

# Mediciones de pobreza, de los avances metodológicos a los avances de política

Juan Pablo Siachoque Campos\*

“Cualquier ejercicio de medición e indización es en fondo uno de pensamiento, análisis y juicio, y no solo de observación, registro o crónica”.

Amartya Sen, 1998

¿Qué es pobreza? ¿Qué significa vivir en la pobreza? ¿Quién se puede calificar como pobre? Usualmente para responder estas preguntas nos referimos a la falta de un nivel mínimo de ingreso que tiene una persona para satisfacer necesidades básicas, tanto físicas como sociales. El Banco Mundial, por ejemplo, calcula líneas de pobreza internacionales de uno y dos dólares, en términos de la Paridad de Poder de Compra (PPC); con este índice se dice que una persona que vive con menos de 2 dólares diarios es relativamente pobre, y con menos de 1 dólar diario se encuentra en una situación de indigencia. Sin

\* Estudiante de noveno semestre de la Facultad Economía de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e:[juanpablo-sc@hotmail.com].



Fotografía: Juliana Florián

embargo, se han hecho aportes como los de Stiglitz-Sen-Fitoussi (2008) en la comisión Sarkozy, para ampliar el marco analítico de la medición de la pobreza; la reflexión clave es que el ingreso es muy importante pero no es suficiente para garantizar el avance del desarrollo humano.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IMP) propuesto por Sabina Alkire y James Foster (2007) de la Universidad de Oxford, es una medida complementaria a las medidas tradiciona-

les que se basan en el ingreso, y refleja las privaciones que enfrenta un individuo u hogar respecto a un conjunto de dimensiones. Este indicador está enfocado en las capacidades, lo que permite identificar la profundidad, la intensidad y la severidad de la pobreza en la que se encuentran los hogares o los individuos más vulnerables en la sociedad. Adicionalmente, los hacedores de política tienen la capacidad de saber quién es pobre, en qué aspectos una persona es pobre y cuál es la intensidad de esa pobreza, por lo tanto la asignación y el monitoreo de los recursos que se destinen para resolver este problema se pueden hacer de una mejor manera.

La medición de la pobreza es un tema muy controversial en la discusión pública, las metodologías que utilizan y los resultados que presentan, pero es necesaria hacer una aclaración: no se ha encontrado una metodología o un índice perfecto que permita capturar la verdadera realidad que viven las familias, solo tenemos aproximaciones relativamente sensatas. El problema radica en el tratamiento que se les da a los índices respecto a sus ventajas y limitaciones, al discurso político que surge alrededor de éstos y a las políticas públicas que se plantean.

Los resultados del IMP están sujetos al tratamiento de las dimensiones, las privaciones, los puntos de corte y las ponderaciones de las variables. Por esta razón, el éxito o fracaso de las po-

líticas del gobierno varían según los supuestos de la metodología. En estos casos, las políticas que utilicen este indicador como referente, deberían acomodarse a las ventajas y limitaciones del mismo. No es pertinente que se fijen metas con un solo indicador (IMP), ya que este indicador explica una o algunas realidades específicas.

La propuesta de Oxford es flexible para que cada sociedad utilice diferentes dimensiones y variables que se consideren importantes, así mismo permite que los gobiernos, tanto locales como nacionales puedan ser más precisos sobre dónde deben dirigirse los recursos y adaptarlos a sus planes de gobierno. Naciones Unidas, por ejemplo, adoptó tres dimensiones: salud, educación y condiciones de vida, y dentro de esas dimensiones diez indicadores: nutrición, mortalidad infantil, años de escolaridad, asistencia escolar, combustible para cocinar, saneamiento, agua, electricidad, piso y activos.

### **El índice de pobreza multidimensional en Colombia**

La propuesta del Índice de Pobreza Multidimensional por el Departamento de Planeación Nacional para Colombia abarca 5 dimensiones y 15 variables. Bajo este índice se dice que una persona es multidimensionalmente pobre si tiene por lo menos 5 privaciones de las 15 posibles.

Figura 1.  
Dimensiones y variables del Índice de Pobreza  
Multidimensional en Colombia

Logro educativo Analfabetismo	Asistencia escolar Rezago escolar Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia Trabajo infantil	Desempleo de larga duración Tasa de informalidad	No aseguramiento No acceso al servicio salud dada una necesidad	No acceso a fuente de agua mejorada Eliminación de excretas Pisos adecuados Paredes inadecuadas Hacinamiento crítico
----------------------------------	---	---	--	--

Fuente: DNP.

