

INFORME SEMANAL



ISSN 1794-2616

No. 1584 | Octubre 31 de 2023

ANIF

Calle 70A No. 7-86
PBX: 601 744 6700
Bogotá D.C.

Mauricio Santa María S.
Presidente de ANIF

Anwar Rodríguez C.
Vicepresidente de ANIF

Camila Ciurlo A.
Investigador Jefe de ANIF

Investigadores

José Antonio Hernández R.
Laura Llano C.
Norberto Rojas D.
Fabián Suárez N.
María Camila Carvajal P.
Sarah Garcés A.
Ana María Castiblanco L.

Asistentes de Investigación

María Camila Oliveros M.
Pablo Montealegre M.
Laura Castaño O.
Elissa Gallego M.

Pasantes de Investigación

Sofía Vega A.
Martina Gutiérrez S.

www.anif.com.co

E-mail: anif@anif.com.co



@ANIFCO



AnifOficial



ANIF

LA POBREZA MÁS ALLÁ DE LA FALTA DE INGRESOS

En el marco de la publicación del libro “La batalla contra la pobreza” del expresidente Santos, en ANIF quisimos hacer dos informes especiales en los que analizamos la evolución del indicador de pobreza en el país, las formas de medirlo y la importancia de estos indicadores para la discusión de política pública en el país. En esta segunda entrega, abordaremos a profundidad los conceptos de pobreza que no tienen que ver con ingresos monetarios, y haremos un desarrollo específico del Índice de Pobreza Multidimensional, el cual consta de quince variables reflejadas en cinco dimensiones de la pobreza, entre las que se encuentra la educación, el trabajo y la vivienda. Ese tipo de mediciones presenta ciertas ventajas en el estudio y la focalización de políticas públicas para superar la pobreza.

En este *Informe Semanal* presentamos el camino a través del cual se llegó a entender la pobreza como la conocemos hoy en día, la metodología que se aplica para medirla, los resultados enfocados en la disparidad entre regiones y por último revisaremos los esfuerzos que se han hecho desde diferentes áreas para disminuir los niveles de pobreza en el país.

Octubre 31 de 2023

La pobreza más allá de la falta de ingresos

En Colombia se usan principalmente la Pobreza Monetaria y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) como medidas oficiales de pobreza. Por un lado, la Pobreza Monetaria captura el ingreso per cápita. En otras palabras, calcula el ingreso total y lo divide por todos los miembros del hogar. El monto que se obtiene se compara con la línea de pobreza que, en esencia, hace referencia al valor en dinero que necesita una persona al mes para adquirir una canasta básica de alimentos, servicios y otros bienes mínimos para vivir.

En primer lugar, para analizar la pobreza monetaria es relevante tener en cuenta 3 indicadores principales: la incidencia, la brecha y la severidad. El indicador de incidencia de pobreza monetaria reporta la proporción de personas que se encuentran debajo de la línea de pobreza. Por su parte, la brecha (también conocida como intensidad), mide la cantidad de dinero que le falta a una persona en situación de pobreza para dejar de estar en esa situación, es decir, para alcanzar la línea de pobreza. Finalmente, la severidad integra al indicador de incidencia y brecha de la pobreza. En consecuencia, las diferencias entre el ingreso per cápita de cada persona pobre con respecto a la línea de pobreza son ponderadas para darle mayor importancia a las personas pobres que están más lejos de la media, lo que permite incluir el efecto de la desigualdad entre los ingresos de esa población.

Por su parte, el IPM difiere de la visión tradicional de la pobreza, que se centra en la falta de ingresos o

recursos económicos. La pobreza multidimensional se basa en la carencia de múltiples variables relacionadas con la calidad de vida de las personas. Más adelante en este informe veremos con mayor detalle el IPM, sus componentes y su construcción. Por ahora, el economista indio Nanak Kakwani en 2006 definía la pobreza de la siguiente manera:

“La pobreza existe cuando algunas personas en la sociedad tienen tan pocos ingresos que no pueden satisfacer necesidades básicas socialmente definidas. Pero la falta de ingresos no es el único tipo de privación que sufren las personas. De hecho, las personas pueden sufrir privaciones agudas en muchos aspectos de la vida, más allá de los definidos como necesidades básicas, aunque posean mercancías (por ejemplo, mala salud o falta de educación, etc.)” Kakwani (2006)

A la hora de analizar la pobreza existen distintas escuelas de pensamiento, acá presentaremos dos de las principales. La primera, relacionada con la pobreza monetaria, ve la pobreza como una falta de recursos para satisfacer necesidades básicas. La segunda, en línea con el enfoque que da la pobreza multidimensional, define la pobreza como las distintas carencias que no permiten a los individuos cumplir con su proyecto de vida. Amartya Sen, renombrado economista y filósofo, reconocido por su trabajo en el campo de la pobreza multidimensional, aboga por un enfoque de pobreza basado en la privación de capacidades básicas y no sólo en una renta baja. Esas capacidades básicas se entienden como la habilidad de una persona para hacer lo que valora; el acceso a educación de calidad, atención médica, vivienda adecuada, la participación políti-

Octubre 31 de 2023

ca, son algunas necesidades de las personas para poder ejercer su proyecto de vida. Similarmente, el economista Nanak Kakwani ha abogado por políticas que reduzcan la pobreza de una manera más efectiva y equitativa, especialmente mediante un sistema tributario más equitativo, reconociendo que la pobreza va más allá de una falta de ingresos.

Por su parte, la pobreza monetaria se concentra en los ingresos de las personas en el corto plazo y su capacidad adquisitiva. En donde la situación de pobreza se da cuando una persona no tiene los recursos necesarios para satisfacer necesidades básicas de alimentación.

De esa forma, podemos ver que el IPM tiene un enfoque de más largo plazo en aspectos no pecuniarios. En consecuencia, permite una visión más integral para combatir la pobreza más allá de los auxilios monetarios, dado que señala las dimensiones principales en las que el Estado podría actuar para mejorar las condiciones de vida de las personas. Aun así, el hecho de capturar formas de pobreza distintas -la monetaria con un enfoque en los ingresos y la multidimensional con un enfoque en privaciones-, hacen que cada medición tenga relevancia por sí misma para la elaboración de políticas públicas y la caracterización de la pobreza en la población. Intervenciones que otorguen auxilios económicos podrán ser mejor pensadas a partir de la pobreza monetaria, mientras que intervenciones en carácter de cobertura y nivel educativo, cobertura en salud, condiciones de vivienda dignas y dimensiones relacionadas con el mercado laboral y el cuidado infantil tendrán mejor punto de partida en el análisis profundo de la pobreza multidimensional.

