

Declaración de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza

Lima, 23 de abril del 2015

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 composición². 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 monetaria³. Cuatro grandes aspectos son tocados en la presente declaración. Primero, un balance de las recomendaciones hechas al INEI el año pasado cuando se dieron a conocer los resultados de la medición de pobreza del 2013. Segundo, el balance de lo hecho y obtenido durante la medición de la pobreza del 2014. Tercero, recomendaciones y sugerencias para el trabajo futuro con relación a la medición de la pobreza. Cuarto y último, algunas reflexiones más amplias sobre el trabajo futuro de la Comisión y en particular con respecto al nuevo Mapa de Pobreza que está en elaboración.

1. Recomendaciones de la Comisión en el 2014 y su implementación por el INEI⁴

- (i) *La Comisión recomendó incluir indicadores suplementarios en las bases de datos de uso público (deflatores de precios, temporales y espaciales).* Los deflatores temporales (Índice de Precios al Consumidor), por mes, grupo de gasto y ciudad forman parte desde el año 2012 de las rutinas de pobreza que se publican en la página web del INEI. Los deflatores espaciales se vienen publicando desde el año 2012 en el archivo SUMARIA.
- (ii) *Habiéndose constatado una alta tasa de rotación del personal encuestador la Comisión propuso una serie de recomendaciones dirigidas a reducir esta rotación.* Desde el 2013 el INEI ha retomado la capacitación en forma centralizada. Además, como parte de la política institucional del INEI se han adoptado medidas para mejorar las condiciones

¹ Son integrantes de la Comisión Consultiva las siguientes instituciones: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD) del Gobierno francés, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Desarrollo e Integración Social (MIDIS), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Universidad del Pacífico (UP). También forman parte de la Comisión Consultiva investigadores independientes, con reconocida trayectoria nacional e internacional. La Comisión Consultiva está presidida por el Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y tiene como Secretaría Técnica a la Dirección Técnica de Demografía e Indicadores Sociales.

² 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.

³ 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

⁴ Ver la Declaración de la Comisión Consultiva del 2 de mayo de 2014 en donde se hicieron recomendaciones en: http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/declaracion_comision_consultiva.pdf

laborales, dándose especial énfasis, durante el año pasado al personal de campo. Como resultado de ello, se logró disminuir el nivel de rotación en 17 puntos porcentuales, pasando de 52% el 2013 a 35% el 2014.

- (iii) *La Comisión recomendó mejorar los documentos técnicos en donde se define la metodología de construcción de algunas variables. Explicando, además, la presentación de los valores monetarios a precios corrientes, constantes dentro del año (que están en las propias bases de datos) y los datos publicados, ingreso y gastopor ejemplo, en términos reales.* A partir del presente año el INEI incluirá en los capítulos que contienen variables monetarias, un documento que describe brevemente la distinción de las variables monetarias que figuran en la base de datos, su forma de uso y limitaciones (valores corrientes de campo, valores deflactados, valores imputados, y uso de los valores reales; en este último punto se añadirá las sintaxis para llevar los gastos a valores “reales”).
- (iv) *La Comisión recomendó mejorar los protocolos de recojo de información en campo para asegurar la estandarización de la información sobre asistencia a la escuela.* En el 2013 el INEI empezó a hacer ajustes en los protocolos. Se estandarizó en el “Manual del Encuestador” el protocolo de recojo de información sobre la variable “asistencia a la escuela”. En los casos de enfermedad temporal del alumno, huelga de profesores o vacaciones de medio año, se considerará la asistencia del alumno a clase en vista que todos estos episodios son de corta duración que al superarse los alumnos retornan a sus clases.
- (v) *La Comisión solicitó hacer explícita en las bases de datos de uso público la distinción de las transferencias provenientes de los programas Juntos y Pensión 65.* El INEI ha incluido en el archivo SUMARIA las variables de ingresos por transferencias públicas, del Programa JUNTOS (INGTPU01), Pensión 65 (INGTPU03), Programa BECA 18 (INGTPU04) y Bono del GAS o FISE (INGTPU05).
- (vi) *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 de encuestas, el mismo que se encuentra actualmente en la etapa de validación y revisión. Concluida estas pruebas se tiene prevista su implementación en el segundo semestre del 2015.
- (vii) *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 viene desarrollando la migración de los programas de entrada de datos de PDA a TABLET, en cuyo diseño se ha incluido en los capítulos de gastos la captura en forma independiente de cada una de las fuentes del gasto que no son compradas; se tiene previsto concluir este proceso el presente año.
- (viii) *Con el fin de constituir sistemas de información geográfica, la Comisión solicitó al INEI incluir en las bases de datos de uso público la geo-referenciación de los centros poblados.* En las bases de datos de uso público de la ENAHO de 2007 y en adelante el

