

Declaración de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza

Lima, 2 de mayo del 2014

La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza¹ inició sus trabajos en abril de 2007 y fue creada 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 monetaria. Producto de la evaluación exhaustiva de este proceso, la Comisión recomendó cambios en la metodología de cálculo que se describen en mayor detalle en un informe técnico publicado en la página web del INEI³.

Para analizar los procedimientos utilizados por el INEI para el cálculo de los indicadores de pobreza del año 2013 y su consistencia respecto a las recomendaciones ya adoptadas, la Comisión se reunió en 5 sesiones (el 15 de octubre 2013, 20 y 27 de marzo, el 10 y 24 de abril de 2014). En el curso de dichas reuniones, la Comisión examinó exhaustivamente los diversos aspectos metodológicos de la medición de pobreza monetaria. Luego de evaluar la información, la Comisión desea expresar lo siguiente:

1. La metodología empleada en la medición de pobreza del año 2013 es idéntica a la empleada para los años 2004-2012. 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 las variaciones de los indicadores de pobreza observadas en el 2013 corresponde a cambios en las condiciones de vida de los hogares de acuerdo con la aproximación de los gastos de los hogares.

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 y Universidad del Pacífico. Finalmente, integran 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 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.

³ Informe Técnico: Evolución de la Pobreza 2004-2010. Nueva Metodología. Lima, Marzo 2012. Disponible en: http://www.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza_InformeTecnico.pdf

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 cuyos gastos per cápita están 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.
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. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión en 2012, el número de hogares considerados en 2013 ascendió a 32,342, lo que representa un incremento de 20% en el tamaño de la muestra respecto a 2012. El aumento de la muestra se hizo necesario con el fin de asegurar que se continúa midiendo con una precisión aceptable la pobreza en un contexto de fuerte disminución de la misma en los últimos años. Sin embargo, los resultados que se obtienen de dicha encuesta estadística deben ser siempre interpretados considerando los errores muestrales que acompañan la publicación de los indicadores de pobreza. En este sentido, la Comisión expresa su satisfacción respecto a la buena práctica del INEI de incluir sistemáticamente los elementos que permiten apreciar la robustez estadística de los resultados.
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, entre otros) considera que la calidad de los datos de la encuesta ENAHOG utilizada en la medición de la pobreza monetaria 2013 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. Finalmente, la Comisión, reiteró la importancia que el INEI continúe su política de poner a disposición del público, vía la página web, las bases de datos originales completas y toda la documentación detallada y rutinas de programación, que permitan replicar los resultados publicados.

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:

1. Siguiendo las recomendaciones de la Comisión en 2012, el INEI ha llevado a cabo una investigación estadística sobre el consumo de alimentos fuera del hogar. Queda pendiente una evaluación del aporte nutricional del consumo de alimentos fuera del hogar y sus implicancias en la estimación del déficit calórico de los hogares.

2. Los programas sociales de lucha contra la pobreza vienen cobrando una importancia creciente. Dichos programas implican montos de transferencias públicas hacia los hogares, tanto bajo forma de transferencias monetarias condicionadas como a través de bienes y servicios aportados por el Estado. Por otra parte, el gasto social en salud y educación hacen parte también de los niveles de bienestar de los hogares y como tales también deben ser considerados en la estimación del gasto de los hogares. Así, por ejemplo, en cuanto a los gastos en salud y educación proveídos a un costo subvencionado por el Estado, al no disponerse de información sobre el costo unitario total, los únicos montos que se consideran en la estimación del gasto son los pagos monetarios del bolsillo de los hogares. Ello estaría implicando una subestimación al mismo tiempo del gasto total de los hogares y de las líneas de pobreza. Es tarea pendiente de la Comisión proponer opciones metodológicas que permitan subsanar este problema.
3. Los alquileres hacen parte del agregado del gasto utilizado en la medición de la pobreza. En el caso de los hogares propietarios de su vivienda, se considera el monto de alquiler auto imputado por los mismos hogares. En la medida que dicho gasto representa una parte significativa del gasto y la estrechez de los mercados inmobiliarios en áreas rurales y pequeñas ciudades, la Comisión recomienda examinar en detalle y sistemáticamente la robustez de las declaraciones de los hogares confrontando dichas declaraciones con información de los hogares que si pagan alquileres y con datos proveniente de otras fuentes.

