

LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL EN NORTE DE SANTANDER (2005)*

*Angélica Solano Oliveros ***
*Jorge Ramírez Zambrano ****

Fecha de Recepción: 25 de Enero 2013

Fecha de Aprobación: 10 Diciembre 2013

Resumen:

Durante el 2005 en Colombia cerca del 45% de la población se encontraba en condiciones de pobreza. No obstante, con la aplicación de la metodología IPM el país evidenció una situación más preocupante a la predicha por la metodología de pobreza monetaria por departamentos. La investigación evidencia que la pobreza regional en Colombia medida por IPM es persistente, alta y estructural. En Norte de Santander, la pobreza municipal por IPM está asociada negativamente con las variables proxy; oportunidades sociales y la baja participación política, aunque la primera no es robusta económicamente. En cambio, con las proxy seguridad protectora, garantías de transparencia y servicios económicos, la relación es positiva.

Palabras claves: pobreza multidimensional, desarrollo humano, capacidades.

Clasificación JEL: I3, I32, I38

*Investigación desarrollada en el marco del área temática de investigación: "Análisis y Evaluación de Políticas Públicas" del Observatorio Socioeconómico Regional de la Frontera, Universidad de Pamplona (OSREF-UP).

** Economista de la Universidad de Pamplona (Colombia). Correo Electrónico: angelicasolanooliveros@gmail.com

***Economista y Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Pamplona-Colombia. Especialista en Gestión Pública por la Escuela de Administración Pública-ESAP-Colombia. Profesor-Investigador, Departamento de Economía, Universidad de Pamplona-Colombia, integrante del grupo GICEE de la misma Universidad. Correo Electrónico: jorge.ramzam@unipamplona.edu.co

DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL NA COLÔMBIA

Resumo:

Durante o ano 2005 em Colômbia cerca de 45.0% da população encontrava-se em condições de pobreza. Não obstante, com a aplicação da metodologia IPM o país evidenciou uma situação mais preocupante da prevista pela metodologia de pobreza monetária por departamentos. A investigação evidência que a pobreza regional em Colômbia medida por IPM é persistente, alta e estrutural. Em Norte de Santander, a pobreza municipal por IPM está associada negativamente com as variáveis proxy; oportunidades sociais e a baixa participação política, ainda que a primeira não é robusta econometricamente. Contudo, com as proxy segurança protetora, garantias de transparência e serviços económicos, a relação é positiva.

Palavras-chave: Pobreza multidimensional, desenvolvimento humano, capacidades.

MULTIDIMENSIONAL POVERTY IN COLOMBIA

Abstract:

In 2005 in Colombia about 45% of the population lived in poverty. However, with the implementation of methodology the country showed a more worrying situation of IMP to that predicted by the monetary for departments. The research shows that regional poverty in Colombia measured by IMP is persistently, high and structural. In Norte of Santander multidimensional poverty by IMP is negatively associated with proxy variables; social opportunities and low political participation, although the former is not econometrically robust. Instead, with the proxies; protective security, transparency guarantees and economic facilities, the relationship is positive.

Keywords: multidimensional poverty, human development, capability.

1. Introducción

La excesiva confianza en la teoría ortodoxa ha dejado al mundo entero en una condición de postración insostenible, por donde quiera que se mire hay millones de personas padeciendo de hambre y privaciones generalizadas, tales como; la exclusión y la pobreza. No obstante, el hambre y la pobreza monetaria no son los únicos males que aquejan al mundo actual en el que vivimos; las grandes desigualdades sumadas a la negación de las libertades de los individuos arrojan una enorme deuda social que requiere ser saldada imperiosamente.

La situación se recrudece si se mira de manera particular el caso de los países en desarrollo, pues es en éstos donde se concentra el mayor número de la población con privaciones generalizadas. Por lo anterior, el caso colombiano resulta de gran interés, pues si bien Colombia ha mostrado avances en materia social y económica, la persistencia de la pobreza, de la inequidad¹ y la injusticia reclaman que se torne la mirada hacia nuevas formas de conducir la política pública. En este contexto, el Índice de

¹ Hacia el año 2011, la pobreza multidimensional en Colombia era igual a 29%, mientras que para el año 2012 el 32,7% de la población colombiana era pobre monetariamente y el 10,4% se encontraba en condiciones de pobreza extrema. De manera adicional, el coeficiente de Gini toma valores superiores a 0,5%, lo cual indica la divergencia vivida al interior de la sociedad colombiana.

Pobreza Multidimensional (IPM) pasa a ser un indicador adecuado en la medición de la pobreza, puesto que integra otras dimensiones antes no estudiadas. El fuerte componente social del índice sumado a la propiedad de descomposición del mismo permite identificar las áreas hacia las que se debe “focalizar” el gasto público haciendo posible la obtención de mejores resultados en función de nuevos arreglos sociales.

El presente artículo estudia los vínculos existentes entre el IPM municipal² y las libertades individuales para el caso de Norte de Santander, durante el año 2005. El “núcleo teórico” utilizado es el enfoque de las capacidades humanas (ECH), ideado por Amartya Kumar Sen. La metodología es mixta, por un lado se desarrolla un análisis descriptivo a partir de estadísticas de origen secundario, y luego a partir de éstas se desarrolla un modelo econométrico. La investigación evidencia que la pobreza regional en Colombia medida por IPM es persistente, alta y estructural. Para el caso objeto de estudio, Norte de Santander, la pobreza municipal por IMP está asociada negativamente con el desempeño de los ingresos tributarios per cápita (proxy de los servicios económicos) y la brecha educativa (proxy de las oportunidades sociales), aunque esta última no es robusta econométricamente. A su vez, el IPM por municipios presenta una relación positiva con la tasa de homicidio municipal (proxy de las garantías de transparencia), los logros en cubrimiento en salud del régimen subsidiado (proxy de la seguridad protectora) y la abstención electoral (baja participación electoral-proxy de las libertades políticas).

