

DE LA CONCEPTUALIZACIÓN A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA: DIFICULTADES Y ALTERNATIVAS

*LILIANA VELÁSQUEZ M.**

Recibido: 25 de agosto de 2010
Aprobado: 28 de septiembre de 2010

Artículo de reflexión

* Investigadora del Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales –CRECE–. Recinto del Pensamiento, kilómetro 11 vía al Magdalena, Manizales. lvelasquez@crece.org.co

Resumen

Entre los enfoques para el abordaje y análisis de la pobreza, que han tenido un importante desarrollo conceptual así como avances significativos en materia de medición, se destacan la *carencia de condiciones materiales* y la *carencia de capacidades y derechos*. Los principales indicadores de pobreza utilizados en el país tienen sus bases en esos enfoques. El artículo presenta una serie de reflexiones alrededor de tales enfoques, los indicadores asociados y los problemas que deben enfrentarse al pasar de los conceptos a la medición de la pobreza.

Palabras clave: indicadores de pobreza, ingreso, capacidades, necesidades básicas.

ABOUT THE CONCEPTUALIZATION OF POVERTY MEASUREMENT IN COLOMBIA: DIFFICULTIES AND ALTERNATIVES

Abstract

The shortage of material conditions and the lack of capabilities and rights, which have had an important conceptual development as well as meaningful advances as far as measurement is concerned, make part of the approaches for the observation and analysis of poverty. The article presents a series of reflections around those approaches, the associated indicators and the problems that must be faced when moving from concepts to poverty measurement.

Key words: poverty indicators, income, capabilities, basic needs.

Introducción

La revisión de literatura acerca de la pobreza revela significativos avances en su conceptualización a partir de los años ochenta. Los desarrollos de Amartya Sen posiblemente sean los más sobresalientes porque representan una ruptura con las posturas prevalecientes que hacían énfasis en los aspectos materiales del bienestar, hacia nociones donde interesan más las capacidades y libertades de las personas. Eso significó pasar de concepciones que daban más importancia al *tener* a otras en donde lo valioso es *ser y hacer*. Pese a

los importantes desarrollos teóricos alrededor de la pobreza, los avances en su medición se han dado a un menor ritmo (Corredor, 2004). Esa situación está asociada con dificultades propias de la medición. Por esa razón, aunque actualmente se dispone de un conjunto relativamente importante de medidas de pobreza, todas tienen limitaciones.

El propósito de este artículo es presentar algunas de las dificultades inherentes a la medición de la pobreza y hacer un examen crítico de los índices utilizados en el país para ese efecto. Para lograrlo el artículo se divide en cinco secciones. En la primera se elabora una síntesis de los desarrollos teóricos acerca de la pobreza. En particular se describen aquellos enfoques y definiciones que han sido objeto de medición. En la segunda sección se analizan algunas de las dificultades que surgen al pasar de la definición de la pobreza a su medición. En la descripción de esas dificultades se incluyen algunas reflexiones sobre los principales dualismos alrededor de los cuales se suelen efectuar las discusiones acerca de los indicadores de pobreza. En la tercera sección se describen los indicadores de pobreza más utilizados en el país y se señalan sus principales ventajas y desventajas. A manera de estudio de caso, en la cuarta sección se presentan algunos indicadores de pobreza de Manizales, que ilustran gran parte de las dificultades y limitaciones que tienen las medidas más comunes usadas en el país. Por último, en la quinta sección se incluyen algunas conclusiones sobre las reflexiones anteriores así como recomendaciones para el monitoreo de la pobreza en el contexto colombiano.

1. Necesidades materiales versus necesidades intrínsecas

Entre los enfoques para el abordaje y análisis de la pobreza se destacan dos, en particular, para los cuales se han presentado, además de un significativo desarrollo conceptual, avances importantes así como consensos en materia de medición. Se trata del enfoque que asocia a la pobreza con *carencia de condiciones materiales* y del que la identifica con una *carencia de capacidades y derechos* (Corredor, 2004). El enfoque monetario, que estaría comprendido en el primero, es para algunos autores una aproximación aparte (Ruggeri, Saith & Stewart, 2003)¹.

