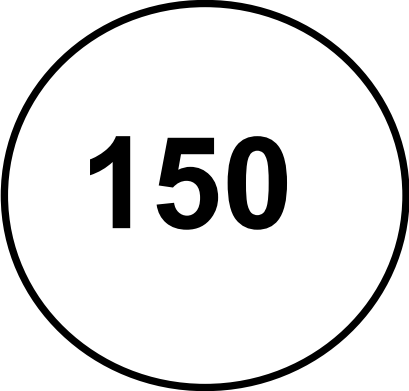


Documento Conpes Social



150

**Consejo Nacional de Política Económica y Social
República de Colombia
Departamento Nacional de Planeación**

**METODOLOGÍAS OFICIALES Y ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA
MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA**

DNP – DDS

DANE

DPS

Versión aprobada

Bogotá, D.C., mayo 28 de 2012

TABLA DE CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Antecedentes	3
3. Justificación	5
4. Metodologías para la medición de la pobreza en Colombia	6
4.1. Medición de la pobreza monetaria	6
4.2. Medición de la pobreza multidimensional	10
5. Arreglo institucional para la medición de la pobreza en Colombia	12
6. Proceso a seguir	14
7. Recomendaciones	15
8. Anexos	17

1. INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Conpes Social la oficialización de las metodologías y de los arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. Específicamente se presenta: i) la metodología para medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos, ii) la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, iii) las fuentes de información para realizar las estimaciones; y iv) el arreglo institucional para la realización de las mediciones, su validación y la oficialización periódica de los resultados.

2. ANTECEDENTES

Colombia cuenta con una amplia experiencia en materia de medición de la pobreza. Desde finales de la década de los ochenta se han venido desarrollado metodologías para su cuantificación. En términos generales se pueden clasificar en dos grupos¹: Mediciones indirectas y mediciones directas. Dentro del primer grupo se cuentan las diferentes versiones metodológicas para la construcción de las líneas de pobreza. Con estas se efectúa la medición de la **pobreza monetaria**. En el segundo grupo se incluyen el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Este último se utiliza oficialmente para la medición de la **pobreza multidimensional**.

La primera metodología para la construcción de líneas de pobreza en el país se implementó en 1987². A partir de ésta se han diseñado tres versiones más; una en 1998³, otra en 2005⁴ y la metodología actualmente utilizada en 2011⁵. Por su parte, el NBI se diseñó en 1987⁶ y el IPM en 2011⁷.

¹ Diferenciación propuesta por Sen, Amartya. 1979. *Issues in the Measurement of Poverty*. Scandinavian Journal of Economics. Vol. 81.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 1987. *Magnitud de la pobreza en Colombia*. Boletín Estadístico. Junio.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 1988. *La pobreza en 13 ciudades colombianas*. Boletín Estadístico. Boletín No. 429. Diciembre.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 1989. *La pobreza en Colombia*. Volumen I y II.

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 1998. *El consumo de los hogares en 23 capitales de departamentos colombianos*. Boletín Estadístico. Boletín No. 540. Marzo.

⁴ Muñoz, Manuel; Rivas, Guillermo. 2006. *Construcción de las canastas normativas de alimentos para trece ciudades, resto urbano, y zona rural*. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Departamento Nacional de Planeación.

⁵ Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP). 2012. *Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. Resultados 2ª Fase de la MESEP*.

⁶ Op. Cit. DANE (1989).

⁷ Angulo, Roberto; Díaz, Yadira; Pardo Renata. 2011. *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM- Colombia) 1997-2010*. Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación. Documento 382. Noviembre.

En la actualidad, el monitoreo y evaluación de los resultados en materia de pobreza, de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014)⁸, está definido en función de dos indicadores: La incidencia de **pobreza monetaria** con base en las nuevas líneas de pobreza (versión 2011) y la incidencia de la **pobreza multidimensional** medida por el IPM.

La metodología para la construcción de las nuevas líneas de pobreza fue desarrollada por la *Misión para el Empalme de las Series de Empleo Pobreza y Desigualdad* (MESEP). Este grupo de trabajo estuvo conformado por un grupo decisor, un grupo de expertos y un grupo técnico. El grupo decisor lo lideraron los directores del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En el grupo de expertos⁹ participaron los subdirectores de estas dos entidades, representantes de las universidades y centros de investigación del país, expertos independientes y delegados de organismos internacionales. En el grupo técnico participaron profesionales especializados del DNP y del DANE.