2. El índice de pobreza multidimensional, el enfoque de las capacidades y las libertades instrumentales.

Toda medida de pobreza es susceptible de su definición. Por consiguiente, los enfoques pueden dividirse en dos; el absoluto y el relativo. El enfoque absoluto plantea un criterio de necesidades irreductibles, como la inanición, la cual se ve representada en situaciones de privación generalizada, como la miseria. El enfoque relativo, busca destacar un criterio que permita diferenciar a los individuos que han sobrepasado el límite del umbral extremo de supervivencia y que continúan siendo pobres, para lo cual elabora medidas sociales de consumo o ingresos representativos. Del enfoque relativo, se han derivado metodologías indirectas, basadas en medidas de ingreso, como las cestas normativas o calóricas, de las cuales han surgido las líneas de pobreza e indigencia, que se enmarcan en los métodos unidimensionales que ignoran variables relevantes a la hora de definir y medir la pobreza.

Atkinson (1987) y Ravallion (2013) coinciden al mostrar que los trabajos pioneros sobre la pobreza se remontan a los estudios realizados por Booth en 1892 y 1897 en Londres y por Rowntree en 1901 en York³. Aunque los desarrollos sistemáticos se dan con mayor fortaleza durante el siglo XX⁴. De igual modo, Ravallion (2013) identifica que el estado sobre el conocimiento de la pobreza está asociado al contexto histórico, al mundo de las ideas reinantes, la tecnología y las exigencias sociales, económicas y políticas de cada época.

El IPM fue desarrollado por Sabina Alkire y James Foster⁵ (2007; 2009) con el fin de incluir los avances teóricos y metodológicos creados por el Nobel de economía Amartya Sen (1976; 1979; 1985; 1992; 1997; 1999), una ampliación reciente del ECH, se encuentra en Sen (2009). El IPM se constituye como una metodología de medición integral de la pobreza, la cual incorpora en un solo índice las privaciones vividas por los integrantes de un hogar. Su gran cualidad viene dada por la capacidad de

² El IPM no solo será analizado como una medida de la pobreza, sino que se utiliza para representar el avance o retroceso en el proceso de desarrollo humano.

³ Rowntree diseñó la primera medida estándar de pobreza, basándose en requerimientos nutricionales.

⁴ Para una revisión sobre los enfoques y metodologías usadas en la medición de la pobreza, ver Feres y Mancero (2001)

⁵ Ver Foster et al (1984).

descomposición en diversas dimensiones y variables, lo que permite identificar en qué áreas se presentan las privaciones, a fin de establecer las causas de la pobreza y con ello, “focalizar” los esfuerzos en la superación de las privaciones generalizadas. El método de Alkire y Foster es intuitivo, consiste en una línea de corte dual –incluye los métodos de unión⁶ y de intersección⁷– y es capaz de medir tanto la tasa de recuento⁸ (H), como como la amplitud⁹ (A); es decir, con el IPM es posible cuantificar la porción de población pobre, y realizar comparaciones entre niveles de pobreza.

La metodología elaborada por Alkire y Foster se puede adecuar a diversas realidades, toda vez que las dimensiones en las cuales una persona puede experimentar privaciones son diversas e infinitas, y los teóricos en ningún momento proponen un conjunto de dimensiones o variables universales. En el camino hacia una medición de la pobreza multidimensional S. Alkire y M. E. Santos (2010) utilizan la metodología IPM para estudiar la pobreza en 104 países en desarrollo, para lo cual analizan microdatos de las encuestas de hogares de los países objeto de estudio. El índice trabajado por Alkire y Santos realiza mediciones en tres dimensiones: salud, educación y nivel de vida; para lo cual utiliza 10 indicadores, de manera que una persona es considerada pobre multidimensionalmente, sí y solo sí, la suma ponderada de las privaciones en los indicadores excede el 30% del total de las privaciones. Los resultados que obtienen no son para nada alentadores: de 5200 millones de personas, aproximadamente 1700 millones son pobres multidimensionalmente, el porcentaje de personas pobres multidimensionalmente será mayor en aquellos países con un alto porcentaje de personas pobres por USD\$ 1.25 al día. El estudio aplicado por los autores también muestra que la región del mundo que alberga el mayor número de pobres multidimensionalmente es el sur de Asia, seguida por África.

El Índice de Pobreza Multidimensional también ha sido aplicado a estudios dinámicos en los que se busca estudiar la evolución de la pobreza a lo largo del tiempo, tal es el caso del trabajo realizado por Apablaza, Ocampo y Yalonetzky (2010) que estudia el cambio en la pobreza multidimensional para un grupo de 10 países en desarrollo¹⁰, para la selección de las variables y de las dimensiones, los autores aplicaron los avances de Alkire y Santos (2010). Apablaza et al. encuentran que la pobreza multidimensional disminuyó de manera general en los diez países estudiados y que las variaciones anuales en la pobreza multidimensional responden en su gran mayoría a variaciones en H.