A lo largo de los años Colombia ha implementado diferentes estrategias para focalizar mejor sus subsidios. Durante la pandemia del Covid-19 una de esas herramientas fue el IPM a nivel municipal como insumo para desarrollar estrategias complementarias a las transferencias condicionales como el ingreso solidario. En el caso de Bogotá, utilizando el componente de georreferenciación del IPM y los registros de salud, se identificó en cuáles zonas había hogares con una mayor vulnerabilidad frente a la pandemia. El uso del IPM en conjunto con los registros de salud permitió al gobierno implementar un subsidio de reembolso del IVA para esos hogares, entrega de canastas de comida y transferencias de efectivo complementarias a programas ya existentes como Familias en Acción.

El NBI como un nuevo indicador para la caracterización de la pobreza

Con el objetivo de medir la pobreza más allá del ingreso, la CEPAL publicó un documento que cambió el rumbo de la medición en Latinoamérica con base en las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El indicador tiene el objetivo de caracterizar la pobreza por medio de la identificación de carencias de la población. Asimismo, “la meta de satisfacer necesidades básicas ayuda a poner más claramente de manifiesto la medida en que se requiere reorientar el estilo de desarrollo” (Altimir, 1979). Con base en lo anterior, la CEPAL definió cuatro dimensiones del indicador: i) acceso a estándares mínimos de vivienda, ii) acceso a servicios básicos que garanticen condiciones sanitarias mínimas, iii) acceso a educación básica y iv) capacidad económica para obtener niveles mínimos de consumo.

Octubre 31 de 2023

Esas ideas tuvieron un gran acogimiento en América Latina y la región fue pionera en el tema de la pobreza multidimensional desde el enfoque del NBI (Santos, 2023). De hecho, en 1987 Colombia implementó esa medida con base en 5 indicadores definidos por el DANE en conjunto con UNICEF y el PNUD, descritos a continuación.

En primer lugar, se encuentra el indicador de viviendas inadecuadas. En el cual se toma en cuenta si el hogar reside en zona rural o urbana y mide los materiales de la vivienda. Para zonas urbanas un hogar cumple con el indicador si su vivienda es móvil, está situada en un refugio natural o un puente, tiene paredes hechas de tela, desechos o no cuenta con paredes, y tiene piso de tierra. Para las zonas rurales, se considera una vivienda inadecuada aquella que esté hecha de bahareque, guadua, caña o madera y piso de tierra.

El segundo indicador es la vivienda con hacinamiento crítico. Un hogar vive en hacinamiento si existen más de tres personas por cuarto, sin contar la cocina, el baño o el garaje. En tercer lugar, se encuentra las viviendas con servicios inadecuados y expresa la privación de acceso a condiciones mínimas sanitarias. En el indicador se hace una distinción entre zona rural y urbana. Para los hogares en zona urbana, se consideran los hogares sin sanitario o que sin tener un acueducto obtienen agua de fuentes como ríos, lluvia, entre otros. Para aquello en zonas rurales se incluyen los hogares que no tienen sanitario y acueducto y que se aprovisionen de fuentes de agua como lluvia y ríos.

El cuarto indicador permite medir de forma indirecta el nivel de ingreso y hace referencia a viviendas con alta dependencia económica. Los hogares que cumplen con el indicador son aquellos en los que hay más

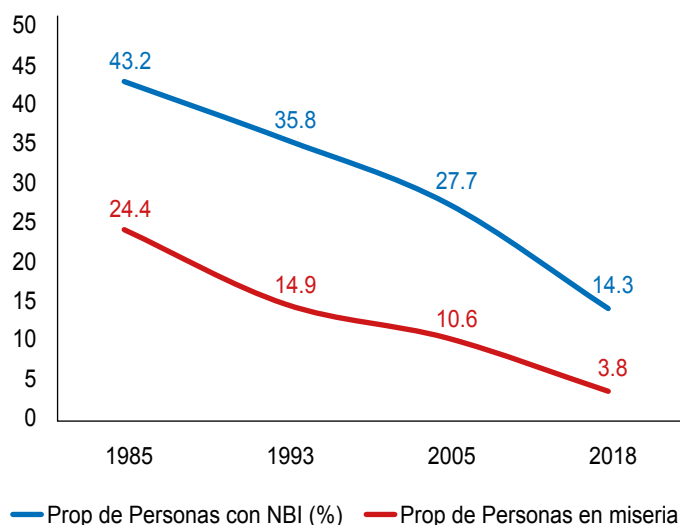
de tres personas por miembro ocupado y el jefe del hogar tiene como máximo, dos años de educación primaria aprobados. Finalmente, está el indicador de viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. El cual busca medir qué tan satisfechas están las necesidades educativas mínimas para la población infantil. Un hogar cumple con el indicador si hay al menos un niño entre los 6 y 12 años que no asiste a un centro de educación formal.

Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto que clasifica a los hogares como pobres o con NBI a aquellos que cumplan con al menos una de las características anteriormente descritas. En dado caso de que el hogar cumpla con dos o más de los indicadores, se considera en situación de miseria. Para estimar la magnitud de la pobreza en relación con la población, se consideró que las personas que habitaban en viviendas con NBI o en miseria, se encontraban en las mismas condiciones de su respectiva vivienda.

En Colombia, desde 1985 se ha visto una reducción significativa en el porcentaje de personas bajo las situaciones anteriormente descritas, según se observa en el Gráfico 1. Entre 1985 y 1993 se observa una reducción de 18.8pp para los hogares con NBI, producto de un mayor crecimiento económico en la década de inicios de los noventa gracias a la apertura económica del país. Por otro lado, la creación de Familias en Acción en el año 2000 contribuyó a la reducción que se observa entre 1993 y el 2005. Así mismo, cabe destacar que para el 2018 solo el 3.8% de los hogares se encontraban en situación de miseria y el 14.3% con NBI. Eso se debe al desarrollo y fortalecimiento de programas como Jóvenes en Acción, Colombia mayor, entre otros.