En su primera etapa¹⁰, la MESEP se encargó de restablecer la comparabilidad de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad que se habían visto afectadas por el cambio metodológico de las Encuestas de Hogares (EH) del DANE (paso de la Encuesta Continua de Hogares –ECH a la Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH). Además de lograr la homologación de las series anteriormente mencionadas, de esta primera etapa de la MESEP surgieron una serie de recomendaciones entre las cuales estaban la actualización de las líneas de pobreza con base en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2006/2007 y la revisión general de la metodología para la estimación de cifras de pobreza monetaria.

⁸ Ver Departamento Nacional de Planeación. 2011. *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”*. Capítulo IV: Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social.

⁹ Hicieron parte del grupo de expertos, Juan Mauricio Ramírez –Subdirector del DNP- y Christian Jaramillo (antecedido por Carlos Sepúlveda) – Subdirector del DANE -, Jorge Iván González (Universidad Nacional), Manuel Ramírez (Universidad del Rosario), Carlos Eduardo Vélez (independiente), Mauricio Santa María (Fedesarrollo, quien se retiró al ser nombrado Ministro de la Protección Social en 2010) , Joao Pedro Azevedo (representante del Banco Mundial) y Juan Carlos Feres (representante de la CEPAL).

¹⁰ Ver Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad. 2009. *Resultados Fase 1: Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resumen ejecutivo*. Departamento Nacional de Planeación - Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Noviembre.

La segunda etapa de trabajo de la MESEP¹¹, tuvo como punto de partida las recomendaciones anteriormente mencionadas y finalizó con la oficialización de la nueva metodología para estimar cifras de pobreza por ingresos, los cálculos de las nuevas series para el período 2002 a 2010, y la propuesta para la implementación de un arreglo institucional para dar continuidad y estabilidad al cálculo de las cifras de pobreza monetaria.

En cuanto al Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia), éste fue desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación con base en la metodología de Alkire y Foster (2007, 2011) del Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI). El IPM Colombia es un indicador de carácter multidimensional que incorpora diferentes variables de calidad de vida en cinco grupos o dimensiones.

3. JUSTIFICACIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010-2014 “Prosperidad para todos” está sustentado en tres pilares fundamentales; más empleo, menos pobreza y más seguridad. La estrategia para la reducción de la pobreza está orientada a garantizar la igualdad de oportunidades para toda la población. Para avanzar hacia la consecución de este objetivo se requiere contar con instrumentos adecuados para monitorear los avances que realiza cada sector del Gobierno.

La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria, y la incidencia de la pobreza multidimensional medida por el IPM, hacen parte de los indicadores oficiales del PND 2010 – 2014 para hacer seguimiento a las estrategias para la reducción de la pobreza. Así mismo, para monitorear el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria son los indicadores oficialmente utilizados por Colombia.

Contar con un arreglo institucional para la medición de la pobreza es fundamental para evaluar los avances de la política social y las estrategias trazadas en el PND. Con este arreglo

¹¹ Ver Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad. 2012. *Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010. Resultados 2ª Fase de la MESEP*. Departamento Nacional de Planeación - Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

institucional se busca asegurar la transparencia, oportunidad y credibilidad de las cifras de pobreza, y garantizar la continuidad de las metodologías diseñadas para tal propósito.

4. METODOLOGÍAS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

4.1. Medición de la pobreza monetaria

En la medición de la pobreza monetaria intervienen dos elementos¹²: i) el ingreso per cápita de la unidad de gasto y ii) los valores de las líneas de pobreza (LP) y pobreza extrema (LI).

Para la construcción del ingreso se utilizó la información anual reportada en las Encuestas de Hogares (EH) del DANE: Encuesta Continua de Hogares (ECH) para el periodo 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) a partir de 2008. Por su parte, la construcción de las líneas de pobreza se realiza con base en las Encuestas de Ingresos y Gastos, que se realizan aproximadamente una vez cada diez años. Los valores de las nuevas líneas de pobreza se estimaron a partir de la información de la Encuestas Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) 2006/2007.