Las aplicaciones de la metodología IPM han sido también implementadas en España por Poza (2008), el cual utiliza datos de panel a través de las encuestas de hogares, calculando dos índices de pobreza multidimensional; uno aplicando a una medida de ingresos para las familias y otro haciendo énfasis en las condiciones de bienestar, el ocio y la vivienda. Para el caso Latinoamericano, se han desarrollado trabajos en la Argentina, por parte de Canconi y Ham (2007), teniendo en cuenta cuatro dimensiones; laboral, vivienda, educación e ingresos. En Uruguay, Arin y Vigorito (2007), establecen tres dimensiones; educación, condiciones de la vivienda y acceso a recursos. Encontrando que existen divergencias entre la pobreza infantil y la de adultos, para los primeros no se refiere a temas ingresos, sino a problemas en la realización de los funcionamientos.

En Colombia la medición de la pobreza se hacía alrededor de la pobreza monetaria¹¹, la cual mide los ingresos monetarios de los hogares. No obstante, esta medida resulta reduccionista, al considerar la pobreza sólo como falta o insuficiencia de renta, tal medida desconoce otros aspectos no monetarios que contribuyen a que una persona sea pobre, esta medición subestima una gran variedad de dimensiones –diferentes a los ingresos– en las cuales una persona puede presentar privaciones. De

⁶ El método de unión clasifica a una persona como pobre si sufre privaciones en una dimensión, con este enfoque la medición de la pobreza resulta ser muy alta, llegando a categorizar como pobre a una persona que no lo es.

⁷ El enfoque de intersección considera que una persona es pobre multidimensionalmente si sufre privaciones en todas las dimensiones, este método subestima la medición real de la pobreza.

⁸ H: indica el número de personas consideradas pobres/ el número total de personas. La cantidad de población total en condiciones de pobreza.

⁹ A: mide la intensidad de la pobreza; hace diferenciaciones entre niveles de pobreza permitiendo focalizar las políticas en la población más necesitada.

¹⁰ La muestra de diez países está compuesta por: Bangladesh, Colombia, Etiopía, Ghana, India, Marruecos, Nepal, Nigeria, Tanzania y Vietnam.

¹¹ La Pobreza Monetaria mide la pobreza relativa y la pobreza extrema, para mayor información acerca de la metodología implementada en Colombia, ver el documento: “Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010” de la Misión de Empleo de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), DNP-DANE.

manera que la medición de la pobreza monetaria coincide con la medición del desarrollo como crecimiento económico, por cuanto ambas mediciones se enfocan solo en el beneficio económico, dejando de lado aspectos sociales tan importantes como la participación política, tener una vida larga y saludable, así como la capacidad de los agentes para modificar el rumbo de sus vidas y la de su entorno¹².

Cabe mencionar que otras medidas alternas han sido utilizadas, como es el caso del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)¹³. Esta medición se realiza con base en las muestras censales, y se empezó a utilizar en Colombia a partir de 1985. La medición de la pobreza por NBI constituyó un avance importante en la medición de la pobreza, por cuanto incluyó en el análisis, indicadores de tipo social, pese a esto, el índice de NBI se queda corto en la inclusión de las dimensiones de la pobreza. En este contexto, se tornó imperioso avanzar hacia una medición de la pobreza que respondiera a la realidad vivida en Colombia. De esta forma en el año 2011, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) desarrolló junto con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la metodología del IPM apoyándose en información proveniente del Censo 2005, de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). El IPM diseñado para Colombia está compuesto por cinco dimensiones: (1) Condiciones educativas del hogar, (2) Condiciones de la niñez y juventud, (3) Trabajo, (4) Salud, (5) Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda. Las cinco dimensiones se desagregan en 15 variables (Tabla 1). De acuerdo con el IMP un hogar es considerado pobre si presenta privaciones en un 33% de las dimensiones o en su defecto en las variables.

Tabla 1. Dimensiones y Variables del IPM-Colombia.

DIMENSIONES	VARIABLES
Condiciones educativas del hogar (20%)	1. Bajo logro educativo (10%)
	2. Analfabetismo (10%)
Condiciones de la niñez y juventud (20%)	3. Inasistencia escolar (5%)
	4. Rezago escolar (5%)
	5. Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%)
	6. Trabajo infantil (5%)
Trabajo (20%)	7. Tasa de dependencia económica (10%)
	8. Empleo informal (10%)
Salud (20%)	9. No aseguramiento en salud (10%)
	10. Barreras de acceso a servicio de salud (10%)
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (20%)	11. Sin acceso a fuente de agua mejorada (4%)
	12. Inadecuada eliminación de excretas (4%)
	13. Pisos inadecuados (4%)
	14. Paredes exteriores inadecuadas (4%)
	15. Hacinamiento crítico (4%)

Fuente: DNP-DANE.

¹² Una crítica ilustrada sobre los enfoques multidimensionales de la pobreza proviene de Bourguignon y Chakravarty (2003).

