

Informe de la Comisión de Técnicos sobre la Encuesta Casen

El trabajo de la Comisión

La encuesta Casen es una encuesta socioeconómica de hogares de carácter transversal (cross-section) y multi-propósito. Esta encuesta nace en 1985 con el propósito de recabar información para elaborar diagnósticos de la realidad socioeconómica del país y para evaluar el impacto de los programas sociales. A través del tiempo se ha convertido en la principal encuesta socioeconómica en el país y en la fuente de las estadísticas oficiales de pobreza y distribución de ingresos, siendo extensamente usada por agencias gubernamentales, investigadores y analistas interesados en temas relacionados con las políticas públicas. La información contenida en la encuesta también es utilizada para monitorear políticas públicas, e incluso asignar recursos públicos (por ejemplo, el fondo común municipal, per cápita de salud primaria).¹

A 25 años de su primer levantamiento, el Ministerio de Planificación ha estimado conveniente desarrollar una revisión completa de la encuesta Casen. A tal efecto ha solicitado una propuesta en la materia a una comisión de técnicos integrada por Rodrigo Castro (Universidad del Desarrollo), Jeanette Fuentes (Mideplan), Sergio Urzúa (Ministerio Hacienda y Northwestern University), Eduardo Valenzuela (Pontificia Universidad Católica de Chile) y Osvaldo Larrañaga (PNUD y Universidad de Chile, coordinador de la comisión).²

La Comisión funcionó en base a reuniones presenciales a efectos de realizar un diagnóstico de la encuesta Casen en materia de sus objetivos, periodicidad, representatividad, calidad de la información e institucionalidad; así como propuestas de modificaciones que se consideran necesarias a futuro. A tal efecto se consideró indispensable contar con la opinión de informantes calificados y usuarios de la encuesta Casen en las materias señaladas, así como antecedentes generales sobre encuestas de hogares y sus posibles usos. Para tal efecto se recolectó información de tres fuentes:

- Informantes Calificados. Fueron invitados a sesiones de trabajo con la Comisión las siguientes personas: Mariana Schkolnik, directora a la fecha del INE; David Bravo,

¹ La encuesta también permite conocer la manera en que las familias más pobres y vulnerables acceden a los servicios públicos en materia de educación, salud y vivienda, entre otros. Además entrega información que permite conocer el perfil de los hogares beneficiarios de los programas públicos, identificando a los grupos que no están accediendo a los beneficios sociales.

² La Comisión contó apoyo de los profesionales del PNUD, Mariana Huepe y Gustavo Cabezas.

director del Centro de Microdatos; Ignacio Irrázaval, director del Centro de Políticas Públicas de la PUC; Juan Carlos Feres, jefe de la Unidad de Estadísticas Sociales de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL; Ernesto Castillo, jefe del trabajo de terreno de las encuestas Casen entre 1996 y 2006; y Alina Oyarzú, encargada unidad Casen de Mideplan.

- Consulta a usuarios. A través de correo electrónico se realizó una consulta a académicos y analistas de políticas públicas que son usuarios potenciales de la encuesta Casen, recibándose alrededor de 20 respuestas con opiniones y sugerencias, desde las más específicas a planteamientos globales (ver anexo).
- Registro de solicitantes de las bases de datos de las Encuestas Casen. Desde el 2006 Mideplan ha hecho público el acceso a la base de datos de la Casen, previo registro de la institución del solicitante y uso que se intenta dar a la información. El análisis del registro permite conocer el perfil de usuarios de los datos de la Casen.
- Catastro de encuestas de hogares. Se realizó una recopilación de las principales encuestas de hogares en otros países, así como de fuentes de información nacionales (Ver anexo). También se tuvo en cuenta recomendaciones de la literatura especializada sobre mejores prácticas en encuestas.³

Objetivos de la encuesta

El propósito original de la encuesta Casen era evaluar la focalización de los programas sociales, lo que explica que históricamente un porcentaje significativo de las preguntas en la encuesta tratan sobre los accesos de la población a esos programas. La encuesta Casen se convirtió en la base de datos oficial para las estadísticas de pobreza y distribución de ingresos, siendo además ampliamente utilizada para efectos de diagnósticos y estudios por parte de investigadores, agencias públicas y entidades internacionales, entre otros. El acomodo de estos diversos objetivos se ha realizado a través de la ampliación del cuestionario y tamaño de muestra.