INEI ha incluido los puntos geo-referenciados de la muestra, esta información ha sido agregada en el capítulo 100 “Características de la vivienda y del hogar”.

2. Acerca de los procedimientos para la medición de la pobreza en 2014

Para analizar los procedimientos utilizados por el INEI para el cálculo de los indicadores de pobreza del año 2014 y su consistencia respecto a las recomendaciones, la Comisión se reunió en 4 oportunidades (12 y 19 de marzo, y 9 y 16 de abril de 2015). En el curso de dichas reuniones, la Comisión examinó los aspectos metodológicos y resultados de la medición de pobreza monetaria. Al respecto la Comisión desea expresar lo siguiente:

1. La metodología empleada en la medición de pobreza del año 2014 es idéntica a la empleada para los años 2004-2013. En particular, los procedimientos utilizados para el cálculo del gasto de los hogares y de las líneas de pobreza, han sido rigurosamente los mismos que para los años anteriores. Por ello, se puede afirmar que la pobreza estimada para el 2014 y las variaciones con respecto al 2013 corresponde a cambios en las condiciones de vida de los hogares de acuerdo con la aproximación de los gastos de los hogares.
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 (líneas de pobreza) que permite satisfacer las necesidades mínimas. La estimación del gasto considera tanto los gastos monetarios, 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 excluyen los bienes y servicios públicos (ejemplo, educación y salud) para los que no se dispone aún de un método satisfactorio de valoración monetaria.
3. La estimación de la pobreza se realiza con la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHOG). Esta encuesta se realiza todos los años y a lo largo del año en el territorio nacional a una muestra que en el año 2014 ascendió en total a 32,700 hogares⁵. 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 que permiten apreciar la robustez estadística de los resultados. La Comisión expresa su satisfacción respecto a la buena práctica aplicada por el INEI.
4. La Comisión, luego de haber examinado diversos indicadores de calidad (tasas de no respuesta total y parcial, porcentaje de entrevistas directas e indirectas, valores extremos, errores de marco, corrección de la no respuesta, entre otros) considera que la calidad de los datos de la encuesta ENAHOG utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2014 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

⁵ Incluye 1,100 viviendas de sobremuestra del estrato alto. Este incremento de la muestra se realizó en el año 2013 por recomendación de la Comisión para asegurar mayor robustez en los resultados de los indicadores de pobreza.

pobreza en forma oportuna y confiable.

5. Parte del trabajo de la Comisión ha sido evaluar y validar importantes aspectos como los siguientes:
 - ✓ 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. Esta información incluyó los errores muestrales, pruebas de diferencias y la variación de promedios. Asimismo se verificó la robustez de los indicadores de gasto e ingreso utilizando el componente panel de la ENAHO.
 - ✓ Evaluación de la robustez de la población de referencia y precios de la canasta de alimentos utilizada desde el año base 2010.
 - ✓ Constatar la comparabilidad de las metodologías de cálculo de la pobreza garantizando que los procedimientos utilizados para estimar los gastos, ingresos y las líneas de pobreza sean los mismos que los de años anteriores.
6. 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.