¹³ Con este índice se busca determinar si se encuentran "satisfechas las necesidades básicas" de la población; este índice está compuesto por cinco indicadores, como son: viviendas inadecuadas, viviendas con hacinamiento crítico, viviendas con servicios inadecuados, viviendas con alta dependencia económica y viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

En sentido, Amartya Sen ha elaborado una miríada alternativa sobre el desarrollo, que se sustenta en el ECH; el cual toma como foco de atención al individuo, al igual que se concentra en las capacidades y las libertades reales o instrumentales; por medio de las libertades y los funcionamientos, las personas son las encargadas de generar el proceso de desarrollo. De esta manera, el Nobel se opone a la corriente tecnocrática de la economía y avanza hacia una interpretación mucho más justa y social del desarrollo. Alkire (2008) y Hick (2012) coinciden en mostrar que el ECH es un marco normativo que plantea que los arreglos sociales deben ser básicamente evaluados de acuerdo al nivel de libertades que las personas tienen para promover y alcanzar, las cuales han de convertirse en capacidades. Las capacidades, según el Nobel Indio; son las que reflejan las posibles combinaciones de funcionamientos sobre las que los individuos tienen oportunidad real de elegir. De manera que el conjunto de capacidades se definen como el grupo de vectores de funcionamientos a su alcance. Los funcionamientos se refieren a las diferentes formas de “ser y hacer” que una persona puede optar. Infiriéndose que las capacidades poseen dos partes constitutivas; la libertad y los funcionamientos.

Por otro lado, las libertades son de carácter instrumental porque permiten a los individuos decidir y hacer, según las razones que tienen para valorar y desear. Amartya Sen (1999; 2009) concentra su atención en cinco libertades: las libertades políticas, las libertades económicas, las oportunidades sociales, la seguridad protectora y las garantías de transparencia. Por las primeras ha de entenderse, los derechos políticos que encierran las democracias entre éstos; la posibilidad de elegir y ser elegido y la posibilidad real de influir en la conducción de la sociedad. Por las libertades económicas o servicios económicos; entiéndanse como la oportunidad efectiva de participar en los mercados de trabajo y utilizar los recursos para consumir, producir o realizar intercambios. Las oportunidades sociales; se refieren a la provisión de bienes universales que destina una sociedad para mejorar las condiciones de vida de las personas. La libertad como garantías de transparencia; se refiere a la existencia de un nivel básico de confianza, de respeto y solidaridad en una sociedad. Lo cual indica que en una sociedad democrática debe existir la posibilidad de acceder información veraz; por medio de una prensa libre que posibilite el intercambio de ideas, así como un Estado que permita que los conflictos puedan resolverse por canales civilistas y pacíficos. Por último, la seguridad protectora, alude a la provisión de redes de protección creadas por la sociedad para evitar que los individuos sean conducidos a la peor de las condiciones, como la indigencia o la exclusión.

De igual manera, Sen plantea que el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales que poseen los individuos para conseguir una vida sana y longeva. Por lo que el Nobel propone la necesidad de elaborar un mejor indicador de la pobreza y del desarrollo que involucre las dimensiones y múltiples facetas del desarrollo; sus críticas se dirigen hacia la visión unidimensional del desarrollo como una mera expansión de la renta per cápita, de acuerdo con Amartya Sen (1979), la medición de la pobreza debe considerar tanto las privaciones absolutas como las relativas¹⁴. En cuanto a la relación entre la pobreza y las libertades, Sen argumenta:

“El desarrollo exige la eliminación de la principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”. (1999, p.19)

Por lo anterior, la pobreza es un estado de privación que desemboca en un proceso de negación de las libertades, por lo que el desarrollo debe propiciar la ampliación de las libertades individuales, contribuyendo con ello a eliminar las diversas formas de pobreza¹⁵. De acuerdo con Amartya Sen, el crecimiento económico no es suficiente para generar mejores condiciones de vida, ya que lo que interesa no es el aspecto cuantitativo de éste sino su aspecto cualitativo, al respecto dice:

¹⁴ Las privaciones absolutas hacen referencia a las mediciones tradicionales de la pobreza en las que se reconoce un porcentaje de la población que sufre privaciones sin diferenciar niveles o intensidades, por su parte, las privaciones relativas determinan niveles de pobreza haciendo posible comparaciones al identificar dentro de la población pobre, el conjunto que mayores privaciones enfrenta.

¹⁵ La pobreza para Amartya Sen supera su valor cuantitativo; para el Nobel la pobreza es mucho más que la falta de recursos, llegando a afirmar incluso que una persona rica en ingresos puede considerarse pobre si sufre privaciones en su vida política o si le son violados sus derechos.

“Hay suficientes razones para no confundir medios con fines, y para no considerar los ingresos y la opulencia como importantes en sí, en lugar de evaluarlos de manera condicional por lo que ayudan a la gente a lograr, incluidos bienes y vidas decentes”. (2009, p.256).

De esta manera, el IMP se convierte en el indicador estructural que más se acerca al pensamiento y a la propuesta conceptual, normativa y metodológica diseñada por el Nobel Amartya Kumar Sen.

3. El IPM nacional y departamentos de Colombia.

Para el año 2005 el porcentaje de población pobre multidimensionalmente en Colombia fue igual a 49%¹⁶, es decir, aproximadamente la mitad de los colombianos eran pobres multidimensionalmente. En Chocó el 85%¹⁷ de la población padecía privaciones en al menos un 33% de las 5 dimensiones, el porcentaje más alto del país. En Norte de Santander casi el 60% de los habitantes eran pobres. El mejor desempeño se dio en Antioquia y Santander, ambos con un 44% de hogares en condiciones de privación¹⁸. Resulta alarmante que aún en los departamentos más prósperos, o menos pobres, la porción de población en condiciones de privación llegara al 44%. En efecto, dos de cada cinco personas que habitan las zonas más pujantes del país son consideradas pobres multidimensionalmente.