A juicio de esta Comisión la encuesta Casen debe dar cuenta de dos objetivos principales:

1. Medición del bienestar material del hogar en las dimensiones del ingreso y otras relacionadas, dando lugar a indicadores de pobreza, distribución del ingresos y acceso a servicios sociales.

³ Ver Deaton, A: *The Analysis of Household Surveys. A Microeconomic Approach to Development Policy* John Hopkins, 1997 y World Bank: *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries Lessons from Ten Years of LSMS Experience*

2. Proveer la información necesaria para analizar la efectividad de la política social en materia de cobertura, focalización, impacto distributivo de nuevas políticas y otras relacionadas. Los datos de la encuesta Casen permiten realizar estimaciones del efecto sobre el bienestar de cambios en la política social, incluyendo las modificaciones que tal política imponga sobre el comportamiento de las personas y los hogares (a través de la modelación de estos efectos y su estimación con los mismos datos de la encuesta).

Estos son los mismos objetivos que en la práctica persigue la actual encuesta Casen, lo que redundaría en mantener la comparación con las series históricas, pero la Comisión plantea la necesidad de una mayor claridad en su formulación y efectividad en sus logros.

Para asegurar el logro de los objetivos establecidos es indispensable acotar el ámbito de la encuesta Casen. La encuesta no debe intentar responder todas las preguntas que se pueden formular en materias socioeconómicas y de política social. Su estructura debe ajustarse y limitarse de acuerdo a los objetivos previamente establecidos para ella.

Mantener el foco en el ingreso

En relación a la medición del bienestar la actual encuesta Casen se centra en la dimensión de los ingresos, de los cuales se derivan las medidas de pobreza y desigualdad ampliamente usadas en diagnósticos y análisis de la investigación social. Otros países utilizan el gasto en consumo como medida del bienestar, para lo cual sustituyen el módulo de ingreso por uno que capture los gastos de los hogares. Hay beneficios y costos asociados a la medición de gastos e ingresos, lo que explica que no haya una modalidad dominante en la práctica de las encuestas de hogares.

La propuesta de la Comisión es mantener el foco en el ingreso, por razones de comparación histórica y porque no hay ventajas absolutas en la alternativa del gasto una vez que la medición del ingreso está referida a un período de tiempo que sea suficientemente largo para aislar fluctuaciones de corto plazo que no se transmiten a cambios de bienestar, pero no tan largo si se tiene en consideración las restricciones crediticias que enfrentan los hogares pobres. En cambio, la medición del consumo está sujeta a un considerable número de dificultades cuya buena resolución requiere de tiempo y de recursos. Entre esas dificultades destacan el sesgo por recuerdo, la superposición de eventos entre períodos (telescoping); la pérdida de informantes agobiados por la duración de la encuesta; la recolección de compras fuera del hogar a nivel de cada miembro del hogar; etc. Ello se traduce en un nivel de costo que puede ser muy elevado.⁴

⁴ Para realizar la Encuesta de Presupuestos Familiares 2006-2007 el INE solicitó 1.650 millones de pesos, por lo cual es el costo unitario por encuesta asciende a \$155.295, un monto que es varias veces más alto que al costo unitario de la encuesta Casen

No obstante, se recomienda usar una medida más robusta del ingreso de los hogares, puesto que la medición actual que se realiza en base al mes anterior a la encuesta está sujeta a una fuerte componente transitoria. Concretamente, se recomienda usar información de los ingresos en un período más largo, cuya longitud debe ser evaluada a través de un estudio específico que evalúe opciones en esta materia, así como el uso de otras herramientas para mejorar la calidad del dato de ingresos.

Otras dimensiones del bienestar

Por otra parte, la Comisión considera importante reconocer que el bienestar material tiene otros componentes adicionales al ingreso, tal como se puede apreciar en desarrollos en la literatura reciente sobre pobreza multidimensional. Entre las otras dimensiones a considerar figuran la salud, la educación, la vivienda, la seguridad y el medio ambiente. Todas estas forman parte del bienestar material de las personas cuando son entendidas como fines en sí mismas y no sólo como insumos para producir ingresos (la mayor parte cumple ambos roles). Además, tienen que ser adicionales al ingreso en el sentido que en muchos casos estas no se “compran” sino que tienden a ser provistas por el Estado en su calidad de bienes públicos o de servicios sociales de oferta pública subsidiada.