3. Recomendaciones y sugerencias

En la medida que las mejoras en la calidad de los indicadores sociales constituye un proceso continuo, la Comisión ha hecho algunas recomendaciones al INEI además de incluir temas en la agenda de trabajo de la propia Comisión. Las recomendaciones realizadas por la Comisión durante la reuniones de 2015 son las siguientes:

1. Tomar acciones metodológicas preventivas en el caso de Tacna, en vista que es el departamento con mayor tasa de no respuesta durante los últimos tres años.
2. Incluir en las bases de datos publicadas el estrato socioeconómico, con un breve documento técnico que explique los criterios de su elaboración.
3. En relación a la valorización de los programas sociales y transferencias recibidos por los hogares que se realiza en la encuesta, este corresponde solo a los pagos monetarios del bolsillo de los hogares (este procedimiento forma parte de la metodología de pobreza). Esto podría implicar una subestimación del gasto total de los hogares y de las líneas de pobreza. Dada la expansión de los programas sociales hacen necesario proponer conjuntamente con la Comisión opciones metodológicas que permitan subsanar este problema (ejemplo: hacer uso de datos administrativos, entre otros). La Comisión le ha sugerido INEI coordinar con el MIDIS y el MINSA y explorar alternativas de información complementaria.
4. Incluir en el análisis de los resultados de los servicios básicos, información de la calidad, estos datos pueden provenir de otras encuestas que aplica el INEI con cobertura nacional.
5. Realizar una evaluación del aporte nutricional del consumo de alimentos fuera del hogar en base a los resultados de la investigación realizada en el año 2013; y evaluar sus implicancias en la estimación del déficit calórico de los hogares.

4. Perspectivas y Mapa de Pobreza

- Al contarse con nuevos resultados sobre aspectos relacionados con la medición de pobreza (encuesta sobre alimentos adquiridos fuera del hogar, mejor medición de las transferencias públicas, etc.), debe formar parte de la agenda de la Comisión reflexionar sobre la necesidad y oportunidad de incorporar estos nuevos elementos en la definición de un nuevo año base (el año base de la actual línea de pobreza es 2010).
- La Comisión inició en el 2014 un proceso de evaluación de la calidad de los mapas de pobreza monetaria que el INEI ha ejecutado en los últimos años. Hasta la fecha ha habido 6 reuniones de trabajo para tratar este tema. La evaluación confirmó que los mapas de pobreza son razonables a niveles de agregación espacial mayor (Departamentos, Provincias) e incluso a nivel distrital, cuando el tamaño poblacional del distrito es grande. Sin embargo, hay mayores dificultades para estimar la pobreza de manera adecuada cuando los distritos son muy pequeños. El trabajo realizado por el INEI confirmó la conveniencia de apilar más de una encuesta anual para mejorar la eficiencia con la que se calculan los estimados distritales de pobreza.
- La Comisión deja constancia del enorme esfuerzo realizado por el INEI para garantizar la consistencia en la integración de información proveniente de diversas bases de datos como las del Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda (SISFOH) 2012 – 2013, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2012 – 2013, el IV Censo Nacional Agropecuario 2012, Censo Escolar 2013, Censo de Infraestructura Educativa 2013, así como información contextual proporcionada por Registro Nacional de Municipalidades 2014 y el Censo Nacional a Gobiernos Regionales y Locales 2014. Esta información, una vez hecha la consistencia, no sólo permitirá la construcción de un mapa de pobreza más robusto sino se constituye en bases de datos que pueden ser utilizadas para otros propósitos.
- La Comisión hizo una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de los mapas de pobreza. Se sugirió utilizar el método de cros-validación para asegurar la calidad de predicción de los modelos de gasto. Asimismo, se ha sugerido un protocolo para validar la calidad de las variables a usar en los modelos de predicción del gasto per-cápita (minimizar co-linealidad y maximizar coherencia teórica).
- Se espera que en los siguientes meses se pueda culminar el proceso de construcción del nuevo mapa de pobreza. La comisión ha recomendado que junto al mapa de pobreza que se publique el INEI documente el protocolo para definir cada cuantos años y con qué información se actualizarán los mapas de pobreza de tal manera que se asegure una mayor predictibilidad y transparencia en la producción de este instrumento.