Para el año 2011, el IPM nacional equivale al 30% de los hogares colombianos, la distribución por regiones es muy divergente y las brechas son notables; la Región Atlántica concentra el 41%, seguida de la Región Orinoquía y Amazonía con 35,6%, la Región Pacífica con el 32%, la Región Central con el 30%, y con un punto menos que la anterior se encuentra la Región Oriental y en menor medida se encuentran las regiones de Antioquia, San Andrés-Providencia y Bogotá con 25,66%, 19%, 11,8% respectivamente.

Un análisis desagregado del índice permite evidenciar que las dimensiones y variables que presentaron los mayores porcentajes de privaciones en 2005 se obtiene en la dimensión “Trabajo” donde se ubican los mayores porcentajes de hogares pobres, seguida por la dimensión “Condiciones Educativas del Hogar”.

En cuanto a las variables, el empleo informal¹⁹ presentó la posición más relevante dentro del índice. Por su parte, el logro educativo²⁰ constituye la segunda variable de peor desempeño en el índice. Si bien es cierto que el “trabajo” es un gran desafío para la política pública, el mayor reto gira en torno al tema educativo, ya que si se observan de manera conjunta todas las dimensiones y variables del índice, se tiene que la educación hace presencia en dos dimensiones con 4 variables²¹, por lo que el IPM otorga un peso especial a la educación como instrumento para superar la pobreza y generar mayor desarrollo.

¹⁶ En el mismo año, la pobreza monetaria afectó al 45% de los colombianos, lo que constata la tesis planteada por Alkire y Santos (2010).

¹⁷ El porcentaje de población pobre para el caso de Chocó, es mayor en la pobreza medida multidimensionalmente en comparación con las otras mediciones antes estudiadas.

¹⁸ En estos dos departamentos el porcentaje de pobres también es mayor que el manifestado en las otras medidas de pobreza.

¹⁹ El empleo informal es representado por la variable # 8 en la gráfica, y para el agregado nacional un 86.8% de los hogares presentó privaciones en este aspecto.

²⁰ La variable #1 mide el Logro Educativo, para el caso de Colombia el 62.2% de los hogares tenían un bajo logro educativo en el año 2005.

²¹ Las variables educativas representan el 30% del total de las variables del IPM, de tal forma: cerca de un tercio de las privaciones en el índice son explicadas por avances o retrocesos en materia educativa.

Lo anterior da luces acerca de los cuellos de botella que enfrenta la sociedad colombiana y los frentes que han de dirigir la acción pública, pues si bien el analfabetismo persiste, es innegable el avance que se ha hecho en cobertura escolar. De manera que hoy en día el problema no es tanto de cobertura educativa como si de calidad y eficiencia del sistema educativo; un mejor sistema no solo repercutirá en un mayor logro educativo, sino que generará incentivos a los estudiantes para ingresar al sistema, para permanecer en él y no desertar. Por tanto, la educación no debe ser vista sólo como “capital humano”²² sino que ha de superar la barrera impuesta por éste para pasar a ser considerada como una capacidad humana que contribuye al desarrollo individual de la persona y a la expansión de las libertades de las que goza el individuo²³, bajo esta premisa se logrará avanzar de manera efectiva hacia la ruptura de las trampas de pobreza y desigualdad que caracterizan al país y sus regiones.

La tabla 2 muestra el desempeño de cada variable en función del IMP de Norte de Santander; cada dimensión y variable debe ser objeto de atención de la política pública y de los nuevos arreglos sociales.

Tabla 2. IPM Norte de Santander, 2005.

DIMENSIONES	VARIABLES	PRIVACIONES
Condiciones educativas del hogar (20%)	1. Bajo logro educativo (10%)	70,80%
	2. Analfabetismo (10%)	23,10%
Condiciones de la niñez y juventud (20%)	3. Inasistencia escolar (5%)	11,50%
	4. Rezago escolar (5%)	30%
	5. Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (5%)	30%
	6. Trabajo infantil (5%)	6,00%
	7. Tasa de dependencia económica (10%)	42,20%
Trabajo (20%)	8. Empleo informal (10%)	93,8
	9. No aseguramiento en salud (10%)	35,7
Salud (20%)	10. Barreras de acceso a servicio de salud (10%)	8,00%
	11. Sin acceso a fuente de agua mejorada (4%)	50,80%
Acceso a servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (20%)	12. Inadecuada eliminación de excretas (4%)	13,60%
	13. Pisos inadecuados (4%)	9,80%
	14. Paredes exteriores inadecuadas (4%)	3,50%
	15. Hacinamiento crítico (4%)	27,30%

Fuente: DANE-DNP, elaboración propia.

²² Ver Schultz (1961).

²³ Para profundizar en la distinción entre capital humano y capacidad humana revisar; Sen (1997). *Capital Humano y Capacidad Humana*.