La encuesta Casen recolecta información sobre estas dimensiones, particularmente en las áreas de educación y vivienda, si bien la medición se origina en un objetivo diferente (cobertura y focalización).⁵ En cambio, el módulo de salud no contiene indicadores del estado de salud de las personas siendo totalmente factible incluir preguntas que pueden informar sobre tal situación en la encuesta Casen (auto-reporte del estado de salud, capacidad para funcionar en actividades rutinarias, etc). No se trata que la medición en la encuesta Casen sustituya las mediciones más especializadas de la salud que se realizan a través de otros instrumentos, como la encuesta nacional de salud, sino que poder disponer de indicadores básicos de la salud que permitan realizar los análisis del bienestar que solo son posibles en el marco de una encuesta multi-tópico que permite relacionar los ingresos, la educación, la vivienda, la salud y otras variables del hogar.

Las dimensiones citadas de educación, vivienda y salud son las más tradicionales y fáciles de mejorar o integrar en la encuesta Casen. También es posible incluir otras dimensiones del bienestar, habiendo conocimiento sobre mejores prácticas de su medición en encuestas de hogares a partir de la experiencia internacional.

Sobre la necesidad de una encuesta longitudinal

⁵ En educación se recolecta datos de variables como años de escolaridad, licencia de enseñanza media, títulos profesionales, etc. Estas variables se correlacionan con los logros finales como son las competencias alfabéticas. También hay casos de encuestas de hogares que han integrado módulos para medir estas competencias.

En la materia hay una opinión extendida de los expertos y usuarios, que esta Comisión hace suya, sobre la necesidad de contar con una encuesta longitudinal para conocer aspectos de la dinámica socioeconómica que no son informados por datos transversales (cross-section). Entre las propuestas formuladas se incluye convertir la Casen en un encuesta longitudinal o adoptar una modalidad de panel rotatorio, donde una parte de los hogares son re-entrevistados durante un determinado período.

Sin embargo, esta Comisión opina que los objetivos de la encuesta Casen son importantes y que se responde de mejor manera con datos transversales, y que una encuesta longitudinal es un instrumento complejo y especializado que necesita tener un formato propio. Las temáticas son diferentes y por tanto los cuestionarios a utilizar difieren entre una y otra encuesta. Asimismo, hay diferencias en la unidad de análisis. Una encuesta longitudinal debiera usar una muestra de individuos puesto que es muy complejo seguir hogares en el tiempo por los cambios que se producen en su estructura (naturalmente, el seguimiento de individuos requiere recolectar información sobre el hogar al que pertenecen en cada período). En cambio, la unidad de análisis en la encuesta Casen es el hogar (y en las demás encuestas del tipo).

De modo que en adición a la encuesta Casen el país debiera contar con una encuesta longitudinal que se haga cargo de la medición de la dinámica de los ingresos y otras dimensiones del bienestar, tal como ocurre en países más desarrollados. Por otra parte, se desaconseja la producción de “sucedáneos” que no cumplen con los estándares requeridos para producir información de la dinámica social, como la encuesta panel casen 1996-2001-2006 y la denominada panel casen corta (2007-07-08).⁶

Representatividad de la encuesta Casen

La representatividad de la encuesta Casen es nacional y regional a nivel de áreas urbano y rural, y con el tiempo se ha expandido a comunas por demanda de las regiones que están dispuestas a financiar esta cobertura. De una muestra de 26.000 hogares en 1990, se ha llegado a una muestra de casi 74.000 hogares en el año 2006. No obstante lo anterior, el promedio de hogares por comuna es bajo, alcanzando a 220 en el año 2006. En este mismo año había un 10% de comunas con una muestra inferior a 190 hogares; un 60% de las

⁶ La encuesta Panel Casen está sujeta a atrición que sesga las estimaciones, como es el caso de una muy baja recuperación de las personas que se cambian de vivienda en el período 2001-2006. De la encuesta panel corta no se conocen a la fecha resultados, salvo algunos indicios de una producción precaria (como que en el segundo trimestre del 2010 se estaba realizando la capacitación para la ronda 2009).