Octubre 31 de 2023

Gráfico 1. Porcentaje de personas con NBI y miseria (% años de censo)

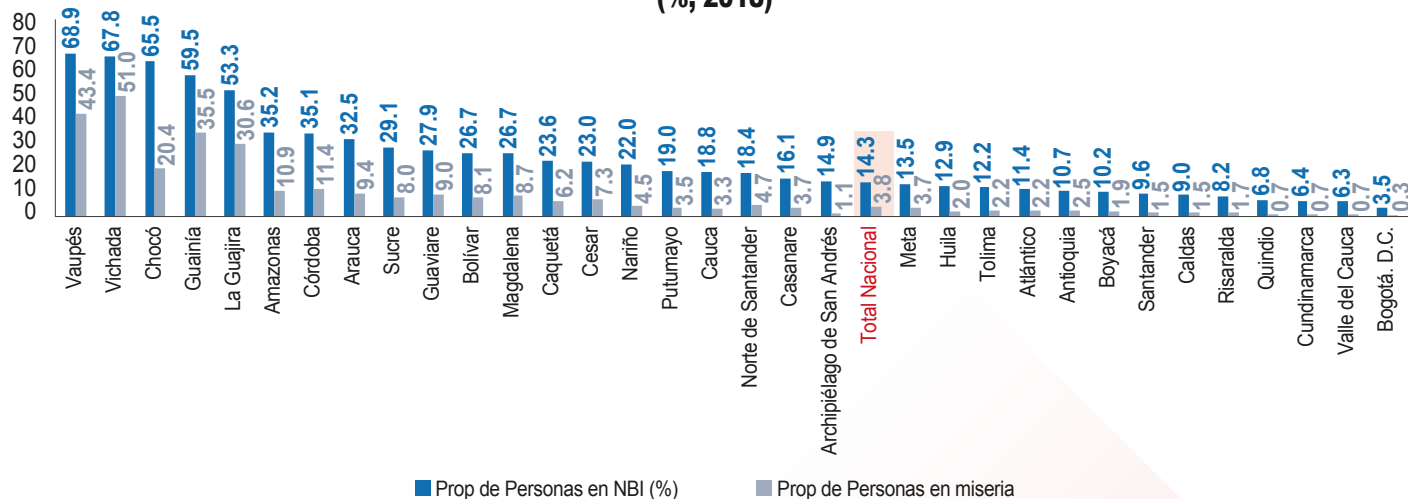


Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

No obstante, al momento de desagregar los indicadores a nivel regional según el Gráfico 2, se observa que para el 2018 existían departamentos como Vaupés, Vichada y Chocó, cuya proporción de hogares con NBI alcanzaban cerca del 70%. Eso implica que, por ejemplo, Vaupés, se encontraba 54.6pp por encima del promedio nacional al momento de analizar los hogares en NBI. Por otro lado, regiones como Valle del Cauca y Bogotá tenían una proporción de hogares con NBI de tan solo 5.3% y 3.5%, respectivamente. Lo anterior evidencia las distintas realidades que existen en el país y cómo es necesario realizar un análisis desagregado para identificar las regiones más rezagadas.

Ahora, a pesar de que el NBI es reportado por el DANE desde 1987 y se ha utilizado para medir la

Gráfico 2. Proporción de personas en NBI y miseria por departamentos (% 2018)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

Octubre 31 de 2023

efectividad de distintas políticas públicas, el indicador fue quedando obsoleto. Pues, según establece Angulo et. Al (2011), el NBI no permite la elaboración de perfiles consistentes de pobreza multidimensional y su contenido temático, tales como las dimensiones, variables, categorías y umbrales de privación son insuficientes. Por otro lado, el DNP ha resaltado que presenta limitaciones dado que se considera pobre al hogar que tiene una necesidad insatisfecha, pero puede tener altos niveles de satisfacción en otras variables. Además, tres de las categorías que considera el NBI dependen de características físicas que pueden correlacionarse con el grado de urbanización y no por los niveles de vida del hogar.

Por lo anterior, surgió la necesidad de construir otro tipo de índices con el objetivo de tener una medida que permitiera hacer un diseño y seguimiento más preciso de la política pública, así como medir nuevas dimensiones. México y Colombia fueron pioneros en desarrollar indicadores propios como medidas alternativas para la medición de la pobreza, tomando como base el Índice de Pobreza Multidimensional desarrollado por *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI). Esos países tenían una “importante experiencia acumulada y gran cantidad de datos recogidos y comparables (...) que sirvieron para alimentar la nueva medición” (Santos, 2023).

Como resalta el expresidente Santos (2023), en el caso de Colombia el país también contaba con otros indicadores y sistemas de datos que abonaron el terreno para el desarrollo del IPM-CO. Dentro de esos se encontraba el Índice de Condiciones de Vida, un indicador que, si bien no medía propiamente la pobreza multidimensional, sí permitía tener una medida del bienestar de la población (Ibidem, 2023). Por otro lado, el Sisbén, al

identificar de forma objetiva a la población beneficiaria de programas sociales, era un “instrumento multidimensional de política social” (Ibidem, 2023).

Con base en esos avances en torno a la medición de la pobreza diferente al ingreso y respaldados por la Mesep¹ el DNP definió distintos lineamientos que debía seguir el nuevo indicador. Entre ellos estaba que debía complementar la medición de la pobreza por carencia de ingresos, permitir comparaciones de variables entre grupos que pudieran ser modificadas por la política pública, y no sólo determinar la incidencia de pobreza sino la brecha y severidad (Angulo, 2011). A partir de lo anterior, Colombia implementó el indicador de pobreza multidimensional (IPM-CO).