Cada dimensión tiene una ponderación, determinada sobre el índice. El DNP asignó a cada dimensión un peso igual (20% a cada dimensión) y cada variable dentro de cada dimensión tiene el mismo peso, es decir, condiciones educativas tienen un 20%, entonces logro educativo y analfabetismo tienen un peso de 10%, cada uno. Los datos de las variables se tomaron de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para los años 1997, 2003, 2008 y 2010.

Para estos periodos el índice calculado por DNP muestra que hubo una reducción de la pobreza en el ámbito nacional y en todas las regiones. En 1997, la pobreza para el total nacional se encontraba en el 60,5%, y bajó a un 30,7% en 2010 (disminución del 29,8%). La pobreza urbana disminuyó del 50,9% en 1997 al 23,7% en 2010 y la rural disminuyó del 85,9% en 1997 a 53,3% en 2010.

En cuanto a las regiones, se destaca la Atlántica, que, a pesar de haber disminuido su pobreza, tiene los niveles más altos en todos los años de análisis. En 1997 la pobreza multidimensional se encontraba en el 72,09% y en el 45,6% en 2010 para un cambio total del 26,5%. Bogotá presenta los índices más bajos en casi todos los años –San Andrés presenta menor pobreza en 1997– y tuvo una caída del 29,1% entre 1997 y 2010, ubicándose como la región de menor pobreza multidimensional, con un 12% en 2010. La región que tuvo la disminución más significativa fue la Oriental, con una disminución de la pobreza del 36,3% y la que tuvo la disminución menos significativa fue San Andrés, con el 12,6%.

Las propiedades del índice permiten conocer las zonas en las cuales se deberían hacer mayores esfuerzos para redu-

cir la pobreza. Los resultados son claros: multidimensionalmente la brecha entre lo rural y lo urbano es enorme, para el 2010 la pobreza rural superó la urbana en el 29,6%. Así mismo, por regiones, el Atlántico, el Pacífico y la Amazonia son las regiones más afectadas por la pobreza.

La meta de IMP se calculó con base en las metas sectoriales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para garantizar el cumplimiento de los objetivos de política para el gobierno de turno. En términos generales, el gobierno quiere llegar a un 22,5% de pobreza multidimensional para 2014 (disminución del 12,2% respecto a 2008) y disminuir el número absoluto de pobreza por IMP en 4'714.388 de personas. Se espera que la región Atlántica, que es la que presenta mayor incidencia, tenga una reducción significativa del 15,92%. Se pretende que San Andrés y Amazonia y Orinoquía reduzcan la pobreza en el 17,04% y el 17,45%, respectivamente, y se planea que Bogotá tenga una pobreza de solo el 4,5%.

En cuanto a la dimensión de condiciones educativas, se espera aumentar los años promedio aprobados a 9,8 y disminuir la tasa de analfabetismo al 5,7%. Para la dimensión de condiciones de la niñez y la juventud, se planea aumentar la tasa de cobertura bruta a la educación al 91%, disminuir la tasa de deserción escolar bá-

sica, media y preescolar al 3,8% y disminuir la tasa de trabajo infantil (niños, niñas y adolescentes) a un 35%. Para la dimensión del trabajo, se espera disminuir la tasa de desempleo de larga duración al 8,9% y en cuanto al empleo formal aumentar la tasa de afiliados al sistema de pensiones al 42%. En cuanto a la salud, se espera que en el aseguramiento de la salud se aumente el número de afiliados al régimen contributivo para un total de 19'593.047, y aumentar la cobertura del régimen subsidiado al 100%. Para el acceso a los servicios públicos y condiciones de vida, se tiene pensado aumentar la cobertura de acueducto a un 94,12%, aumentar la cobertura de los servicios de alcantarillado al 90,76%, disminuir las carencias de los hogares en sus materiales de la vivienda (pisos y paredes) a un 6,7% y disminuir el hacinamiento crítico a un 8,2%.

### **Lo que falta por decir y lo que no se debe olvidar en la política pública**

Si bien la pobreza multidimensional muestra una reducción significativa en los últimos años, no se deben olvidar otros aspectos acerca del tema de la pobreza y los “avances” que se han presentado.

Primero, la pobreza medida por ingreso, a pesar de haber presentado reducción, sigue siendo alta. En 2002

las estimaciones de DNP registraron 19'835.029 personas pobres a nivel nacional. Para 2010, la cifra se redujo a 16'432.158 de personas; la reducción fue de solo 3'402.871 personas. La incidencia pasó del 49,4% al 37,2% entre 2002 y 2010 a una reducción de 12,2%.