En cuanto al primer enfoque, entiende la pobreza como la imposibilidad de que las personas accedan a un conjunto de bienes y servicios materiales que les permitan satisfacer sus necesidades fundamentales. La pobreza se asocia con la ausencia o escasez de condiciones materiales, referidas a niveles mínimos

¹ Los demás enfoques señalados por los mismos autores son *exclusión social* y *enfoques participativos*.

vitales o a la falta de ingreso para adquirir ese nivel (Corredor, 2004). Este enfoque se asimila al análisis económico tradicional que identifica la noción de estándar de vida con la de “utilidad” experimentada por los individuos ante el consumo de bienes (Feres & Mancero, 2001a).

Con respecto a la pobreza vista como privación de capacidades y derechos, es un enfoque derivado de las ideas de Amartya Sen, en respuesta a las limitaciones teóricas del enfoque anterior. De acuerdo con Sen (1984, citado en Feres & Mancero, 2001a: 10), el nivel de vida de las personas no está determinado por los bienes que poseen o por la utilidad que derivan de su consumo sino por sus capacidades, es decir, por su facultad de realizar acciones. Se trata de una perspectiva “*más integral de la pobreza, entendida como carencia y privación de capacidades, lo que está condicionado por la precariedad de las dotaciones iniciales que poseen las personas y que les impiden el ejercicio efectivo de sus derechos, por lo que se traducen en una baja calidad de vida*” (Corredor, 2004: 24). En ese enfoque la pobreza se manifiesta como la imposibilidad de conseguir ciertas capacidades mínimas o básicas que permiten satisfacer importantes realizaciones o funcionamientos hasta ciertos niveles mínimamente adecuados (Ruggeri, Saith & Stewart, 2003).

En palabras del propio Sen (1985: 669), la pobreza consiste en no tener algunas oportunidades básicas de bienestar material o carecer de ciertas capacidades mínimas. En este enfoque la pobreza no está asociada con falta de ingresos sino con no poder conseguir esas mínimas capacidades que representan “*lo que una persona puede hacer o puede ser*” (Ibid.: 674). Como se observa en esta definición, aunque el énfasis se pone en necesidades intrínsecas (como *ser y hacer*), el aspecto material no está excluido del enfoque de capacidades.

A partir de las ideas de Sen se han desarrollado definiciones como la del PNUD (citada en Feres & Mancero, 2001a: 7), según la cual “*la pobreza se refiere a la incapacidad de las personas de vivir una vida tolerable*”.

Otros autores prefieren definiciones más amplias, que toman elementos de los dos enfoques (*carencia de condiciones materiales y carencia de capacidades y derechos*), sin ponerlos a competir. Como señala Arriagada (2003: 1):

“Se ha llegado a cierto consenso que considera a la pobreza como la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humanos. La pobreza está relacionada con el acceso desigual y limitado a los recursos productivos y con la escasa participación en las instituciones sociales y políticas. La pobreza deriva de un acceso restrictivo a la propiedad, de un

ingreso y consumo bajo, de limitadas oportunidades sociales, políticas y laborales, de bajos logros en materia educativa, en salud, en nutrición y del acceso, del uso y control sobre los recursos naturales y en otras áreas del desarrollo. En la perspectiva de Amartya Sen y su enfoque de las capacidades y realizaciones, una persona es pobre si carece de los recursos para ser capaz de realizar un cierto mínimo de actividades”.

2. Algunas dificultades y dualismos relacionados con la medición de la pobreza

El predominio que hasta los años ochenta tuvo el enfoque *bienestarista* o *utilitarista* al que se suele asimilar la pobreza relacionada con carencia de condiciones materiales, sumado a razones prácticas, hizo que el desarrollo de indicadores de pobreza y bienestar se concentrara en medidas asociadas a ese enfoque. Al respecto, Feres & Mancero (2001a: 9) manifiestan:

“Si bien la medición de la pobreza puede estar basada en cualquiera de estas definiciones, la mayoría de los estudios económicos sobre pobreza han centrado su atención casi exclusivamente en las concernientes a “necesidad”, “estándar de vida” e “insuficiencia de recursos”. Para estas opciones, los indicadores de bienestar más aceptados han sido la satisfacción de ciertas necesidades, el consumo de bienes o el ingreso disponible. La elección de esas variables obedece a su pertinencia teórica respecto al concepto de bienestar utilizado, considerando además la limitada información disponible en las encuestas más comunes”.