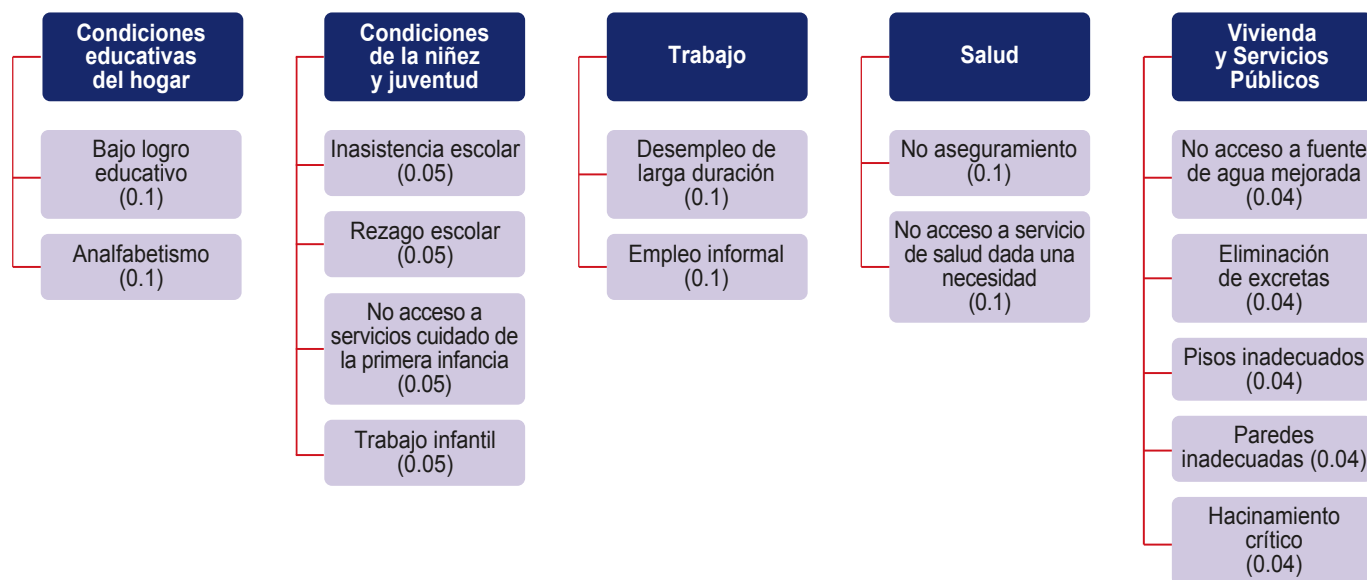
IPM: Un nuevo indicador para medir la pobreza multidimensional

El IPM se basa en la carencia de múltiples dimensiones o variables relacionadas con la calidad de vidas de las personas. En Colombia, el índice está compuesto por cinco dimensiones, que se miden a nivel de hogar: i) condiciones educativas, ii) condiciones de la niñez y juventud, iii) trabajo iv) salud y v) condiciones de la vivienda y servicios públicos domiciliarios. Estas dimensiones se dividen en 15 variables y un hogar con privaciones en al menos 5 variables (que representan el 33% de las privaciones) se considera en condición de pobreza multidimensional. Cada una de las dimensiones tiene el mismo peso dentro del índice (20%) y cada una de las variables pesa igual dentro de cada dimensión (ver Figura 1).

¹ Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad.

Octubre 31 de 2023

Figura 1.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación.

En el caso del IMP-CO, las dimensiones fueron definidas según se observa en el siguiente cuadro. Su razón de escogencia no solo se debe a que son representativas, sino que pueden ser medidas a partir de la Encuesta de Calidad de Vida. Asimismo, lo anterior no es un impedimento para que “si se ve necesario, se pueda ampliar la recolección de información de la encuesta y así incluir nuevas dimensiones o indicadores en el cálculo del IMP-CO” (Santos, 2023).

Cabe resaltar que cuando Colombia decidió adoptar el IPM, no significó la abolición de la medida de la pobreza que se venía realizando con base en los ingresos monetarios. Por el contrario, estas dos son medidas complementarias que “muestran una fotografía diferente pero válida de la pobreza en el país” (Santos, 2023).

La principal diferencia entre el IPM y el NBI es que el primero es una medida más robusta sobre la pobreza ya que no es solamente un indicador de incidencia sino también de brecha y severidad. Además, permite analizar dimensiones más específicas que no son incluidas en el NBI tales como el rezago escolar, el bajo logro educativo, el empleo informal, el acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, entre otros. Con base en lo anterior, el IPM otorga ciertas ventajas. Según Angulo et. al (2011), a partir de las múltiples dimensiones incluidas en el índice, se puede identificar con mayor facilidad las variables más críticas y las que se encuentren más rezagadas. De esta forma, permite una mayor focalización de programas de política pública. Además, el índice cumple con propiedades que permiten una mayor consistencia en los análisis de pobreza.

Octubre 31 de 2023

Para el nuevo indicador, Colombia se planteó la meta de reducir la pobreza multidimensional de 34.6% en el 2009 al 22.4% para el 2014 (DNP, 2010) y por primera vez, el país incluyó en su Plan de desarrollo un indicador estratégico para su gestión (Santos, 2023). Además, el hecho de que el indicador se diseñara al mismo tiempo que el PND 2010-2014 “permitió la definición de políticas públicas en el que su cálculo y proyecciones fueron cruciales” (Ibidem, 2023). Como se muestra en la sección a continuación, el país no solamente cumplió con la meta propuesta, sino que tuvo avances significativos en materia de pobreza durante los siguientes años.

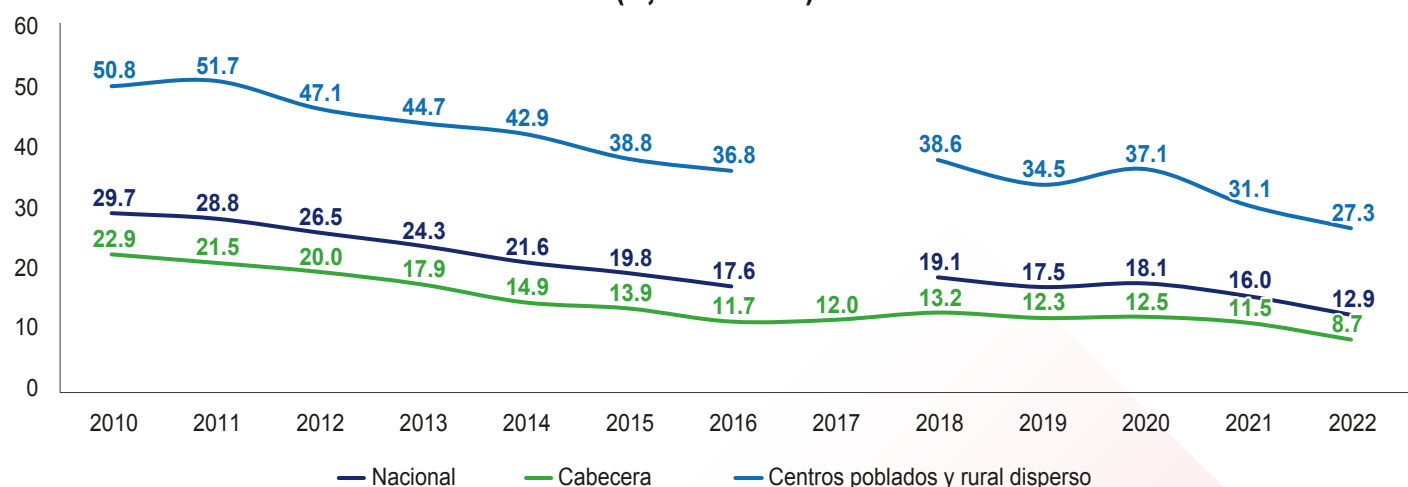
Resultados recientes

Entre 2010 Y 2022 la pobreza multidimensional en Colombia se redujo sustancialmente, cayendo 16.8pp

