

2. Medidas monetarias usadas internacionalmente

Las medidas monetarias de la pobreza se basan en la determinación de un nivel de ingreso que garantice un estándar de vida mínimo. Éste puede definirse en términos relativos frente a la media nacional (Atkinson, 1974), lo cual lo hace variable con el tiempo, o mediante un valor absoluto fijo para un largo periodo.

a. *Las relativas, tales como la mitad del ingreso mediana* arrojan guarismos muy bajos para Colombia (López, Millán, Lasso, 2006). Si como pobre se define la población con ingresos inferiores a la mitad del ingreso mediana, la pobreza sería apenas de 23,8% (15,6% urbana y 46,6% rural).

b. *Medidas absolutas: 1 dólar y 2 dólares PPA por persona/día*

Las medidas absolutas se basan en el concepto del mínimo estándar de subsistencia (Rowntree, 1901), predeterminado en el tiempo y en el espacio. La principal, diseñada por el Banco Mundial para sus comparaciones internacionales, es la de un dólar por día (miseria) y dos dólares por día (pobreza) expresados en paridad de poderes adquisitivos (PPA). La población colombiana (Gráfico 2a) situada por debajo de un dólar diario se había elevado de 5,4% (1996) a 9,7% (1999) antes de reducirse para 2004 (2,4%). Y la que estaba por debajo de dos dólares al día había pasado de 10,8% a 18,1% y luego a 7,6%. Con todo, estas medidas parecen completamente insuficientes para un país de ingreso medio como Colombia (Gráfico 2b).

c. *Lineas de indigencia y de pobreza vía una canasta normativa*

En América Latina (también en Colombia) se usa el método de la *canasta normativa* para determinar la línea de indigencia (LI). Esto requiere: i) una definición previa de estándares nutricionales por edad, sexo, condición y zonas; ii) el conocimiento del contenido nutricional de los diversos alimentos; iii) la elección de una población de referencia para determinar los hábitos alimentarios en un año base (cantidades, precios). La canasta normativa debe satisfacer el patrón de necesidades nutricionales (calorías, proteínas y otros nutrientes) a un costo mínimo y ser "paladeable" (respetar los hábitos de los hogares de la población de referencia).

Por su parte, la línea de pobreza (LP) puede calcularse fijando también estándares de consumo para los gastos diferentes a los alimentos (vivienda, vestuario, etc.¹) o, lo que es más frecuente, multiplicando la línea de indigencia por la relación entre el consumo total y el consumo de alimentos observado en la población de referencia. Definidas ambas líneas en un año base², sus valores se actualizan hacia adelante (o hacia atrás) usando índices de precios al consumidor (de alimentos y del conjunto de bienes, respectivamente). Con los valores mensuales de LI y LP, la incidencia de la indigencia y la pobreza se estima en cada periodo con ayuda de encuestas de hogares.

B. Líneas de pobreza e indigencia y medidas de la pobreza en Colombia

1. Tres mediciones básicas de las líneas de indigencia y de pobreza

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) ha realizado tres estimaciones diferentes de las líneas de pobreza e indigencia:

La primera (M88) se basa en la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-1985. Usando esa encuesta se construyeron en 1988 canastas normativas de alimentos para trece ciudades con base en los requisitos nutricionales aprobados en ese momento por la FAO y adaptados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) para el caso colombiano.

- Para tal efecto se tomó como población de referencia, en cada ciudad, el 25% más pobre en términos del gasto per cápita y se construyeron canastas normativas que se supone satisfacen las necesidades nutricionales a un costo mínimo. Los alimentos por incluir debían respetar una serie de criterios básicos y, en lo posible, los hábitos de los hogares.
- Las líneas de indigencia para cada ciudad se definieron, inicialmente, como el valor de la canasta normativa de alimentos evaluada según los precios implícitos

¹ La consideración de economías de escala en el consumo y de medidas de adulto equivalente (que no se tienen en cuenta en Colombia) puede modificar considerablemente las líneas de indigencia y, sobre todo, de pobreza. Ver MERPD (2006a).

² Para complicar más las cosas hay dos opciones: evaluarlas a precios implícitos (resultantes de dividir, para cada bien, el gasto total por la cantidad consumida a partir de las EIG) o evaluarlas a precios de mercado (a los arrojados por las encuestas de precios del IPC).

arrojados por la Encuesta de Ingresos y Gastos (cociente entre el gasto en cada alimento y la cantidad consumida). Pero el Dane las evaluó en últimas a precios de mercado (a los precios arrojados por la encuesta hecha para determinar el Índice de Precios al Consumidor –IPC–, y que se amplió para incluir todos los alimentos de las canastas normativas).

- Las líneas de pobreza se estimaron como el producto de las líneas de indigencia por el inverso del coeficiente de Engel (que es el porcentaje que, para la población de referencia, tienen los alimentos en el gasto total).
- Para las demás cabeceras municipales distintas de las 13 ciudades (que no figuraban en la encuesta), no fue posible calcular las LI y LP, y se dejó en manos de cada quien la definición de éstas (el DNP las estimaba con base en las nueve ciudades más chicas de las 13 disponibles).
- Y para el caso rural, esas líneas se basaron en una Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición de 1981, de cuya metodología no quedó rastro.