El cálculo de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema monetaria resulta de comparar los dos elementos descritos anteriormente. Las personas se clasifican como pobres si su ingreso promedio al mes es inferior al valor de la LP. De forma equivalente, una persona se identifica como pobre extremo si su ingreso promedio al mes es inferior al valor de la LI. La incidencia de la pobreza (pobreza extrema) es el porcentaje de personas identificadas como pobres (pobres extremas)¹³. Ambas incidencias tienen como denominador la población total del país.

¹² Los dos son valores mensuales.

¹³ Es importante aclarar que la incidencia de la pobreza extrema es un subconjunto de la incidencia de la pobreza. Los porcentajes asociadas a cada situación de privación no se deben sumar. El primero está contenido en el segundo.

*Ingreso per cápita de la unidad de gasto*¹⁴

Como se indicó anteriormente, el bienestar de los hogares en el caso de la medición monetaria se evalúa en términos de la suficiencia de ingresos. Particularmente, la variable que se considera es el ingreso per cápita de la unidad de gasto.

*“La unidad de gasto hace referencia a la persona que atiende sus propios gastos, o al grupo de personas que comparten la vivienda y tienen arreglos para satisfacer en común sus necesidades esenciales (gastos de alimentación, servicios de la vivienda, equipamiento y otros gastos del hogar)”*¹⁵.

No hacen parte de la unidad de gasto los pensionistas¹⁶, los empleados del servicio doméstico interno y los parientes de éstos. Aunque hacen parte del hogar y son residentes habituales de éste, no se incluyen dentro de la unidad de gasto debido a que los pagos realizados por los pensionistas constituyen ingresos para el hogar (y no un gasto), mientras que los pagos (en dinero o en especie) realizados al servicio doméstico y los trabajadores son ingresos para éstos. Por tanto, un hogar puede estar constituido por una o más unidades de gasto.

Dentro de los ingresos de la unidad de gasto se tienen en cuenta los ingresos por concepto de salarios, ganancias u honorarios, los ingresos en especie y otras fuentes de ingreso¹⁷. En este último rubro se incluyen, entre otros conceptos, las transferencias monetarias gubernamentales¹⁸ que reciben los hogares. No se incluyen las transferencias gubernamentales en especie^{19, 20}.

¹⁴ Para una descripción más detallada de la conformación de esta variable ver MESEP (2012) capítulo 2.

¹⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. 2009. *Metodología Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006-2007*. Colección de documentos. Número 84. Pág. 16.

¹⁶ Personas que realizan un pago por concepto de vivienda y alimentación.

¹⁷ “Conformado por arriendos (alquileres efectivos); intereses y dividendos por inversiones; pensiones o jubilaciones por vejez, invalidez o sustitución pensional; ayudas (de hogares dentro y fuera del país, y de instituciones), pensión alimenticia por paternidad, divorcio o separación”. Op. Cit. MESEP (2012). Pág. 17.

¹⁸ “Este ítem en el periodo comprendido desde el año 2002 hasta el segundo trimestre del 2006 indagaba por ayudas que recibieran los hogares por cualquier concepto, incluidas las ayudas gubernamentales. Desde agosto del 2006 se preguntó por ayudas de hogares o instituciones no gubernamentales. Las ayudas gubernamentales eran preguntadas en el módulo de hogares, pero su permanencia no fue continua, por lo que su inclusión en la conformación del ingreso fue descartada. A partir del tercer trimestre del 2010 en el módulo de otros ingresos para la PET se suprimió la restricción de ayudas de instituciones no gubernamentales, y se reemplazó por la de solamente ayudas provenientes de instituciones en general, sin poderse discriminar la procedencia gubernamental o no de los dineros”. Op. Cit. MESEP (2012). Pág. 17.

¹⁹ Por ejemplo la gratuidad escolar que reciben los niños y jóvenes, o la alimentación que reciben en los establecimientos educativos. Para este tipo de beneficios existen dificultades para hacer una adecuada valoración en términos monetarios. Adicionalmente, para garantizar consistencia en el cálculo de la pobreza por ingresos se deben incluir los mismos rubros en las dos variables que intervienen en la estimación: el ingreso de los hogares calculado en las EH y el valor de la línea de pobreza estimado sobre la ENIG. Por eso, en este último caso tampoco se incluye una valoración monetaria de los beneficios gubernamentales en especie recibidos por el hogar.