Norte de Santander se encuentra en una situación de desventaja, en 2005 el 58% de los hogares fueron catalogados como pobres multidimensionalmente, mientras que la medida nacional fue de 49%. Santander, su vecino, reportó un resultado muy dispar, a pesar de compartir historia y tradiciones, Santander reporta una mejor ubicación que Norte de Santander y su nivel de desarrollo supera con creces a su vecino del Norte, debido a que Santander se encuentra 14 puntos porcentuales por debajo. Para mayor comprensión en el año 2005, en Norte de Santander existían cerca de 295.285 hogares, los porcentajes de cada variable han de interpretarse en función de éstos. Las mayores privaciones en Norte de Santander se presentan en las dimensiones; "trabajo", condiciones educativas del hogar, acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. Las variables de peor desempeño son a su vez; el "trabajo informal" y el "bajo logro educativo", debido a que Norte de Santander tiene una larga historia de informalidad, resultado de la ubicación fronteriza del departamento, de su escaso desarrollo industrial y del bajo número acumulado de años escolares; y gran parte de las actividades se concentran alrededor del comercio y la economía subterránea, como ha sido demostrado por García (2005; 2008; 2009). Por lo anterior, no sorprende que el trabajo informal y el logro educativo sean las variables que mayores obstáculos originan al desarrollo del departamento.

Si se desagrega a Norte de Santander en los 40 municipios que lo conforman se tiene que la subregión más golpeada en todas las dimensiones y variables del índice, es el Catatumbo. Siete municipios de esta región se encuentran dentro del grupo de los 10 municipios más pobres por IPM-Convención es la gran excepción-, situación que se refuerza con el conflicto interno y armado que vive de manera singular esta zona del departamento. Este resultado se asemeja al obtenido por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pues por medio de esta metodología (ver anexos, mapa 1) es posible observar que el Catatumbo nortesantandereano es la subregión con mayores privaciones por NBI. De tal forma, que sin importar la medida de pobreza que se utilice, es innegable que la subregión más golpeada es en todos los casos, la subregión del Catatumbo. La diferencia entre una medida y otra, está en las dimensiones incluidas y en la intensidad de la pobreza²⁴, es por esto que la medición de la pobreza por IPM (Ver anexos, mapa 2) es mucho más efectiva, puesto que permite develar la gravedad del problema y a su vez permite identificar las dimensiones y variables más afectadas.

El análisis desagregado del IMP para los municipios de Norte de Santander, revela que el municipio de Pamplona logró posicionarse como el más floreciente del departamento, al obtener el mayor nivel de desarrollo y los más bajos índices de pobreza. El mayor avance de este municipio giró en torno a la educación, los grandes logros en materia educativa cimentaron un "obstáculo" positivo a las privaciones, razón por la cual el municipio logró superar el resultado departamental. Caso contrario, al de Pamplona es el de Hacarí, ya que este municipio fue el que arrojó los mayores porcentajes de hogares pobres, confirmando lo antes dicho, la pobreza en Hacarí es explicada en su gran mayoría por las privaciones sentidas alrededor de los indicadores educativos que componen el IPM. La otra regularidad presentada en Norte de Santander, es que en los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y alrededores presentan un menor IPM, la excepción por su lejanía de la capital, es Ocaña. Para mayores detalles, ver mapa 2 y anexo, tabla 3.

²⁴ Para el año 2005 en Norte de Santander el porcentaje de hogares pobres por IPM era de 58,2%, mientras que en el mismo año solo un 30,43% se catalogaba pobre por NBI. Para el caso de las zonas urbanas de Norte de Santander, el IPM denotaba un 50%, mientras que el resultado para las zonas rurales equivalía al 84,1%.

4. Metodología

Se establece un modelo de regresión de corte lineal a través del método de mínimos cuadrados ordinarios, con base a datos de origen secundario de 2005 y 2006²⁵ para el caso de la variable abstención electoral.

La ecuación de regresión es la siguiente:

$$IPM = IPM_0 - BE - YPC + RS + AE + HPCCMH + u_t$$

Dónde:

IPM: es la variable dependiente, siendo el índice de intensidad de la pobreza multidimensional de cada municipio de Norte de Santander.

Las variables independientes del modelo son:

BE: indica la brecha educativa, se obtiene a través de la diferencia entre la tasa bruta matriculación y la tasa neta respectiva para cada municipio. Se asume como la variable proxy de las oportunidades sociales.**YPC;** expresa los ingresos tributarios per cápita de cada municipio (ingresos per cápita), proxy de las libertades o servicios económicos.**RS;** es el porcentaje de personas cubiertas por el régimen subsidiado de salud por municipio, proxy de las libertades como seguridad protectora.**AE;** es el porcentaje de abstención electoral en los comicios presidenciales por municipio en el año 2006 (representa la baja participación política), proxy de las libertades políticas.**HPCCMH;** es el número de homicidios por cada cien mil habitantes por municipio, proxy de las garantías de transparencia y **U_t** es el error.

5. Análisis de los resultados

Las pruebas econométricas respectivas denotan que el modelo de regresión establecido es apropiado (ver anexos). Los resultados son los siguientes: Haciendo uso del principio de *Ceteris Paribus*; la intensidad de la pobreza presenta una relación inversa con las variables "proxys" de las "oportunidades sociales" y las "libertades económicas"; aunque para ambas presentan el signo esperado, para el caso de las oportunidades sociales evidencia poca significancia individual. Quizás se deba a que con los aumentos de la cobertura escolar que logre cerrar la brecha educativa entre las tasas de cobertura bruta y neta de los ciclos primarios y secundarios no son suficiente para provocar disminuciones sustantivas en los IPM de los municipios de Norte de Santander, debido a que existen factores institucionales, demográfico y socioeconómicos en las familias que producen la transmisión intergeneracional de la pobreza, ver los trabajos de Nina et al (2003) para el caso de la ciudad de Bogotá; Manzano y Ramírez (2012) para el caso de la ciudad de Cúcuta y Berhman et al (2001) para una aplicación en América Latina.