Los mismos autores señalan que cada forma de medir la pobreza tiene implícito un indicador de bienestar. Una vez se seleccione el indicador, debe elegirse un método para identificar el nivel de bienestar a partir del cual se considerará que una persona es o no pobre. Además del concepto de pobreza que se utilice, la elección de la variable que represente el nivel de bienestar de las personas dependerá de la información disponible, que suele ser escasa. La combinación entre la limitación de la información y la especificidad del contexto hace que no pueda escogerse un método para la identificación de la pobreza a partir de la teoría. Es a través de la práctica como se ha resuelto la elección del método (Feres & Mancero, 2001a).

Los indicadores de bienestar más utilizados en la medición de pobreza bajo el enfoque de carencia de condiciones materiales son el *ingreso* y las *necesidades*

básicas. En cuanto a los niveles para determinar si una persona es pobre o no a partir de esos indicadores, se denominan *línea de pobreza*, en el primer caso, y *necesidades no satisfechas*, en el segundo. En la tercera sección se describen esas medidas de pobreza.

Alrededor de la medición de la pobreza han surgido una serie de dualismos, de los cuales *algunos* podrían interpretarse como falsos, desde ciertas perspectivas. Esos dualismos se refieren a:

- Métodos directos e indirectos para medir la pobreza.
- *Unidimensionalidad* versus *multidimensionalidad* de los indicadores.
- Indicadores de medios versus indicadores de resultados.
- Objetividad versus subjetividad de los indicadores.

Acerca del **primer dualismo**, existe cierto consenso en cuanto a que la medición directa de la pobreza se efectúa a través de medidas que reflejan una satisfacción *efectiva* de necesidades, mientras que la indirecta se refiere a una satisfacción *potencial*.

“En el enfoque ‘directo’, una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. El enfoque ‘indirecto’, en cambio, clasificará como pobres a aquellas personas que no cuenten con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas” (Feres & Mancero, 2001:18).

En esa medida, el método directo relaciona el bienestar con el consumo *efectivamente* realizado, en tanto que el “indirecto” lo evalúa mediante la *capacidad* para realizar consumo (*Ibid.*). Otros autores presentan la distinción señalando que los indicadores directos intentan medir la dimensión de la pobreza *en sí misma*, mientras que los indirectos miden aspectos que *afectan* esa dimensión o son *consecuencia* de ella (Asselin & Dauphin, 2001).

Entre los indicadores que se han utilizado para aplicar esos dos métodos están el consumo, como medida *directa*, y el ingreso, como indicador *indirecto*. Luego de establecer un nivel de consumo que cubra las convenciones aceptadas de necesidades mínimas en un contexto dado, a través del consumo efectivo podría identificarse a quienes no alcanzan ese nivel. Por su parte, mediante el método del ingreso se identificaría a quienes no tienen la *capacidad* de satisfacer sus necesidades dentro de las restricciones del comportamiento típico de esa comunidad (Sen, 1979).

Además del consumo, dentro de los indicadores directos más reconocidos está el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que se describirá más adelante.

Respecto de ese dualismo, hay que mencionar que las dificultades de información han llevado a que se propongan indicadores que combinan variables directas e indirectas.

Con relación al **segundo dualismo**, es preciso señalar que, desde una perspectiva teórica, existe acuerdo en que la pobreza es un problema multidimensional.

“Hace más de dos décadas CEPAL denominaba a la pobreza “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social, y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad” (Altimir, 1979). En esta primera definición surgen elementos que dan cuenta de las múltiples dimensiones a las que la pobreza alude: aspectos relativos a la alimentación, vivienda, educación, salud, inserción en el mercado laboral, participación social así como a dimensiones de carácter subjetivo y simbólico y que definen también áreas diversas para la intervención de las políticas sociales” (Arriagada, 2003: 2).