Antes de agregar las fuentes de ingreso se realiza un procedimiento para depurar la información reportada por las personas en las EH. Se corrigen sesgos originados por tres situaciones:

- La omisión de la información de ingresos (cuando las personas declaran ser perceptores de ingreso pero no informan el monto).
- El reporte de valores extremos (valores que resultan muy altos o muy bajos dadas las características del encuestado).
- La falsa declaración de ingresos con monto cero (0).

Tanto para la identificación como para la corrección de estos sesgos se emplean técnicas estadísticas. En particular, para corregir los casos que presentan alguna de las tres limitaciones mencionadas anteriormente se utiliza un modelo de imputación²¹, que consiste en utilizar la información de los registros que no presentan estos problemas para asignar un valor de ingreso a aquellos que sí los presentan²².

Así mismo se emplea un método de imputación para asignar un valor por concepto de arriendo a los hogares que son propietarios de su vivienda o viven en usufructo²³.

Los procedimientos señalados anteriormente (corrección de los sesgos para cada una de las fuentes de ingreso, agregación de estas fuentes a nivel de la unidad de gasto y asignación de arriendo imputado a los hogares propietario o en usufructo) permiten estimar el ingreso total de la unidad de gasto. Este monto se divide entre el número de personas que la conforman y así se obtiene el ingreso per cápita de la unidad de gasto. Este es el ingreso que se compara con el valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema para determinar el porcentaje de la población total cuyos ingresos no superan dichos umbrales.

²⁰ Esta aclaración es importante toda vez que los hogares tienen un consumo efectivo que obtienen por fuentes adicionales a la monetaria. El componente en especie es importante entre la población con menores condiciones de vida. Su nivel agregado de bienestar se complementa con el componente en especie.

²¹ La metodología de imputación utilizada se denomina Hot Deck. Para un mayor detalle sobre la identificación de la omisión de datos, valores extremos, falsos ceros e imputación de estos casos ver MESEP (2012) capítulos 2.2 a 2.5.

²² Esta asignación se hace entre grupos con características similares: sexo, edad, educación, posición ocupacional, ubicación geográfica y estrato. Al combinar estos criterios se generan grupos de población homogéneos entre los cuales hay unos casos con información de ingresos sin los problemas mencionados y otros que sí los tienen. Con la información de los primeros se imputa un valor de ingreso a los segundos.

²³ Ver MESEP (2012) capítulo 2.6.

Valor de las líneas de pobreza y pobreza extrema

El valor de la *línea de pobreza extrema* (LI) representa el costo mensual per cápita necesario para adquirir la canasta básica de alimentos que cubre los requerimientos nutricionales mínimos según los estándares del ICBF y de la FAO. Por su parte, el valor de la *línea de pobreza* (LP) equivale al costo mensual per cápita necesario para adquirir, además de los alimentos, otros bienes y servicios básicos.

El costo asociado a la LI se obtiene al valorar los hábitos de consumo de un segmento de la población denominado *población de referencia*. Con la selección de la población de referencia se evita construir una LI basada en una pauta de consumo de baja calidad (característica entre la población de los deciles de gasto más bajos) o una que resulte en una dieta ineficiente por los altos precios de adquisición (característica entre la población de los deciles de gasto más altos).

Una vez elegida la población de referencia, se seleccionan los alimentos de mayor consumo entre esta población²⁴. Se eligió una lista de alimentos para la zona urbana y otra para la rural. Adicionalmente se ajustan las cantidades consumidas de cada artículo para que la canasta de alimentos cumpla las recomendaciones nutricionales dadas por FAO/OMS/ONU (2001).

Teniendo identificados los alimentos y la cantidad consumida para cada uno de ellos, se procede a la valoración de la canasta. Para ello se utiliza la información de precios de adquisición declarada por las personas en la ENIG 2006/2007. El costo de la canasta básica de alimentos, como se indicó anteriormente, corresponde al valor de la LI.

Mediante la utilización de un parámetro denominado Coeficiente de Orshansky²⁵ se obtiene el valor de la LP. Resulta de multiplicar el valor de la LI por el parámetro mencionado. Los valores del Coeficiente de Orshansky que se utilizaron para estimar los valores de las LP urbana y rural fueron 2.4 y 1.74 respectivamente.