²⁵ Los datos para periodos anteriores tanto para elecciones para alcaldes, gobernadores y presidentes no permiten construir series completas. A pesar de ello, se realizan ejercicios de regresión a partir de éstos y se destacan los signos esperados, pero los resultados no son tan significativos, habida cuenta que se excluyen los municipios del Catatumbo donde se presentan los mayores índices de pobreza multidimensional.

No obstante, la dimensión "condiciones educativas del hogar", incorpora otra variable como el analfabetismo, en tanto que también, el rezago y la inasistencia escolar, inciden en los logros escolares, éstas son variables no incluidas en el modelo, las cuales ejercen una influencia sustantiva sobre la intensidad de la pobreza multidimensional y sobretodo en el IPM de Norte de Santander y en sus municipios. Las nuevas agendas de investigación pueden seguir esta ruta para avanzar sobre el tema objeto de estudio.

Es de destacar que la variable proxy de las libertades económicas, reduce la intensidad de la pobreza por IMP en 0,16%. Por otro lado, las variables "proxys"; "seguridad protectora", "libertades políticas" y "garantías de transparencia" presentan una relación positiva con el IPM de los municipios objeto de estudio. Los parámetros estimados indican que la pobreza multidimensional aumentaría en 0,25%, 0,23% y 0,07% respectivamente. Los cambios conjuntos en las variables independientes provocan aumentos o disminuciones cercanas al 53% con respecto al IMP de los municipios de Norte de Santander para el año 2005.

6. Conclusiones y recomendaciones

Con el análisis conjunto de las libertades individuales y las dimensiones del IPM se concluyó que los mayores desafíos se encuentran en la calidad del trabajo y en el sistema educativo. Norte de Santander y sus municipios han logrado avances notorios en materia de cobertura escolar. Sin embargo, tanto en Norte de Santander como en sus municipios se presentan privaciones en las condiciones educativas del hogar, lo cual permite afirmar que la mayor cobertura no ha sido acompañada de un aumento en la calidad y la eficiencia escolar para evitar la deserción, la reprobación y la repitencia, razón por la cual el departamento y sus municipios presentan avances modestos en desarrollo humano.

La baja generación de recursos económicos por parte de los nortesantandereanos se refuerza con el carácter informal de la economía y del trabajo, lo que limita enormemente las libertades económicas de los ciudadanos y deja en la pobreza a buena parte de la población; es necesaria una transformación productiva hacia el sector industrial a fin de generar mayores beneficios económicos y sociales que permitan la reubicación de los trabajadores hacia actividades productivas para la agregación de valor, para lo cual se hace necesario una fuerte inversión en educación para la formación laboral y para la vida. Al interior de Norte de Santander se configura una divergencia interna de los frutos del desarrollo, los municipios más afectados por la pobreza multidimensional, son los ubicados en la subregión del Catatumbo nortesantandereano, mientras que en la capital y los municipios aledaños, las condiciones de privación son comparativamente menores; con la excepción de Pamplona, Ocaña y Mutiscua que están más alejados de la capital y presentan intensidades menores en IPM. La impactante realidad del Catatumbo es alarmante, pues los individuos que habitan esta subregión ven restringidas sus libertades cayendo en un círculo vicioso de alta pobreza y bajo desarrollo, situación que puede ser mejorada mediante el fortalecimiento de las libertades políticas y de las garantías de transparencia, pues estas son las libertades más afectadas en la subregión. Sin embargo, cabe recordar que lo que garantiza avanzar hacia la superación de la pobreza, es la educación, por lo que las mejoras en el clima social deben ir acompañadas del acceso oportuno a un sistema educativo eficiente y de alta calidad.

El efecto de la seguridad protectora es interesante, esto es así porque el mayor porcentaje de población pobre demanda mayor cubrimiento del régimen subsidiado en salud; entonces, a medida que la pobreza se incrementa la afiliación al régimen avanza al mismo ritmo. A nivel nacional se presenta que los departamentos más prósperos ostentan una menor porción de población asegurada vía régimen subsidiado en salud. Empero, esto no significa que para avanzar en desarrollo sea necesario negar el acceso al cubrimiento en salud, sino todo lo contrario, a medida que el departamento vaya avanzando hacia mayores etapas del desarrollo, la tasa de afiliación al régimen subsidiado en salud irá cayendo. Para lo cual, se deben pensar en esquemas de salida para evitar ineficiencia e inequidades provocadas por el sistema.

Este trabajo contribuye a identificar cuáles son las áreas que mayores desafíos presentan para el desarrollo humano en Norte de Santander y sus municipios, de manera que se pueda vislumbrar el camino que debe seguir la política pública en el departamento. En ese orden de ideas, el “gasto social” se debe dirigir a mejorar el sistema educativo en cuanto a eficiencia y calidad, pues los avances en cobertura no son suficientes para generar mayores oportunidades sociales. Y ya que la educación beneficia la ampliación de las demás libertades individuales, la política educativa debe ser transversal a fin de generar mayores complementariedades entre las estrategias y programas de desarrollo regional, al tiempo que se hace necesaria la transformación del aparato productivo para que la economía realice la transición desde las actividades comerciales e informales hacia actividades formales, industriales y de generación de valor.