comunas contaba con una muestra entre 191 y 224 hogares; otro 20% tenían entre 225 y 288 hogares; y el 10% restante entre 289 y 324 hogares.⁷

Los números descritos son informativos del problema en la práctica vigente. El total de hogares en la encuesta Casen es demasiado grande y origina problemas de calidad que afectan a todo el instrumento por las dificultades inherentes a organizar un trabajo de campo en donde se logren entrevistar cerca de 70.000 hogares repartidos en todas las comunas del país en un período de tiempo que no debiera exceder a un mes.

Por otra parte, es un tamaño de muestra demasiado pequeño para la estimación de estadísticas confiables a nivel comunal, especialmente de características de baja frecuencia (como el porcentaje de extrema pobreza). En el documento metodológico de la Casen 2006 (ver página web de Mideplan) se entrega el error muestral absoluto del dato comunal, el cual fluctúa entre 6,0 y 7,0 para la gran mayoría de las comunas. Esto significa que la estimación de un indicador como el porcentaje de pobreza de la comuna está afecto a un intervalo de confianza que las más de las veces torna no significativo los cambios del indicador en el tiempo.

En suma, se trata de dos objetivos distintos que no se pueden conciliar en un único instrumento.

Omitir la representatividad comunal

En base a las consideraciones anteriores, la Comisión propone que la encuesta Casen se especialice en sus objetivos centrales y no sea usada para informar sobre la realidad socioeconómica de las comunas, dejando tal objetivo a otro tipo de instrumentos. Este fue una de los planteamientos más repetidos por parte de expertos y usuarios que fueron consultados.

El efecto principal de esta propuesta es reducir en forma significativa el tamaño de la muestra, por lo cual se simplifica notablemente la producción de la encuesta y permite a los equipos de trabajo concentrarse en dimensiones que redundan en una mayor calidad del instrumento y en la entrega más oportuna de la base de datos. El costo de producción de cada encuesta disminuye considerablemente, tanto por la menor cantidad de encuestas a realizar como por un diseño más eficiente de la muestra puesto que ahora no se necesitaría visitar cada una de las comunas del país.

La generación de estadísticas comunales podría realizarse a través de una encuesta especialmente diseñada a tal propósito, que considerara solo aquellas variables que tiene

⁷ La distribución cambia abruptamente en la medición del 2009 cuando el porcentaje de comunas con menos de 190 hogares sube de un 10% a un 30%, descendiendo del 60% al 40% en el tramo entre 191 y 224 hogares. Este resultado no habría sido una decisión del diseño muestral, sino de problemas en la toma de la encuesta.

sentido recolectar a través de este instrumento para la comuna, y que tuviera un tamaño muestral suficientemente grande para obtener estimadores confiables de la realidad local. También hay que considerar la información provista por datos administrativos que se recolectan a nivel local, como son la base de datos de la prueba Simce, los registros de los consultorios de salud municipales y la ficha de protección social.⁸ Cualquiera de estas bases de datos cubre a un gran porcentaje de la población comunal y pueden ser usados de modo complementario (por ejemplo, el Simce entrega información de las familias de los estudiantes mientras que la FPS contiene información de la mayor parte de los adultos mayores).

Tamaño de la muestra

La supresión de la representatividad comunal de la encuesta Casen modifica esencialmente el tamaño de la muestra. Con la actual estructura, regiones con muchas comunas tienen una cantidad de hogares enorme (la Metropolitana y la del Bío Bío tienen cerca de 13 mil y 11 mil, respectivamente) mientras otras tienen solo alrededor de 700 en total (Magallanes y Arica).

El tamaño muestral requerido para una encuesta depende básicamente de los siguientes factores: (i) diseño muestral utilizado; (ii) varianza de la población a la que se quiere representar respecto al indicador que se está calculando; (iii) nivel de desagregación al que se quieren realizar estimaciones; (iv) tamaño de la población cuando ésta corresponde a una población finita, es decir, con menos de 10.000 unidades.