²⁴ Un alimento hace parte de la canasta básica de alimentos si: 1) Lo consume el 30% o más de los hogares, 2) Representa por lo menos 1% del total de gastos en alimentos y 3) Aporta por lo menos 1% del total de calorías consumidas.

²⁵ El Coeficiente de Orshansky resulta de dividir el gasto total entre el gasto en alimentos. La manera en que se definió para la metodología vigente se explica en MESEP (2012), sección 5.8.

Como se mencionó anteriormente, a partir de los valores de la LP y la LI, y el valor del ingreso per cápita de la unidad de gasto, se determina el porcentaje de personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

4.2. Medición de la pobreza multidimensional

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) es un indicador que refleja la privación de los hogares en distintas dimensiones. En este sentido, el IPM permite observar patrones de pobreza distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones²⁶.

La posibilidad de analizar múltiples dimensiones de la pobreza es una de las razones para adoptar un índice de pobreza multidimensional para Colombia. Adicionalmente, la metodología cumple una serie de propiedades útiles para el análisis de la pobreza multidimensional, y al estar construido con variables susceptibles de modificación por medio de la política pública, lo hacen un instrumento útil para el diseño y seguimiento de la política pública de la reducción de la pobreza en Colombia²⁷.

El IPM Colombia está conformado por cinco dimensiones: i) condiciones educativas del hogar; ii) condiciones de la niñez y la juventud; iii) trabajo; iv) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y, v) condiciones de la vivienda, medidas a través de 15 indicadores²⁸, donde cada dimensión tiene el mismo peso y cada variable tiene el mismo peso al interior de cada dimensión²⁹:

²⁶ Alkire, Sabina; Santos, María. 2010. *Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries*. PNUD, Human Development Research Paper 2010/11, página 8.

²⁷ Una explicación detallada de los aspectos que justifican la adopción del Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia se presenta en Angulo, R. Díaz B.Y. y Pardo, R. (2011) “*Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*” Archivos de Economía No. 382. Publicaciones DNP, Noviembre. Páginas 11-12.

²⁸ Para una descripción más detallada de la construcción de las variables ver Angulo *et. al.* 2011, páginas 15-20.

²⁹ El peso igualitario asignado a las dimensiones implica que se da igual importancia a cada dimensión en términos de su aporte a la calidad de vida de la población.

Dimensiones y variables del IPM de Colombia

1. Condiciones educativas del hogar (0.2):

- Bajo logro educativo (0.1)
- Analfabetismo (0.1)

2. Condiciones de la niñez y juventud (0.2):

- Inasistencia escolar (0.05)
- Rezago escolar (0.05)
- Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)
- Trabajo infantil (0.05)

3. Trabajo (0.2)

- Desempleo de larga duración (0.1)
- Empleo informal (0.1)

4. Salud (0.2):

- Sin aseguramiento en salud (0.1)
- Barreras de acceso a servicio de salud (0.1)

5. Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2):

- Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.04)
- Inadecuada eliminación de excretas (0.04)
- Pisos inadecuados (0.04)
- Paredes exteriores inadecuadas (0.04)
- Hacinamiento crítico (0.04)

Fuente: DNP-DDS-SPSCV, entre paréntesis se presentan los ponderadores utilizados para la estimación

Para el cálculo del IPM se utiliza al hogar como unidad de análisis. Esto quiere decir que las personas al interior de un hogar experimentan simultáneamente las privaciones y no cada persona de forma aislada³⁰.

El IPM mide las carencias o privaciones que simultáneamente enfrenta un hogar y por tanto exige que la información provenga de una misma fuente. En el caso del IPM de Colombia, la estimación se realizó con datos de las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) del DANE para los años 1997, 2003, 2008 y 2010³¹. Existe un desarrollo adicional del IPM con base en la

³⁰ Para una explicación más detallada ver Angulo, R. Díaz B.Y. y Pardo, R. (2011) “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010” Archivos de Economía No. 382. Publicaciones DNP, Noviembre.

³¹ La serie de resultados del IPM se estimó a partir de una base de datos homologada para los cuatro años. La homologación de las bases de datos tiene sus propias limitaciones en la medida en que limita el uso de la información que es estrictamente comparable para todos los años.

información disponible en la muestra cocensal³² del Censo 2005³³, y al que, como se menciona más adelante, se recomienda darle continuidad para usos que requieran información a nivel municipal.

