria para dar inicio a la evaluación conjuntamente con la Comisión.*

- (ii) 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. *Para ello el INEI, ha concluido la codificación de los alimentos consumidos fuera del hogar (pregunta 559) de las ENAHO 2013-2016; los siguientes pasos a seguir son estimar el déficit calórico considerando la “tabla de alimentos fuera del hogar” elaborada por el CENAN, luego comparar los resultados con el cálculo del costo calórico por cuartil del gasto propuesto en la actualización del año 2012; e iniciar la evaluación con la Comisión.*
- (iii) En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que establecen como uno de sus ejes la “erradicación de la pobreza en todas sus formas”, la Comisión recomendó al INEI la elaboración de un plan de trabajo para discutir y evaluar la pertinencia de implementar una metodología de medición de pobreza multidimensional complementaria a la medición de pobreza monetaria. Esta recomendación incluyó la necesidad de que dicho plan precise los temas a ser discutidos en las diferentes sesiones, defina un calendario de reuniones y actividades y establezca la conformación de un equipo técnico integrado por técnicos del INEI y miembros del Comité con el fin de ejecutar las distintas tareas específicas incluidas en dicho plan. *En relación a este tema durante el año 2016, se llevaron a cabo 4 reuniones de trabajo; en la primera se discutió el plan de trabajo, cronograma de actividades y estrategias a seguir; en la segunda reunión se presentó las “experiencias internacionales de la región” en relación a la medición de pobreza multidimensional; en la tercera reunión se presentó y discutió los objetivos para el caso peruano; y en la cuarta reunión se presentó el “inventario de indicadores y dimensiones” de la medición de pobreza multidimensional” utilizados por los países, en donde se discutió y se dio aportes sobre el particular. Concluida la revisión de la estimación de la pobreza monetaria 2016, se reanudarán las reuniones sobre pobreza multidimensional con el objetivo de finalizar el proceso de elaboración del plan de trabajo antes mencionado y dar inicio a las acciones específicas que se establezcan en el mismo.*

Recomendaciones en trabajo:

- (i) La Comisión solicitó presentar una lista de los documentos metodológicos pendientes relacionados con los insumos para la medición de la pobreza monetaria con base 2010. 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. *Sobre el particular, el INEI se encuentra finalizando la elaboración de los documentos metodológicos relacionados a los insumos de la actualización metodológica. Dicha documentación será distribuida a la Comisión para sus apreciaciones y/o sugerencias.*
- (ii) 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 entre sí y 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 índices elaborados a partir de los gastos de los hogares en la ENAHO y los índices de precios captados por el INEI en los lugares de venta son menores a niveles geográficos agregados, las diferencias se tornan mayores a niveles de desagregación más elevados. *Al respecto el INEI manifiesta que su equipo técnico iniciarán las reuniones de trabajo para determinar los procedimientos para la generación del índice solicitado.*

- (iii) 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. *Sobre este tema el INEI considera necesario explorar nuevas estrategias que permitan reducir los niveles alcanzados en el indicador, así como iniciar el estudio solicitado.*
- (iii) 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. *Al respecto los técnicos del INEI, estarán iniciando la evaluación correspondiente e informando al Comité los resultados.*
- (iv) 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 en la precisión de los indicadores de pobreza a nivel departamental. 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. *En relación a esta solicitud, el INEI se estará iniciando la evaluación de los tamaños de muestra vigentes e informando a la Comisión sus resultados.*

3. Recomendaciones y sugerencias de la Comisión para el año 2017

En base a las discusiones realizadas en las 4 sesiones de trabajo realizadas el presente año la Comisión realiza las recomendaciones siguientes:

- a) En relación a la agrupación de los gastos en 8 grupos, es conveniente actualizar la nomenclatura de los gastos en 12 grupos, en vista que corresponden a la última revisión de Cuentas Nacionales (Clasificación de Consumo Individual por Finalidad - CCIF); por ejemplo en la agrupación de 8 grupos “educación y esparcimiento” aparecen juntos por lo que se podría interpretar equivocadamente sus variaciones.
- b) Se recomienda realizar un estudio sobre los posibles sesgos que se pudieran estar presentando entre la muestra general y la muestra panel, ante los indicios observados por la comisión de que las diferencias entre ambas muestras se estarían ampliando.

- c) Se recomendó realizar, en base a la información de la ENAHO, un estudio especial sobre los gastos, inversión y ahorro de las familias.
- d) Se recomendó investigar en profundidad el caso de no respuestas debidas a la importante cantidad de viviendas desocupadas, abandonadas de suerte a poder entender mejor las dinámicas de movilidad territorial y mejorar los diseños de las encuestas. Los resultados del próximo Censo de Población y de Vivienda constituirán un aporte valioso en este sentido.
- e) Se recomendó la generación de acciones de educación orientadas al usuario acerca de los límites de inferencia que se pueden obtener de la muestra total y de una muestra panel.

4. Perspectivas y agenda de trabajo de la Comisión

A continuación la Comisión ha incluido algunos temas en su propia agenda de trabajo:

- La Comisión es consciente de la importancia de mantener actualizadas las metodologías de la medición de pobreza monetaria por lo que considera que debe formar parte de su agenda y muestra gran interés en:
 - ✓ Abordar la necesidad y oportunidad de definir un nuevo año base, que incorpore nueva información estadística como son los Censos Nacionales a realizarse el presente año, la Encuesta de alimentos consumidos fuera del hogar, selección de una nueva población de referencia, entre otros.
 - ✓ Determinar los criterios a ser considerados en el proceso de la valorización de los bienes y servicios provistos por el sector público que reciben los hogares.
- Para la Comisión es de gran importancia contribuir con el escrutinio y la discusión alrededor de las estadísticas de medición del empleo nacional en las que el INEI viene trabajando. Debido a ello, sugiere al INEI conformar un grupo de trabajo específico para analizar dicho tema. Esto último se enmarca dentro de las funciones definidas al momento de la creación de la Comisión que incluyen no solo el asesoramiento en temas de medición de pobreza monetaria, sino también en relación a otros indicadores vinculados a la pobreza.
- Considerando la fuerte reducción de la tasa de pobreza monetaria en los últimos diez años y el consiguiente crecimiento de la población no pobre, pero que tiene todavía carencias básicas o riesgos de recaer en la pobreza, la Comisión considera importante que el INEI cree un grupo de trabajo para explorar los conceptos, indicadores y metodologías adecuadas para identificar y caracterizar a la población vulnerable.