para el total nacional (Gráfico 3). Del 2010 al 2016 Colombia experimentó el periodo de mayor reducción en pobreza multidimensional, donde la pobreza rural se redujo del 50.8% al 36.8%. En el periodo 2016-2019 el IPM se estancó y se mantuvo alrededor del 17.5%. Después, durante la pandemia del COVID 19 se presentaron incrementos en el IPM en todo el país, situándolo en 18.1% para 2020. A partir de ese momento la pobreza multidimensional mostró un retroceso de 5.1pp, llegando a 12.9% en 2022. Es decir, a pesar del confinamiento de 2020, las restricciones a la movilidad en 2021 y el efecto general en la economía durante esos años, las privaciones disminuyeron.

Por otro lado, analizando el comportamiento regional del IPM (Ver Gráfico 4) podemos observar tres puntos clave: la desigualdad regional que existe en términos de pobreza, una marcada disminución en la pobreza en el periodo estudiado, y los rendimien-

Gráfico 3. Incidencia de la Pobreza Multidimensional (% , 2010 - 2022)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

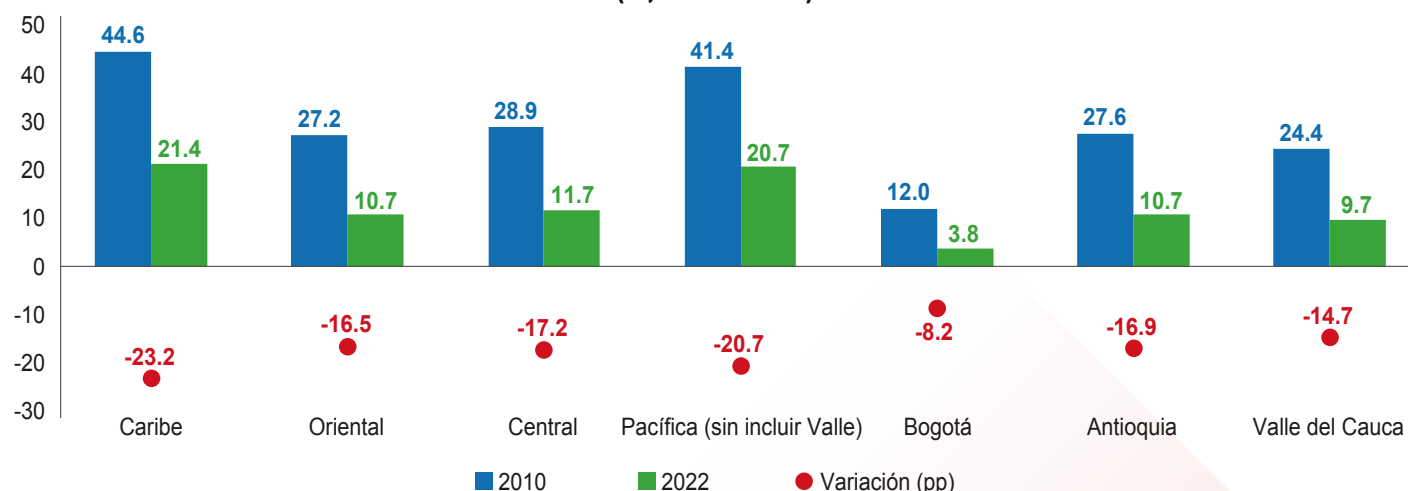
Octubre 31 de 2023

tos marginales decrecientes que se experimentan a medida que se reduce la pobreza. Inicialmente, podemos observar la desigualdad regional que existe en pobreza multidimensional, donde regiones como Antioquia y el Valle del Cauca tienen un IPM de alrededor 27.6% y 24.4%, respectivamente, mientras que la región Pacífico (sin incluir el Valle del Cauca) y el Caribe presentan tasas de pobreza multidimensional del 44%. Ahora bien, la desigualdad regional se da por distintos motivos, primero, hay unas carencias de carácter estructural en todo el país que se exacerban en estas regiones, como lo es el trabajo informal. Segundo, en las regiones con mayor pobreza multidimensional se presentan otras carencias propias de esa región, en el caso de la región Pacífico, el acceso al agua potable presenta un valor más alto que en las demás regiones.

En términos de disminución de pobreza multidimensional, todas las regiones tuvieron un compor-

tamiento positivo entre 2010 y 2022. Las regiones que más disminuyeron el IPM fueron justamente aquellas con niveles de pobreza más altos (Pacífico y Caribe). Por su parte, las regiones Oriental y Central tuvieron reducciones en la pobreza multidimensional de 16.5% y 17%, respectivamente. Ahora bien, llegamos al tercer punto clave: los rendimientos marginales decrecientes en la reducción de pobreza. La reducción de 23.2pp en el IPM de la región Caribe se da porque su IPM en 2010 era de 44.6%. Las reducciones en pobreza multidimensional tienen rendimientos marginales decrecientes, a medida que se logran niveles de pobreza más bajos, es más costoso reducir el indicador. Para todas las regiones se observa esta tendencia, y Bogotá es el ejemplo perfecto. Entre 2010 y 2022 Bogotá redujo su IPM en 8.2pp (la menor reducción entre las regiones), cosa que se dio no por un mal desempeño de Bogotá en comparación a otras partes del país, sino porque el IPM de Bogotá en 2010 ya era bajo (12%).