Identificación de las personas en pobreza multidimensional

Se considera que un hogar, y todas las personas que lo componen, es multidimensionalmente pobre si tiene privaciones en al menos el 33% de las 15 variables seleccionadas, teniendo en cuenta la ponderación asignada a cada una de ellas.

5. ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

El presente documento CONPES Social propone la definición de un arreglo institucional para el cálculo de la pobreza monetaria y multidimensional. Las estimaciones y oficialización de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional estarán bajo la coordinación del DANE a partir de 2012.

Adicionalmente, para garantizar la transparencia, comparabilidad y estabilidad metodológica de las estimaciones, se propone la creación de un comité de expertos para cada una de las metodologías (monetaria y multidimensional). Para orientar la conformación de estos comités se sugiere la participación de expertos en la estimación de cifras de pobreza, miembros de la academia, acompañantes de organismos multilaterales que realicen estudios comparativos

³² Como se describe en DANE (2008) “Estimación e interpretación del coeficiente de variación de la encuesta cocensal, censo general 2005”, la muestra cocensal es una muestra probabilística de hogares seleccionada en tiempo real durante el operativo del Censo que entrega estimaciones en las grandes ciudades, a niveles de comuna o localidad y, a nivel de cabecera y resto para los demás municipios.

³³ Para estimar el IPM con el Censo de 2005 fue necesario adaptar algunas de las variables y reemplazar otras que no estaban disponibles en esta fuente de información. Los ajustes efectuados son los siguientes: “i) Se sustituye el indicador de Desempleo de larga duración por Tasa de dependencia económica; ii) Se construye una proxy de buena nutrición en la variable de cuidado infantil tomando como privación si por falta de dinero no consumió ninguna de las 3 comidas básicas uno o más días de la semana anterior; y iii) Acceso a servicios de salud hace referencia al los últimos 12 meses”. Op. Cit. Angulo et. al. (2011). Pág. 31.

en esta materia, y representantes de centros de investigación, entre otros. La convocatoria para la creación de los comités debe orientarse hacia la pluralidad e independencia de sus integrantes.

En cuanto a la dirección de ambos comités, se plantea que esté bajo la coordinación del DANE. El DNP por su parte, participaría como miembro de los dos comités. En este sentido, se debe disponer permanentemente de personal técnico capacitado para realizar los cálculos de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional, tanto en el DANE como en el DNP.

Comité de expertos para la medición de la pobreza monetaria

Dentro de las funciones a desarrollar por este comité se sugieren las siguientes:

1. Velar por que el DANE garantice la continuidad en el diseño metodológico de las encuestas utilizadas para calcular los indicadores de pobreza monetaria. Cualquier cambio en los instrumentos de medición (diseño muestral, método de recolección, inclusión o exclusión de preguntas, orden de las mismas, entre otros) deberá ser analizado y sometido a concepto técnico por el comité de expertos para evitar la pérdida de comparabilidad a través del tiempo. En caso de realizar mejoras a las encuestas, se deben proveer las herramientas necesarias (aplicación de encuestas paralelas en el momento que se introduzca algún cambio en los instrumentos de medición) para garantizar la continuidad de las series.
2. Garantizar la continuidad y estabilidad de la metodología para el cálculo de cifras de pobreza monetaria. Los cambios metodológicos que se realicen deben ser evaluados y aprobados por el comité de expertos de pobreza monetaria.
3. Validar las estimaciones periódicas de los indicadores de pobreza monetaria.
4. Garantizar la publicación oportuna de las cifras de pobreza monetaria.