La determinación del nuevo tamaño muestral requiere de un estudio en mayor profundidad que considere el tipo de diseño muestral y la varianza poblacional en las variables que se quiere estudiar. No obstante, para fines ilustrativos de los órdenes de magnitud puede realizarse una aproximación en base a un diseño muestral aleatorio simple, tomando un supuesto de varianza poblacional máxima, distribución normal de los errores y tamaño poblacional infinito (es decir, superior a 10.000 unidades). En este caso, una muestra requeriría aproximadamente de 385 hogares regionales (5.760 a nivel de país) para conseguir un error muestral de 5%; y de 2.401 hogares regionales (36.015 nacionales) para obtener un error muestral del 2%.

De manera que el tamaño muestral puede reducirse a la mitad y lograr un error de medición bastante aceptable. Al respecto hay que tener en cuenta que hay encuestas complejas como las LSMS que trabajan con una muestra nacional de no más de 6.000 hogares.

Por otra parte, está la posibilidad de tener un manejo más intencionado de la muestra para sobre-representar poblaciones que sean de interés particular. Por ejemplo, se podría tener una muestra más grande de la población pobre para obtener una mejor caracterización de

⁸ Ver Sistema de Información Municipal (Sinim) en página web de la Subdere.

este grupo, para lo cual habría que sobre-muestrear áreas geográficas determinadas y/o usar un filtro a nivel del hogar. Esto teniendo en cuenta que la consecución de fines específicos debiera ser condicional a que se resguarden los objetivos centrales de la encuesta (y no repetir la experiencia de la representatividad comunal). En esta línea se pueden explorar alternativas que combinen diseño muestral y módulos del cuestionario, en el sentido que se puede producir datos más detallados de un determinado grupo poblacional solo en un subconjunto de dimensiones que sean del interés.

La representatividad de la muestra también debe ser considerada en el cuestionario de la encuesta. Una revisión del cuestionario usado en la Casen 2009 sugiere que no hay tal consideración, puesto que hay muchas preguntas y alternativas de respuesta que difícilmente consiguen tener representatividad a nivel regional (para no decir comunal), e incluso pueden arriesgar representatividad nacional en una muestra reducida como aquí se propone.

Sobre la periodicidad de la encuesta

A la fecha la encuesta Casen cuenta con diez versiones, con periodicidad bianual en el período 1990 a 2000 y trianual entre 1987 y 1990 y en las mediciones del 2000 en adelante. La adopción de la modalidad trianual fue realizada en base a consideraciones presupuestarias, puesto que se consideró que la información provista no tenía mayores modificaciones en el corto plazo en relación a los costos involucrados en la producción de la encuesta.

La propuesta de la Comisión es producir una encuesta con periodicidad anual, que tenga un componente central que se repite todos los años y un componente variable a través de módulos que se alternan en el tiempo. El ciclo total pueden ser tres años, pero esta es materia de un estudio más detallado dado que depende del número y profundidad de los módulos a utilizar. La organización temporal de la encuesta debe resguardar el análisis integrado del bienestar que es una de las principales ventajas que posibilita una encuesta multi-tópico, para lo cual es fundamental una acertada definición de las preguntas que integrarán el componente principal.

Hay tres ventajas principales en la modalidad propuesta.

Primero, entrega datos más completos de los hogares puesto que permite medir en mayor profundidad las dimensiones del bienestar material respecto de la modalidad vigente en que hay que comprimir todas las temáticas en un cuestionario único. Ello sin perder calidad de la información, puesto que los módulos variables en el tiempo serían aquellos donde no es necesario tener mediciones de baja frecuencia, atendiendo a la mayor estabilidad temporal de las variables.

Segundo, la modalidad propuesta requiere equipos de trabajos estables y especializados, dado que el trabajo es continuo, lo cual redundaría en una mayor calidad de la encuesta. La configuración de equipos se realizaría tanto a nivel de la entidad coordinadora (Mideplan) como de las entidades que participan en la encuesta (una de las debilidades del formato actual es que no genera equipos de trabajo permanentes dado que no hay continuidad en la producción de la encuesta).