**Gráfico 4. IPM por regiones
(%, 2010 - 2022)**



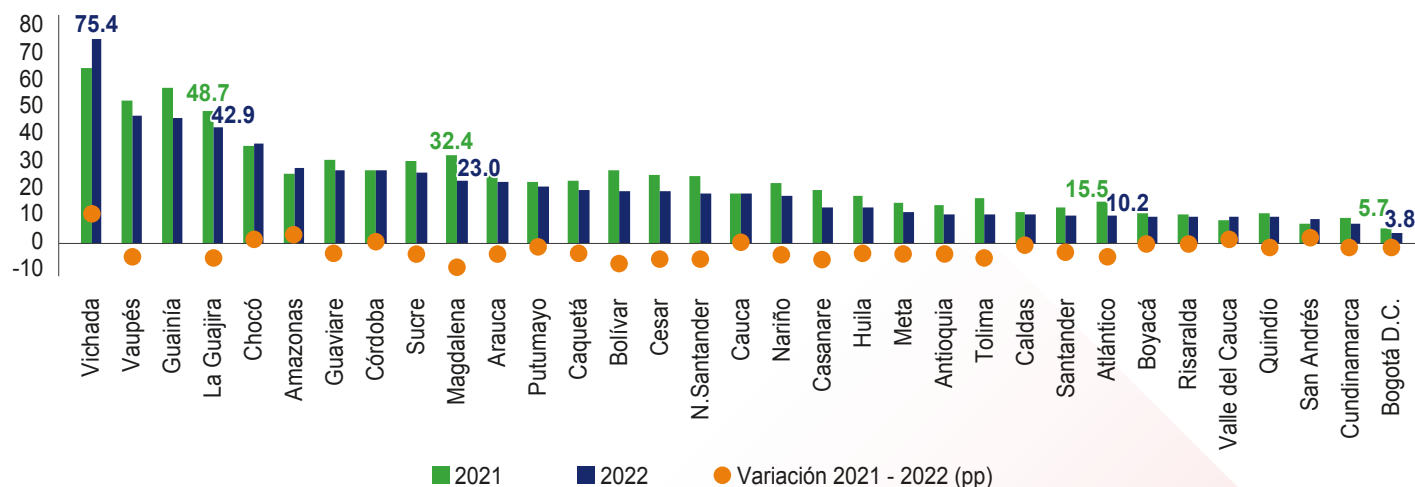
Fuente: DANE (2023).

Octubre 31 de 2023

Por otra parte, durante el 2020 se experimentaron aumentos en el IPM en todo el país, aun así, en 2021 y 2022 logramos revertir ese aumento. A nivel departamental, del 2021 al 2022 la mayoría de los departamentos experimentaron una reducción en su IPM (ver Gráfico 5). Los departamentos que presentaron aumentos en su IPM fueron: Chocó, Valle del Cauca, San Andrés, Amazonas y Vichada, el último fue el de mayor aumento (10.6pp). De otra forma, los departamentos con las reducciones más importantes en su IPM fueron: Norte de Santander, Magdalena, Bolívar y Guainía (-10.8pp). De nuevo, podemos observar la alta desigualdad departamental que hay en pobreza multidimensional, donde el departamento más pobre es casi 20 veces más pobre que el de menor IPM. Se vuelve imperativo solucionar las fuentes sistemáticas de pobreza multidimensional en Colombia, así como abordar las carencias propias de cada departamento.

Para resolver los problemas estructurales de pobreza multidimensional en Colombia es imperativo focalizar los esfuerzos sobre los rubros con valores más altos. Es de suma importancia recordar que todos los rubros tienen el mismo peso dentro del Índice de Pobreza Multidimensional. Por eso, el rubro que más aporta al IPM es el trabajo informal (Ver Gráfica 6), sorpresivamente es una de las carencias que menos se ha reducido, entre 2010 y 2022 se cayó en 8.4pp. El mercado laboral colombiano se ha caracterizado por sus barreras de ingreso y altas tasas de informalidad, reducir estas tendencias mejoraría la calidad de vida de muchos colombianos, permitiéndoles el acceso a fuentes de ingreso estables, beneficios de seguridad social y acceso total al Sistema General de Pensiones (SGP). Similarmente, el desempleo de larga duración es otra de las privaciones de mayor contribución al IPM, y que entre 2021 y 2022 ha sido la única privación que aumentó (3.3pp).

Gráfico 5. Incidencia del IPM por departamentos (% , 2021 - 2022)



Fuente: DANE (2023).

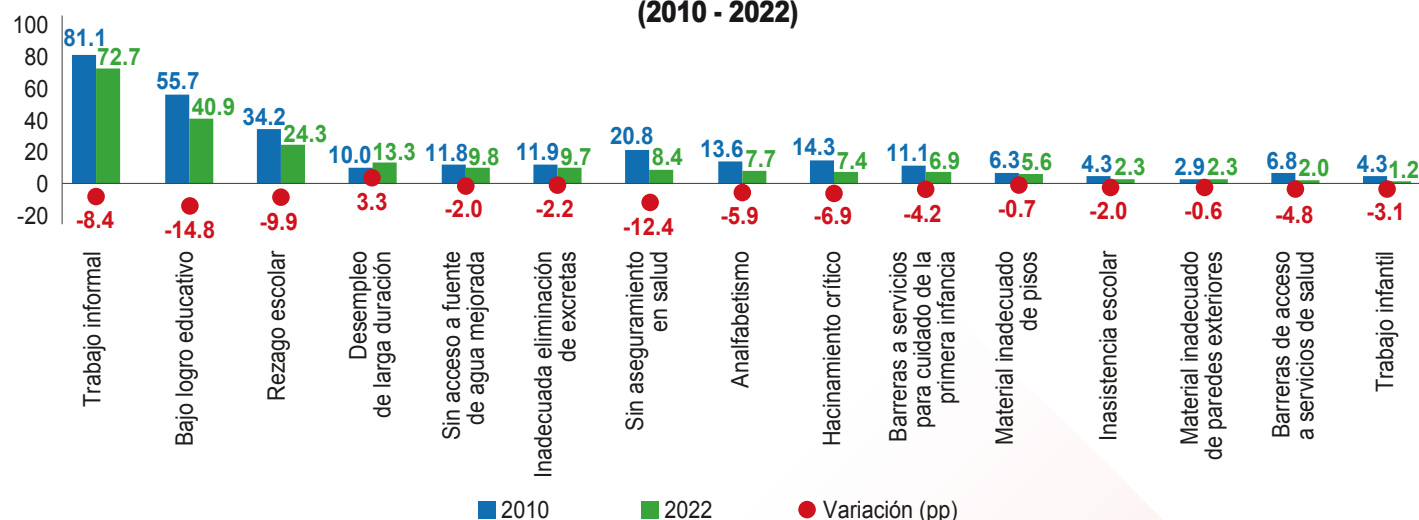
Octubre 31 de 2023

Ahora bien, los siguientes rubros con mayor prevalencia para el IPM son los relacionados con la educación: el bajo logro educativo y el rezago escolar, ambos presentando reducciones importantes entre 2021 y 2022 (-14.8pp y -9.9pp, respectivamente). A pesar de los avances que se han hecho en materia de educación los últimos años, la cobertura y calidad de la educación en Colombia continúan siendo elementos para mejorar. Similarmente, una mejora en cobertura y la calidad de la educación ayudarían a reducir el analfabetismo y la Inasistencia escolar, ambas carencias con valores bajos en 2022 (7.7% y 2.3%, respectivamente).