Comité de expertos para la medición de la pobreza multidimensional

Dentro de las funciones a desarrollar por este comité se sugieren las siguientes:

1. Velar por que el DANE garantice la continuidad en el diseño metodológico de las encuestas utilizadas para calcular los indicadores de pobreza multidimensional. Cualquier cambio en los instrumentos de medición (diseño muestral, método de recolección, inclusión o exclusión de preguntas, orden de las mismas, entre otros) deberá ser analizado por el comité de expertos para evitar la pérdida de comparabilidad a través del tiempo. En caso de realizar mejoras a las encuestas, se deben proveer las herramientas necesarias (aplicación de encuestas paralelas en el momento que se introduzca algún cambio en los instrumentos de medición) para garantizar la continuidad de las series.
2. Garantizar la continuidad y estabilidad de la metodología para el cálculo de cifras de pobreza multidimensional. Los cambios metodológicos que se realicen deben ser evaluados y aprobados por el comité de expertos de pobreza multidimensional. De ser necesario, revisar la pertinencia temática y vigencia de las variables incluidas en el IPM.
3. Validar las estimaciones periódicas de los indicadores de pobreza multidimensional.
4. Garantizar la publicación oportuna de las cifras de pobreza multidimensional.

6. PROCESO A SEGUIR

Para dar inicio a la implementación del arreglo institucional, a partir de 2012 se debe finalizar la transferencia de la metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional al equipo técnico del DANE³⁴. Adicionalmente, se deben crear los comités de expertos para ambas metodologías.

A partir de la aprobación de este documento CONPES, la estimación y oficialización de los cálculos de pobreza monetaria y multidimensional será asumida por el DANE. Los comités de

³⁴ La metodología para el cálculo de la pobreza monetaria fue transferida al equipo técnico del DANE como parte del trabajo conjunto desarrollado por dicha entidad y el DNP en el marco de la MESEP.

expertos se encargarán de validar las cifras que se publiquen periódicamente. Dicha validación se definirá por medio de una declaración del comité.

En cuanto a la recolección de la información, se debe garantizar la continuidad de las encuestas utilizadas para calcular los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional. En particular, para el cálculo del IPM a nivel municipal con datos censales, el DANE debe garantizar la recolección de la información necesaria para estimar el índice a partir de la muestra cocensal. De otro lado, debe garantizarse un tamaño de muestra suficiente que permita la robustez en las cifras de pobreza.

7. RECOMENDACIONES

El Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística recomiendan al CONPES SOCIAL:

1. Aprobar el arreglo institucional para la medición de la pobreza monetaria y multidimensional propuesto en el presente documento.
2. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:
 - Finalizar el proceso de transferencia de la metodología para el cálculo de la pobreza multidimensional al equipo técnico del DANE (Junio de 2012).
 - Participar en la creación de los comités de expertos para el cálculo de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional.
 - Participar como miembro de los comités de expertos para el cálculo de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional, garantizando el cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente documento, y realizando la validación conjunta de los resultados con el equipo técnico del DANE.
 - Guardar total reserva de la información de pobreza monetaria y multidimensional hasta el momento de la oficialización de las cifras por parte del DANE. Esta reserva deberá ser mantenida por los miembros de los Comités.

- Coordinar con el equipo de gobierno la elaboración de análisis de las cifras que sean oficializadas.

3. Solicitar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística:

- Asumir el cálculo y la oficialización de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional a partir del año 2012, conforme al arreglo institucional previsto en el presente documento.
- Crear los comités de expertos para el cálculo de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional, garantizando el cumplimiento de los objetivos propuestos en el presente documento, y reglamentar su funcionamiento.
- Dirigir el comité de expertos de pobreza monetaria y el comité de expertos de pobreza multidimensional.
- Participar como miembro de los comités de expertos para el cálculo de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional, realizando la validación conjunta de los resultados con el equipo técnico del DNP.
- Guardar total reserva de la información de pobreza monetaria y multidimensional hasta el momento de la oficialización de las cifras. Esta reserva deberá ser mantenida por los miembros de los Comités.
- Garantizar la publicación oportuna de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional.
- Asegurar que la metodología y los microdatos para el cálculo de las cifras de pobreza monetaria y multidimensional estén disponibles para el público interesado.

4. Solicitar al Departamento para la Prosperidad Social:

- Participar en los dos comités de expertos para la medición de la pobreza, en los términos de la reglamentación que expida el DANE.

8. Anexos

Anexo 1.