Perspectivas

- El último cambio del año base de la línea de pobreza data del 2010. Considerando la disponibilidad de nuevos resultados sobre aspectos relacionados con la medición de pobreza (encuesta sobre alimentos fuera del hogar, mejor medición de las transferencias públicas, etc.), se hace necesario iniciar una reflexión acerca de la oportunidad o necesidad de incorporar dichos cambios metodológicos en la definición de un nuevo año base. La periodicidad de dichos cambios debe también ser el objeto de una reflexión por parte de los miembros de la Comisión.
- La Comisión ha tomado conocimiento de la importancia de evaluar la calidad de los mapas de pobreza y su relación con el sistema de focalización de hogares. Esta es una tarea que la comisión ha iniciado y espera, concluir este año, con miras a sugerir cambios metodológicos pertinentes.
- Por otro lado, es importante desarrollar de manera sistemática investigación de orden metodológico en vista de mejorar procedimientos y operaciones de campo (examen de perfiles de encuestadores y tasas de no respuesta con el fin de minimizar dichas tasas).
- Asimismo la Comisión recomendó sistematizar la información macroeconómica y sectorial que podría acompañar la publicación del informe de pobreza aportando los elementos de contexto que permitan validar externamente la evolución de los indicadores de pobreza.
- Finalmente, la comisión considera importante que se haga una evaluación detallada sobre las diferencias entre el componente de panel y no panel de la encuesta con el fin de evaluar si la atrición viene o no introduciendo algún sesgos en la medición de pobreza.

Recomendaciones de la Comisión y su implementación por el INEI

- (i) La Comisión recomendó incluir indicadores suplementarios en las bases de datos de uso público (deflatores de precios, temporales y espaciales). Desde 2012 los deflatores espaciales mientras que los deflatores temporales (IPC) hacen parte de la sintaxis de pobreza igualmente disponibles desde el 2011 en la página web del INEI.
- (ii) Habiéndose constatado una alta tasa de rotación del personal encuestador (de 52% en 2012), se recomendó asegurar una mejor estandarización de los procedimientos de campo. Se sugirió en particular se realice una capacitación centralizada al menos una vez al año y se mejore las remuneraciones con el fin de reducir la tasa de rotación del personal de campo. Ello fue implementado por el INEI en 2013.
- (iii) Se recomendó mejorar los documentos técnicos en donde se definen cómo han sido construidas algunas variables (e.g. la distinción de los valores monetarios corrientes, a precios constantes dentro del año y a precios constantes a lo largo de los años). A este respecto, el INEI ha logrado un avance al 60% y debe concluirse en julio cuando se publique la serie 2004-2013.
- (iv) El INEI procedió en 2013 a mejorar los protocolos de recojo de información en campo para asegurar la estandarización de la información sobre asistencia a la escuela.
- (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 a partir del 2012 los programas Juntos y Pensión 65 y a partir del presente año incluirá los programas Beca 18 y Bono de Gas (FISE).
- (vi) Se 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 está trabajando en un sistema de gestión de encuestas que será implementado a partir del próximo año.
- (vii) Se 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. Siendo éste un tema complejo, se requiere nuevas pruebas de campo y enfoques metodológicos que podrán ser implementados a partir del próximo año.
- (viii) Con el fin de constituir sistemas de información geográfica, se pidió al INEI incluir en las bases de datos de uso público la geo-referenciación de los centros poblados. La geo-referenciación ya se encuentra incluida en las bases de datos públicas desde el 2007.