Tercero, permite tener una medición anual de las variables que necesitan un monitoreo más cercano. Este es en particular el caso de la pobreza en su acepción de insuficiencia de ingresos, que está afectada al efecto de la coyuntura económica. Una medición más continua permitiría tener una mejor información sobre las fluctuaciones en el indicador e induciría al desarrollo de instrumentos de política que permitan enfrentar las fluctuaciones de corto plazo en el bienestar de los hogares de menores recursos. La reciente medición del 2009 que mostró un incremento inesperado en el porcentaje de pobreza ejemplifica los problemas de una medición muy espaciada en el tiempo.

En el anexo se presenta a modo de ejemplo una posible especificación del componente central de la encuesta. Este mantiene la mayor parte de las preguntas de los módulos de ingresos y de empleo, reduciendo significativamente los otros. El número total de preguntas en el cuestionario disminuiría de 172 a 92, considerando como referencia la Casen 2009. A nivel de módulos la reducción sería de 18 a 7 en residentes; 19 a 9 en educación; 33 a 26 en trabajo; 23 a 21 en ingresos; 29 a 7 en salud; 19 a 5 en temas emergentes; y 32 a 17 en vivienda.

Una variante que ha sido propuesta es que el levantamiento de la información se realice en cuatro rondas durante el año, no obstante que los datos que se producen y difunden sean anuales. De modo que la muestra se envía en cuatro cuartos durante el año calendario, cada uno siendo representativo del país, de modo que al final del trabajo en un cuarto se da inicio al siguiente cuarto. Esta modalidad tiene tres tipos de ventajas: (i) provee una mejor información de la realidad socioeconómica en la medida que los datos son representativos del período en su conjunto, no estando afectados a factores estacionales (ii) acentúa la estabilidad y regularidad en la producción de la encuesta; (iii) posibilita la toma de decisiones oportuna ante cambios en el entorno socioeconómico.⁹

Calidad de la información.

Si bien la información de la encuesta Casen es extensamente analizada, no se ha prestado suficiente atención al estudio de su calidad, entre otros motivos porque ha faltado un

⁹ Sin embargo, es necesario asegurar la comparación con las series históricas, para la cual se requeriría tener una medición estadísticamente válida en los meses de noviembre.

mandato de parte de las autoridades históricas de Mideplan que se haya materializado en directrices y recursos requeridos.

De acuerdo a la experiencia recogida en las entrevistas con los expertos, es posible concluir que la modalidad de trabajo vigente en Mideplan es que cada tres años se activa un grupo de trabajo, sin la necesaria experiencia previa de todos sus miembros, y que contra el tiempo logra producir la encuesta centrando los esfuerzos en lidiar con las urgencias: conseguir los recursos presupuestarios, contener las múltiples demandas de ministerios y agencias públicas para incluir una u otra pregunta, conseguir el marco muestral de parte del INE (discusiones entre medio), asignar o licitar el trabajo de terreno, capacitar a los encuestadores, validar la información recolectada y disponer el uso de la base de datos para uso público.

No habido una preocupación institucional por mejorar la calidad de la encuesta a partir de un trabajo sistemático de análisis e investigación. Un buen ejemplo es la variable de ingresos, dado que es una variable central en la medición del bienestar (pobreza, desigualdad) y que está sujeta a eventuales problemas de subdeclaración o sobredeclaración (arriendo imputado), así como a dificultades en la recolección del dato en el caso de actividades independientes y pequeños productores. La respuesta que se ha dado es recurrir al ajuste de ingresos a cuentas nacionales mandatado a Cepal, que no es una solución satisfactoria porque hay dudas respecto de la precisión de las estimaciones de ingresos de los hogares en dicha fuente, de los cambios que se producen cuando hay cambios en su base (matriz de insumo producto) y del uso de coeficientes fijos para ajustar los ingresos a lo largo de toda su distribución.¹⁰ No obstante lo anterior, en los 25 años de producción de la Casen existiría solo un documento originado en Mideplan que reporta discusiones sostenidas a nivel de equipos técnicos sobre el ajuste de ingresos por cuentas nacionales y de las alternativas disponibles, sin que parezca haber habido un seguimiento posterior del tema.¹¹

Para mejorar la calidad de la encuesta Casen, la Comisión propone que Mideplan incorpore a su quehacer la realización de un trabajo sistemático orientado a aprender de la encuesta, del diseño muestral, del funcionamiento de las preguntas, de los sesgos en las respuestas, del efecto de quién responde la encuesta, de los errores que cometen los encuestadores, de las mejores prácticas internacionales, etc. Este es un trabajo de investigación que se realiza en torno a las principales encuestas de hogares en países desarrollados, así como respecto de las encuestas de calidad de vida del Banco Mundial para países en desarrollo, y que redundaría en instrumentos que van mejorando su calidad en el tiempo.