Descripción de las variables del IPM Colombia

Dimensión	Variable	Descripción
Condiciones educativas del hogar (0.2)	<i>Bajo logro educativo (0.1)</i>	Se mide a través de la escolaridad promedio de las personas de 15 años y más en el hogar. Se considera que un hogar está privado cuando el promedio del logro educativo de las personas de 15 años y más que lo componen es menor a 9 años escolares
	<i>Analfabetismo (0.1)</i>	Este indicador se define como el porcentaje de personas de 15 años y más en un hogar que saben leer y escribir. Se consideran como privados aquellos hogares donde menos del 100% de las personas de 15 años y más saben leer y escribir, es decir, en donde al menos una persona de 15 años o más no sabe leer y escribir
Condiciones de la niñez y la juventud (0.2)	<i>Inasistencia escolar (0.05)</i>	Proporción de niños en edad escolar (de 6 a 16 años) en un hogar que asisten a un establecimiento educativo. De acuerdo con este indicador se considera que un hogar está privado si menos del 100% de los niños entre 6 y 16 años asiste al colegio
	<i>Rezago escolar (0.05)</i>	Porcentaje de niños entre 7 y 17 años que no tiene rezago escolar ³⁵ . Se considera que un hogar tiene privación en la variable si alguno de los niños entre 7 y 17 años tiene rezago escolar
	<i>Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)</i>	Porcentaje de niños de 0 a 5 años en el hogar que tiene acceso a los servicios para el cuidado infantil (salud, nutrición, cuidado y educación inicial) de manera simultánea. Se considera que un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos uno de los niños entre 0 y 5 años del hogar no tiene acceso simultáneo a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia
	<i>Trabajo infantil (0.05)</i>	Están en condición de trabajo infantil niños de 12 a 17 años que son ocupados. Un hogar enfrenta privación en esta variable si al menos un niño en el rango de edad es ocupado
Trabajo (0.2)	<i>Desempleo de larga duración (0.1)</i>	Este indicador mide el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del hogar que está desempleado por más de 12 meses. Un hogar en donde haya por lo menos una persona económicamente activa en desempleo de larga duración se encuentra en

³⁵ El rezago escolar se define como la diferencia entre el número de años normativos y años aprobados por un niño entre 7 y 17 años de edad.

Dimensión	Variable	Descripción
		privación por esta variable
	<i>Empleo informal</i> (0.1)	Proporción de la Población Económicamente Activa del hogar que está ocupada con afiliación a pensiones (la afiliación a pensiones se toma como proxy de la formalidad). Se considera en privación un hogar en donde menos del 100% de la PEA tiene trabajo formal
Salud (0.2)	<i>Sin aseguramiento en salud</i> (0.1)	Porcentaje de personas en el hogar que se encuentran afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Un hogar se encuentra en privación si alguno de sus miembros no está asegurado en salud
	<i>Barreras de acceso a servicios de salud dada una necesidad</i> (0.1)	Proporción de personas del hogar que, dada una necesidad, accedieron a servicio institucional de salud. Se consideran como privados los hogares en los que alguna persona con necesidad sentida no acudió a médico general, especialista, odontólogo, terapeuta o institución de salud para tratar el problema
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2)	<i>Acceso a fuente de agua mejorada</i> (0.04)	En el área urbana un hogar se considera en situación de privación, si este no cuenta con conexión a servicio público de acueducto en la vivienda. En el área rural, se consideran privados aquellos hogares que, teniendo o no servicio público de acueducto, obtienen el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, pila pública, carro tanque, aguatero u otra fuente
	<i>Eliminación de excretas</i> (0.04)	Se consideran privados los hogares del área urbana que no poseen conexión a servicio público de alcantarillado. En el área rural están privados los hogares que tienen inodoro sin conexión, letrina o bajamar, o simplemente no cuentan servicio sanitario
	<i>Pisos</i> (0.04)	Se consideran como privados los hogares que tienen pisos en tierra
	<i>Paredes exteriores</i> (0.04)	La privación en la zona urbana se evidencia cuando el material de las paredes exteriores del hogar es madera burda, tabla, tablón, guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o no tiene paredes. En la zona rural el hogar esta privado siempre que el material de las paredes exteriores sea guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o cuando no tenga paredes
	<i>Hacinamiento crítico</i> (0.04)	Se considera que existe hacinamiento en el hogar cuando el número de personas por cuarto para dormir, excluyendo cocina, baño y garaje, es mayor o igual a 3 personas en el área urbana y de más de 3 personas por cuarto en la zona rural

Fuente: DNP-DDS-SPSCV