Bibliografía

- Alesina, A., Perotti R. (1994). The political economy of growth: A critical survey of the recent literature. *The World Bank Economic Review* 8, 3, 351-371.
- Alkire, S. Foster, J. (2007). *Counting and multidimensional poverty measurement*. Oxford Poverty and Human Development Initiative, Working Paper 7, University of Oxford.
- Alkire, S. (2008). Concepts and Measures of Agency. Oxford and Human Development Initiative. Working Paper 09. University of Oxford.
- Alkire, S. Foster, J. (2009). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. Oxford Poverty and Human Development Initiative. Working Paper 32, University of Oxford.
- Alkire, S., Santos, M.E. (2010) *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries*. Oxford Poverty and Human Development Initiative, Working Paper 38, University of Oxford.
- Alkire, S., Santos, M.E. (2010). *Multidimensional poverty index*. Research Brief, Oxford Poverty and Human Development Initiative, University of Oxford.
- Apablaza, Ocampo y Yalonetzky. (2010). Descomposición de cambios en la pobreza multidimensional en 10 países. Consultado en http://websie.eclac.cl/mmp/pres/Descomposicion_cambios_pobreza_10paises.pdf
- Arin, R. Vigorito, A. (2007). Un análisis multidimensional de la pobreza en Uruguay. 1991-2005. Instituto de Economía. Serie Documentos de Trabajo DT 19/06.
- Atkinson, A.B. (1987). On the measurement of poverty. *Econometrica*, 55, pp. 749-764.
- Atkinson, Anthony (1987). “Poverty”. En Eatwell, Milgate, Newman (eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Macmillan Press, London.
- Berhman, J.R. Gaviria, A. Székely, M. (2001). *Intergenerational Mobility in Latin America*. Working Paper 452, Inter-American Development Bank. Research department. June.

- Bourguignon, F. Chakravarty, S. (2003). The measurement of multidimensional poverty. *Journal of Economic Inequality*-1: 25-49. Netherlands.
- Canconi, A. Ham, A. (2007). Pobreza Multidimensional Relativa: Una aplicación a la Argentina. Documento de Trabajo No 57. Universidad Nacional de La Plata-Argentina.
- DANE-DNP. (2012). Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP) "Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010". Bogotá.
- DNP. (2012). Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia. *Documento CONPES social 150*. Consultado el 11/05/13 en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=RYo14Bnq2Dg%3D&tabid=1473>
- Duclos, J.-Y., Sahn, D.E., Younger, S.D. (2006). Robust multidimensional poverty comparisons. *Economic Journal*, 116 (514), pp. 943-968.
- Feres, Juan Carlos y Mancero, Xavier. (2001) Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. CEPAL. Serie de Estudios Estadísticos y Prospectivos, 04.
- Foster, J., Greer, J., Thorbecke, E. (1984). A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, 52, pp. 761-765.
- García, G. (2009). Evolución de la informalidad laboral en Colombia: determinantes macro y efectos locales. Archivos de Economía. Departamento de Planeación Nacional. Bogotá, Colombia.
- García, G. (2008). Informalidad regional en Colombia, evidencia y determinantes. *Desarrollo y Sociedad*, Universidad de Los Andes. No 61.
- García, G. (2005). El componente local de la informalidad laboral para las diez principales áreas metropolitanas de Colombia, 1988-200. *Desarrollo y Sociedad*, Universidad de Los Andes. No 56.
- Hick, R. (2012). The capability approach: insights for new poverty focus. *Journal of Social Policy*. ISSN 00472794. The London School Of Economics and Political Science.
- PNUD. (1996). Informe mundial de desarrollo humano.
- Secretaría del Senado. Ley 100 de 1993. Consultado el 15/05/13 en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1993/ley_0100_1993.html
- Poza, C. (2008). Pobreza Multidimensional: El caso específico español a través de panel de hogares de la Unión Europea. ISBN:978-84-669-3169-4. Disertación Doctoral. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Nina, E. Grillo, S. Malaver, C. (2003). Movilidad social y transmisión de la pobreza en Bogotá. *Economía y Sociedad*, Volumen 2, Numero 2, Septiembre.
- Manzano, D. Ramírez, J. (2012). Interrelación entre la deserción escolar y las condiciones socioeconómicas de las familias: el caso de la ciudad de Cúcuta (Colombia). *Revista de Economía del Caribe* No 10. P.203-232. Universidad del Norte de Barranquilla, Colombia.
- Ravallion, M. (2013). The Idea of Antipoverty Policy. Working paper 19210. National Bureau of Economic Research.
- Sen, A.K. (1976). Poverty: an ordinal approach to measurement, *Econometrica* 44:219–231.

- Sen, Amartya. (1979). Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics* 81, 2, 285-307.
- Sen, A.K. (1985). *Commodities and Capabilities*, North-Holland, Amsterdam.
- Sen, A.K. (1992). *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Sen, Amartya (1997). Capital humano y capacidad humana. *Cuadernos de Economía* 29, 67-72.
- Sen, A.K. (1999). Desarrollo y libertad. *Editorial Planeta*. Barcelona.
- Sen, A.K. (2009). La idea de la justicia. *Taurus*. Madrid.
- Schultz, T. W. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, Vol. 51, No 1, (Mar).