La brecha entre lo rural y lo urbano, al igual que en el IMP, es grande. Entre 2002 y 2010 las cifras consolidadas de pobreza urbana y rural del DNP presentaron disminuciones del 35,9% al 23,2% para lo urbano y del 60,9% al 50,3% para lo rural. Sin embargo, la disminución en lo urbano fue mayor.

Segundo, la desigualdad económica no ha tenido disminuciones significativas, y la concentración del ingreso sigue manteniéndose elevada. En 2002, el coeficiente de Gini estaba en 0.573 y para 2010 se ubicó en 0.56: el cambio fue ínfimo. El problema es más agudo ya que no existe una política clara en el Plan Nacional del Desarrollo que lo resuelva. Parece ser que la pobreza disminuye moderadamente y la desigualdad permanece en el mismo nivel que en el 2003.

Tercero, los avances que se han registrado en términos de pobreza en Colombia son bajos respecto a los registrados en América Latina. Entre 1999 y 2005 en América Latina, según cifras del DNP, la pobreza dis-

minuyó del 10,89% al 8,1% (disminución del 2,79%) para la línea de 1 dólar. Colombia pasó del 17,15% al 16,01% (disminución del 0,69%). Por otro lado, Latinoamérica pasó del 28,54% al 22,75% (disminución del 5,58%) para la línea de 2 dólares. Colombia pasó de 37,94% al 34,81% (disminución del 3,13%). Los avances presentados en la región han sido causa de las políticas sociales fuertes e innovadores que se han hecho en los últimos gobiernos, pero cabe resaltar que Latinoamérica sigue siendo una de las regiones con mayor pobreza y desigualdad en el mundo, lo que es más dramático para Colombia no poder siquiera alcanzar a sus semejantes.

## Consideraciones finales

Las medidas multidimensionales de la pobreza brindan una visión alternativa para estudiar y entender la pobreza. Las ventajas de la propuesta de Oxford sobre el índice multidimensional de pobreza son varias:

- El índice permite conocer un poco más sobre el bien-estar de los individuos y los hogares, ya que incluye otros aspectos diferentes al ingreso.
- Permite conocer el impacto de las privaciones que sufre cada individuo u hogar en una variedad de dimensiones, por lo que se puede ser más preciso a la hora de hacer política

pública. Las propiedades del índice permiten identificar los pobres más pobres de la sociedad.

– Muestra qué privaciones se repiten en diferentes regiones o subgrupos, entonces los recursos se pueden asignar de mejor manera para satisfacer sus necesidades.

– Se puede hacer un mejor monitoreo de la situación de pobreza de los individuos, ya que las políticas ejecutadas modifican de inmediato la matriz de logros y, por tanto, las estimaciones realizadas.

A pesar de este avance metodológico se debe aclarar que el tratamiento de las dimensiones, las privaciones, los puntos de corte y las ponderaciones de las variables son totalmente arbitrarios. No se incluyeron variables que son importantes en nuestra sociedad, como el medio ambiente, el conflicto, la nutrición, la informalidad, entre otras. Por otro lado, las metas planteadas para cada variable se enfocan a coberturas, es necesaria la discusión de la calidad de los bienes y servicios otorgados por el gobierno.

No es pertinente ser optimistas sobre las virtudes de un solo indicador, las medidas de ingresos siguen siendo importantes y más cuando no se han hecho cambios significativos; la

elevada concentración del ingreso es la prueba, es necesario discutir este tema en las políticas del gobierno.

## Referencias bibliográficas

Alkire, S.; J. Foster (2007): “Counting and Multidimensional Poverty Measurement”, en *OPHI Working Paper 7*.

Alkire, S.; J. Foster (2011): “Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement”, en *OPHI Working Paper 43*.

Departamento Nacional de Planeación (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2008 y meta del PND para 2014*. Bogotá: Autor.

González, J. (s.f.). “El nuevo Índice de Pobreza” [en línea], en *Razón Pública*. Consultado el 12 de septiembre 2011. Disponible en: [<http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2382-el-nuevo-indice-de-pobreza-.html>].

González, J. (s.f.). “La pobreza disminuye, pero las brechas aumentan” [en línea], en *Razón Pública*. Consultado el 05 de septiembre 2011. Disponible en: [<http://razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2369-la-pobreza-disminuye-pero-las-brechas-aumentan.html>].

Sen, A. K (2000). *Desarrollo como Libertad*. Capítulo 1. Barcelona: Editorial Planeta.

Sen, A. K. (1976). “Poverty: An Ordinal Approach to Measurement”, en *Econometrica* 44.