Acá es importante tener en cuenta: variables como el analfabetismo, el aseguramiento en salud y el

trabajo infantil hacen parte del IPM ya que son variables de suma importancia a la hora de medir la calidad de vida de las personas y su capacidad de cumplir con su propósito de vida, pero, en Colombia la salud es de acceso casi universal, el analfabetismo se ha reducido a tasas históricamente bajas, y el trabajo infantil, que aparece como la privación con menor prevalencia, es una variable extremadamente difícil de medir, que en Colombia no medimos correctamente. Dado lo anterior, los resultados en estas variables del IPM hay que tomarlas ya desde otra óptica. Es importante mantenerlas monitoreadas por si se dan aumentos en sus valores, pero actualmente están cerca de estar erradicadas u obsoletas en su medición.

Gráfico 6. Privaciones según variable - Total nacional (2010 - 2022)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE.

Octubre 31 de 2023

Políticas clave en la reducción del IPM

Una de las políticas más importantes para reducir la pobreza es la atención a la primera infancia, es por eso que, durante la década del 2010 se impulsó la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre. En el 2011, el 56% de los niños entre 0 y 5 años vivía en condiciones de pobreza y, el 23% en condiciones de pobreza extrema. De los niños en situación de vulnerabilidad, apenas 151 312 eran atendidos en programas de educación inicial, para 2018, el número de niños con atención integral de primera infancia aumentó a 1 467 492. Los programas de atención a la niñez son de suma importancia, como bien lo mencionó el profesor James J. Heckman, Nobel de Economía en el año 2000 y experto en la economía del desarrollo humano, el desarrollo de los seres humanos en su primera infancia “influye directamente en la economía, la salud y las consecuencias sociales para los individuos y la sociedad” (Heckman en Santos, 2023). Consecuentemente, el IPM implementado en agosto de 2011 incluyó en su dimensión II “Condiciones de la niñez y la juventud” el acceso a los servicios para el cuidado de la primera infancia.

Adicionalmente, la educación ha sido uno de los grandes retos del país durante el siglo XXI. La baja calidad de la educación pública, la alta tasa de deserción escolar, y los altos costos de la educación terciaria son algunos de los principales problemas a los que se ha enfrentado Colombia. Indudablemente hemos mejorado en ese rubro, evidenciado por la marcada disminución del IPM entre 2010 y 2016. Se han visto avances muy importantes en los últimos años, entre el 2010 y el 2018 la inversión en el sector ha aumentado en

cerca de 80%, pasando de 20.8 billones de pesos a 37.4 billones de pesos²; el aumento en el presupuesto llevó a avances de suma importancia para la educación en Colombia. El primero ocurrió en 2011, la gratuidad educativa universal en todos los colegios públicos para la educación primaria, secundaria y media. Segundo, para garantizar que todos los estudiantes permanecieran en las aulas se fortaleció el plan de alimentación escolar. Pieza clave en la reducción de la inasistencia escolar y en el bajo logro educativo, pues al tener alimentación asegurada en el colegio se aumentan los incentivos de continuar enlistados. Tercero, la expansión y mejora en la infraestructura de los colegios, permitiendo capacidad para más alumnos y mejorando las condiciones de estudio. Finalmente, el programa Ser Pilo Paga, en el cual los estudiantes de mejores calificaciones, de los estratos más pobres de la sociedad, tenían la posibilidad de estudiar gratis en la carrera y universidad de su elección. Los efectos positivos del programa han sido en términos de movilidad social y equidad en la sociedad; además del impacto positivo sobre las universidades, que tuvieron entre sus filas a estudiantes sobresalientes que en otra situación no hubieran podido asistir.

Una de las políticas que se usó para reducir el IPM en Colombia estuvo relacionada con la vivienda, entre 2010 y 2018 se construyeron o se dejó iniciada la construcción de 1.7 millones de viviendas. De estas viviendas, destinadas para más de 5 millones de colombianos, el 60% contó con algún tipo de cofinanciación por parte del gobierno. Varias de estas viviendas tenían un

² Reportes de Ejecución Presupuestal- Ministerio de Educación Nacional, citado en Santos, 2023, pp. 148.

Octubre 31 de 2023

subsidio del 100% para los hogares más pobres. Parte de la importancia de la política fue que se concentró en la reducción de las privaciones de vivienda, brindándole a muchas familias colombianas una vivienda digna que cumpliera con los estándares establecidos por el IPM: los servicios básicos domiciliarios, la conectividad a internet, el número de cuartos necesarios, buena calidad de paredes y pisos. Lo anterior significó una mejora en todas las privaciones establecidas en la dimensión de vivienda del IPM.

Un rubro del IPM en que Colombia ha mejorado exponencialmente durante el siglo XXI es el aseguramiento en salud y acceso a servicios de salud, dada una necesidad. Con la unificación de los beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado, se eliminaron los pacientes de primera y segunda clase, aumentando la equidad en el sistema, dado que más del 95% de la población tiene acceso al mismo plan de beneficios. No sorprende que el sistema de salud colombiano tiene un desempeño sobresaliente en muchos aspectos, a pesar de tener mucho por mejorar, es de los mejores y más equitativos a nivel mundial. En términos de cobertura hemos logrado un porcentaje de población con acceso a salud del 95.2% en 2021. Respecto a los tratamientos incluidos, mediante la acción de tutela, los pacientes pueden solicitar que se les realice un procedimiento o se les entregue un medicamento, incluso si no está incluido en el plan obligatorio de salud. A la hora de pagar, los colombianos tenemos de los gastos de bolsillo (la parte del gasto en salud que debe asumir el paciente) está alrededor del 15%, mientras que en América Latina es cerca del 42.7%. El desempeño del sistema de salud ha sido así de bueno que, en-

tre 2010 y 2016, de los 12.6pp porcentuales que hubo de reducción en el IPM, cuatro fueron gracias a las mejoras en el sistema de salud³.