La segunda metodología (M98) se basa en la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995 (Muñoz, 2000). No sólo se cambió para el caso de las 13 ciudades la base estadística (la nueva encuesta de ingresos y gastos), sino la metodología del cálculo:

- Población de referencia (90% de la población en vez de 25%).
- Los mismos criterios nutricionales de la FAO-Icbf, pero ahora, además de los usados en 1988 para determinar los alimentos constitutivos de la canasta normativa, con un criterio adicional (si el gasto en un alimento representa más de 5% del total del gasto del grupo al que pertenece, entonces ese alimento entra en la canasta).
- Las líneas de indigencia para cada ciudad se definieron como antes (el valor de la canasta normativa de alimentos evaluada a los precios implícitos arrojados por la encuesta de ingresos y gastos). Sin embargo, el Dane las evaluó también a precios de mercado.
- No obstante, se cambió la metodología para el cálculo de las líneas de pobreza: el coeficiente de Engel ya no es el porcentaje simple de los alimentos en el gasto total, sino que se calculó con una ecuación de la forma $GA = K + E \cdot \ln(GT)$; donde GA (gasto en alimentos); K (constante); E (nuevo Engel); GT (gasto total).

- Adicionalmente, se estimó un valor de LI y LP para el agregado de diez ciudades: Tunja, Florencia, Riohacha, Sincelejo, Quibdó, Ibagué, Santa Marta, Popayán, Armenia y Valledupar, y un agregado para el total de 23 ciudades. No se tocaron las líneas rurales (las mismas de 1981).

La tercera metodología (M05) es más reciente, pues data de 2005 (Muñoz y Rivas, 2006). Pretende aplicar los mismos criterios metodológicos (25% como población de referencia; iguales criterios para la inclusión de los alimentos constitutivos de la canasta) usados en 1988 para la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995, y la misma forma vieja (M88) de estimar el coeficiente de Engel. El ejercicio básico se realizó para las 13 áreas metropolitanas principales y, con el apoyo financiero del PNUD, la MERPD financió el trabajo del Dane con la contratación de un estudio complementario para las siguientes dos tareas:

- Estimar las líneas de pobreza e indigencia para el resto de las cabeceras (10 ciudades) distintas de las 13 áreas metropolitanas, con base en la misma metodología usada para esas 13 áreas.
- Revisar las líneas de indigencia y pobreza rural, que databa de comienzos de los ochenta, a partir de la información de la encuesta del primer seguimiento a Familias en Acción.

En los tres casos, una vez fijadas las LI en el año base (valoradas a precios implícitos, es decir, resultantes de dividir el gasto en cada rubro por la cantidad consumida), se hace preciso estimarlas hacia adelante y hacia atrás, para lo cual se usan los índices de alimentos al consumidor de ingresos bajos. Para la actualización retrospectiva o prospectiva de las LP se han usado dos métodos:

- El primero (usado para M88 y M98) es aplicar un coeficiente fijo de Engel (E_0). En este caso, $LP_t = LI_t/E_0$.
- El segundo (Engel variable) se ha usado para las tres metodologías y consiste en actualizar también la LP del año base con el IPC ingresos bajos (en este caso $LP_t = LP_0 \cdot IPC$).

Como lo veremos enseguida, la elección de la población de referencia (25% más pobre en M88 y M05; 90% en M98) conduce a diversas estimaciones de la pobreza (más bajas con M88 y M05; mayores con M98), y eso por dos razones principales que se refuerzan entre sí:

- La primera afecta el valor de la línea de indigencia. Aunque, en cualquier caso, la canasta normativa de alimentos debe respetar los requerimientos nutricionales de la FAO, su composición varía cuando se basa en los hábitos alimentarios de los pobres, o en los de la clase media. También varían los precios de los diversos alimentos que la componen, pues los pobres los compran a granel, sin preocuparse por las marcas, en centros mayoristas o tiendas de barrio, mientras que las clases medias (y los ricos) mercan en grandes supermercados y se preocupan por marcas. Por eso, frente a M98, M05 arroja líneas de indigencia menores y una indigencia que, a nivel nacional, resulta ligeramente más baja.
- La segunda es más importante y afecta el valor de la línea de pobreza. El número por el cual hay que multiplicar la línea de indigencia para obtener la línea de pobreza (el inverso del coeficiente Engel, denominado coeficiente Orshansky) aumenta considerablemente cuando se toma como población de referencia el 90%. Por eso, la incidencia de la pobreza resulta cerca de 10 puntos mayor con esta última metodología.

Ahora bien, una de las condiciones básicas que debe llenar un patrón absoluto de medida es la de permitir las comparaciones internacionales. Por tal razón la CEPAL –aunque consciente de que el país hace sus propias estimaciones–, cuando por sus funciones debe comparar la pobreza en los diferentes países de la región, se preocupa poco por las líneas de indigencia nacionales (que retoma de cada país) y, en cambio, interviene como regulador de la medida en el cálculo de las líneas de pobreza, imponiendo un multiplicador (el coeficiente Orshansky) común para todos los países (2,0 para el caso urbano y 1,75 para el caso rural). Esa es una de las razones por las cuales esta Misión escogió como población de referencia el 25% y no el 90%, pues, con la primera, el coeficiente Orshansky arroja una media más cercana a la de la CEPAL que con la segunda.