¹⁰ En el seminario sobre la Casen 2009 realizado por la UDD y Cieplan se entregaron testimonios de intentos fallidos para empalmar la información de ingresos laborales de la Casen con otras fuentes de información.

¹¹ "Documento Consolidado del trabajo en el tema de ajuste de ingresos de la Casen", borrador 2005

Institucionalidad de la encuesta Casen.

La encuesta Casen está a cargo de Mideplan, entidad que toma las decisiones del qué, cómo y cuándo de la encuesta, sujeta a la disponibilidad de fondos asignados en el presupuesto fiscal y aportes regionales. Mideplan define el cuestionario de la encuesta con consulta a otras agencias públicas; adquiere del INE el marco muestral; contrata a través de asignación directa o licitación la recolección de datos a una entidad especializada, participando activamente en la capacitación de encuestadores, supervisión de la encuesta y validación de los datos; solicita al Banco Central la estimación de una cuenta de hogares para realizar el ajuste de ingresos; encarga a la Cepal la imputación de los datos faltantes y el ajuste de los ingresos a cuentas nacionales; y administra la base de datos resultante.

Esta modalidad de producción de la encuesta contrasta con la práctica dominante en otros países donde las principales encuestas de hogares están a cargo de las oficinas de estadísticas nacionales, aún cuando también hay casos de encuestas prestigiosas que están alojadas en universidades (como el PSID y el NLS en Estados Unidos).

¿Mideplan o INE?

Después de 25 años de funcionamiento de la encuesta no parecen haber motivos para realizar un cambio en la materia. Ninguna de las personas entrevistadas o consultadas se pronunció por un cambio de la Casen desde Mideplan al INE, salvo la ex-directora de esta última institución. Cuando se hizo mención explícita del punto se dijo que el INE y la generalidad de las oficinas estadísticas constituían entidades más cerradas en lo técnico y con menor orientación a los *stakeholders*, lo cual arriesgaba atributos importantes en la encuesta Casen como son la independencia política, la orientación a los usuarios y la transparencia de los procesos.

No se quiere decir que la presente institucionalidad esté exenta de problemas, sino que el avance a las soluciones se puede realizar de mejor forma bajo ella que trasladando la responsabilidad al INE. El problema principal de la modalidad vigente es la precariedad que ha habido en Mideplan en la producción de la encuesta Casen, a nivel de las competencias requeridas, los tiempos asignados y los recursos disponibles.¹²

La creación del Ministerio de Desarrollo Social debiera contribuir a fortalecer a la encuesta Casen, dado que la nueva institución supone un aumento de los atributos y competencias del actual ministerio.

¹² Ello habría afectado la calidad de la encuesta, que habiendo sido en el pasado un referente a nivel latinoamericano, hoy “dista de ser la mejor encuesta en la región” de acuerdo a un conocedor en la materia. A nivel más anecdótico, se dice que la producción de la encuesta depende del conocimiento acumulado en dos personas en Mideplan, una de las cuales acaba de migrar a otra institución.

Una potencial amenaza a tener en cuenta es un conflicto institucional entre Mideplan y el INE, considerando que en el pasado esta última institución ha reclamado para sí la tutela de la encuesta y que recientemente ha escalado tal demanda apelando a un supuesto mandato de la OECD (respecto a que la oficina nacional de estadística de los países miembros debiera centralizar la producción de datos del sector público). A tal respecto hay que tener presente que ya en el año 2009 hubo una tensión importante entre ambas instituciones a raíz del marco muestral a ser usado, lo cual redundó en un atraso de la puesta en marcha de la encuesta Casen de ese año. Para reducir el riesgo de un conflicto futuro que pueda poner en peligro la realización de la encuesta se hace necesario una acción oportuna a nivel de las autoridades pertinentes.