Conclusiones

La pobreza es un fenómeno complejo que va más allá del ingreso de los hogares, y es fundamental medir y monitorear sus diversas dimensiones para desarrollar políticas públicas integrales que promuevan el desarrollo humano en el país. El desarrollo del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) abre un abanico de posibilidades para analizar en profundidad la problemática y diseñar medidas efectivas para mejorar las condiciones de vida de las personas que se encuentran en pobreza.

El libro “La batalla contra la pobreza” del expresidente Santos ilustra muy bien el camino que se tuvo que recorrer para llegar a una medida confiable de pobreza multidimensional en Colombia, pasando de únicamente medir la pobreza monetaria, a establecer el NBI como una medida oficial de pobreza, terminando con el IPM como lo conocemos hoy en día.

Ese tipo de instrumentos nos permite ver con mayor profundidad las grandes diferencias que existen en materia regional que persisten a pesar de los grandes avances que se han presentado con el paso de los años. También, el indicador permite poner la

³ Santos, Juan Manuel. (2023). La batalla contra la pobreza, Colombia: Un caso de liderazgo. Planeta.

Octubre 31 de 2023

lupa en las privaciones específicas que generan los altos niveles de pobreza en algunas regiones del país. Aunque en general, las carencias que más afectan a los colombianos tienen que ver con el empleo y la calidad de la educación. Consecuentemente, la política pública debe ir encaminada a mejorar en esos frentes. Por el otro lado, son muchos los avances que se han visto en términos de reducción de la pobreza los cuales son producto de constantes esfuerzos en políticas de Estado encaminadas a mejorar el bienestar de la población. La construcción de variables como el IPM, y su consecuente uso en la política pública son caminos a seguir para lograr un desarrollo económico y social más equitativo y sostenible.

Vale la pena señalar que en la década que siguió al 2010, la lucha contra pobreza tuvo resultados impresionantes en el país. Tanto la pobreza por ingresos como la multidimensional. Si bien la pandemia significó un revés en estos indicadores, la senda de re-

ducción ha vuelto a retomarse y es el camino que todo gobierno debe seguir de aquí en adelante.

Referencias

Angulo, R., Díaz, Y. & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia). DNP Dirección de Estudios Económicos. Tomado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/estudios%20econmicos/382.pdf>

DANE (s.f). Dirección de metodología y producción estadística. Ficha NBI. Tomado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/ficha_NBI.pdf

Santos, J. (2023). La batalla contra la pobreza. Colombia: un caso de liderazgo. Planeta.

Octubre 31 de 2023

INDICADORES ECONÓMICOS

\$MM(1) CAMBIO PORCENTUAL ANUAL

		13 octubre 2023	A la última fecha	Un mes atrás	Tres meses atrás	Un año atrás
1. Medios de pago (M1)		171.381	-3.9	-5.4	-7.2	5.7
2. Base monetaria (B)		139.942	-3.5	-2.1	-1.6	11.5
3. Efectivo		103.214	-3.1	-2.8	-2.2	10.8
4. Cuentas corrientes		68.167	-5.1	-9.3	-14.2	-1.1
5. Cuasidineros		568.373	13.6	13.3	14.6	19.1
6. Total ahorro bancos comerciales		276.262	-4.8	-8.7	-9.5	8.8
7. CDTs		292.111	39.0	44.9	53.0	37.0
8. Bonos		29.103	-9.4	-12.0	-13.5	-9.2
9. M3		791.266	8.1	7.1	7.4	14.1
10. Cartera total		626.586	5.1	5.6	8.4	18.3
11. Cartera moneda legal		609.172	6.0	6.4	8.9	18.5
12. Cartera moneda extranjera		17.414	-18.7	-17.7	-6.6	13.3
13. TES ⁽²⁾		498.817	11.0	10.9	13.3	13.5
14. I.P.C.	Sep		10.99	11.43	12.13	11.44
15. IPC sin alimentos	Sep		10.88	11.19	11.62	8.33
16. IPC de alimentos	Sep		11.47	12.44	14.31	26.62
17. TRM (\$/US\$)	Oct31	4.060.83	-15.73	-11.69	-8.76	27.34

VALORES ABSOLUTOS

18. Reservas internacionales ⁽³⁾			57.517	57.737	58.261	56.190
19. Saldo de TES (\$MM)			498.817	489.601	483.301	449.575
20. Unidad de Valor Real (UVR)	Oct31	\$ 355.15	\$ 353.01	\$ 349.44	\$319.36	
21. DTF efectiva anual	Oct30- Nov5	13.43	13.01	13.87	12.37	
22. Tasa interbancaria efectiva	Oct26	13.29	13.26	13.24	10.10	

FECHAS CLAVE

Octubre 30 a noviembre 3 de 2023

LUNES 30

COL: Indicador Trimestral de Actividad Económica Departamental (ITAED), segundo trimestre.

Australia: Ventas al por menor, septiembre.

Alemania: PIB, tercer trimestre.

Alemania: Índice de Precios al Consumidor (IPC), octubre.

MARTES 31

COL: GEIH Mercado laboral, septiembre.

COL: Estadísticas de Cemento Gris (ECG), septiembre.

COL: Decisión de política monetaria del Banco de la República.

U.E: Índice de precios al consumidor armonizada (HICP), octubre.

U.E: PIB, tercer trimestre.

Japón: Decisión de política monetaria del BoJ.

MIÉRCOLES 1º

COL: Exportaciones, septiembre.

EE.UU: Tasa de desempleo, octubre.

EE.UU: PMI Manufacturero, octubre.

EE.UU: Decisión de política monetaria de la FED.

China: PMI Manufacturero, octubre.

JUEVES 2

Reino Unido: Decisión de política monetaria del BoE.

Suiza: Índice de precios al Consumidor (IPC), octubre.

Australia: Balanza Comercial, septiembre.

VIERNES 3

COL: Índice de precios al productor (IPP), octubre.

EE.UU: PMI de Servicios, octubre.

U.E: Tasa de desempleo, septiembre.

China: PMI de Servicios, octubre.

Canadá: Tasa de desempleo, octubre.

(1) Miles de millones de pesos. (2) Saldo TES del sector público. (3) Millones de dólares.

Fuente: cálculos ANIF con base en el Banco de la República.