Directorio técnico

No obstante, a juicio de esta Comisión resulta también indispensable crear un comité externo que haga las veces de directorio de la encuesta Casen, asumiendo la responsabilidad por las decisiones de producción y uso de los datos de la encuesta. Este directorio estaría compuesto por expertos provenientes de la academia y de otras instituciones, incluyendo al propio Mideplan. Esta instancia debiera contribuir a una mayor relevancia y calidad de los datos, garantizar independencia política, y proteger a la encuesta de vaivenes que se produzcan en el Ministerio.

Participación de universidades

Respecto de la toma de la encuesta se recomienda continuar la práctica de licitación a instituciones no gubernamentales que puedan realizar un trabajo responsable y que sean confiables para la población encuestada. En el contexto de una encuesta Casen de periodicidad anual se haría necesario modificar algunos de los procedimientos usados en la producción de la encuesta. En particular, sería necesaria extender los contratos a las entidades participantes a un período suficientemente largo de modo de reducir la incidencia de los costos fijos, facilitar la acumulación de experiencia y permitir la conformación de grupos de trabajo en el tiempo.

Por otra parte, es muy probable que la participación de universidades haya contribuido a que los entrevistados realicen una declaración más fidedigna de sus datos que si trabajo de terreno hubiera sido realizado por una entidad gubernamental. A tal respecto es necesario investigar si ciertos cambios de tendencia en los datos de la encuesta Casen 2009 podrían ser reflejo de una contaminación de las prácticas de sub-declaración usadas en la Ficha de Protección Social, habida consideración que se haya decidido (por primera vez) que los

encuestadores de la Casen se identificaran como mandatados por Mideplan en vez de la universidad a cargo de la encuesta.¹³

Participación de académicos

La encuesta Casen debe dar espacio a que analistas e investigadores postulen la inclusión de determinadas preguntas en cuestionario, que permitan generar los datos necesarios para realizar investigaciones en materia del impacto de la política social sobre el bienestar. Esta es una práctica seguida en encuestas en Estados Unidos cuyo financiamiento recae en los fondos para la investigación.

Participación de Cepal

Hay un cuestionamiento creciente al ajuste de los datos de ingresos de la encuesta Casen a la referencia provista por Cuentas Nacionales, por las razones citadas anteriormente. La recomendación es fortalecer de la recolección del dato de ingresos, para lo cual hay alternativas diversas que debieran ser seriamente evaluadas por parte de Mideplan. En caso de seguir realizándose el ajuste a través de cuentas nacionales, esta Comisión recomienda fuertemente que los usuarios puedan acceder a las bases de datos con y sin ajuste de ingresos, de modo que la decisión del dato a usar queda en manos del usuario.

Uso de tecnologías.

La Comisión considera que es necesario que la encuesta Casen incorpore el uso de tecnología en la recolección y procesamiento de los datos, porque ello permite mejorar la calidad de los datos y la rapidez en la entrega de los resultados. Esto se hace aún más válido con la periodicidad anual que ha sido propuesta para la Casen, tanto porque la oportunidad del dato es más necesaria como porque habrá mayor uso de los instrumentos antes que queden obsoleto. El uso de tecnologías requiere trabajar con equipos humanos calificados para asegurar el éxito de la iniciativa.

Acceso a los datos.

Se hace necesario tener un protocolo sobre la liberación de los datos y sobre la información que el usuario debiese tener disponible: tasa de no respuesta, motivo de la no respuesta, forma de imputación de los ingresos, error muestral por variable, tratamiento de outliers, distribución temporal del trabajo de campo, etc.

¹³ Es el 2009 se registra un fuerte incremento en el porcentaje de hogares con dos o menos integrantes, alcanzado a un 29,6% (versus 23%, 24,4% y 25,2% en las mediciones del 2000, 2003 y 2006). Asimismo, el porcentaje de hogares monoparentales con jefe mujer ascendió a un 25,9% en el 2009, comparado con 19,5%, 21,2% y 22,6% en las mediciones previas. La Ficha de Protección Social exhibe un exceso de hogares pequeños y mandatados por mujeres, reflejo de información falsa entregada por los encuestados para obtener un menor puntaje en la Ficha (Herrera, Larrañaga y Telias: “La ficha de protección social”, 2010).