En la práctica, sin embargo, suele hacerse una distinción entre mediciones *unidimensionales* y *multidimensionales* de la pobreza. Dentro de las segundas se incluyen aquellas que, de manera explícita, examinan carencias o privaciones existentes en diferentes dimensiones de análisis. Entre los ejemplos de esos indicadores están el índice de necesidades básicas insatisfechas así como los índices de pobreza multidimensional diseñados en la última década².

En cuanto a las medidas unidimensionales, los ejemplos recurrentes son el ingreso y la línea de pobreza, acerca de los cuales se afirma que solo miden la dimensión monetaria o económica de la pobreza. A ese respecto, consideramos que, a pesar de las limitaciones de esos indicadores, que se verán en detalle

² A nivel internacional sobrepasan el índice propuesto por Bourguignon & Chakravarty en 1999 (citados en Bourguignon & Chakravarty, 2002), así como uno más reciente, diseñado por Alkire & Foster en 2008 (citados en Alkire & Santos, 2010).

en la tercera sección del artículo, no está plenamente justificado el calificativo *unidimensional* para esas dos medidas. Detrás del ingreso y de la línea de pobreza está implícito un conjunto importante de dimensiones materiales del bienestar. Como sugieren Ruggeri, Saith & Stewart (2003: 5), es posible suponer que la métrica monetaria representa todas las demás privaciones o, en otras palabras, es su “apoderada”. De ese modo, el ingreso puede considerarse una medida sintética del bienestar material que involucra varias dimensiones: alimentación, vestuario, calzado, vivienda, servicios, y, en general, todas aquellas cosas a las cuales puede accederse a través del dinero.

Acerca de la línea de pobreza, el método para su construcción en el país parte de la estimación del costo de una canasta de alimentos con base en requerimientos calóricos o nutricionales, e incluye otro cálculo para valorar el resto de bienes y servicios que conforman una canasta mínima. En esa medida, la línea de pobreza, lo mismo que el ingreso, no están referidos a una sola dimensión del bienestar o la pobreza, sino que involucran todas las dimensiones a las cuales es posible acceder mediante recursos monetarios. No son, pues, indicadores unidimensionales, aunque sí representen medidas indirectas de pobreza.

Acerca del **tercer dualismo**, es común que, cuando se hable de medidas de bienestar y pobreza, se diferencie entre las que constituyen *medios* para lograr el bienestar o contrarrestar una privación, y las que representan *fines*. Es una distinción similar, pero no equivalente, a la de medidas directas e indirectas. Cuando, en el contexto de la medición de la pobreza, se diferencia entre medios y fines, suele ponerse un tinte negativo, acaso despectivo, a los primeros, en la medida en que ellos representan un acceso posible, pero no efectivo, a los *satisfactores*.

En la literatura se encuentran múltiples expresiones adicionales para referirse a la dualidad entre medios y fines en este contexto. Entre ellas pueden señalarse la oposición entre: insumos y resultados, recursos y realizaciones, aspectos instrumentales y aspectos intrínsecos, satisfacción potencial y satisfacción real, medidas ex-ante y medidas ex-post, enfoque bienestarista y enfoque no bienestarista.

Algunas de esas oposiciones son evidentes en los planteamientos de Haughton & Khandker (2009), basados en Sen (1979). De acuerdo con ellos, entre las formas de medir el bienestar está el enfoque bienestarista que busca estimar la *utilidad* del hogar, a través del gasto en consumo o del ingreso, que pueden considerarse como los *insumos* que generan utilidad. Dado un ingreso suficiente, se asume que el hogar elige cómo distribuir sus recursos

entre alimentos, vestuario, vivienda, etc. Un enfoque más paternalista, no bienestarista, se enfoca en evaluar si el hogar ha alcanzado niveles mínimos de salud o nutrición. Para examinar esos logros se utilizan indicadores como las tasas de mortalidad infantil en la región, la esperanza de vida, la proporción de gasto destinado a los alimentos, las condiciones de la vivienda, la asistencia escolar. Por oposición a las medidas del enfoque bienestarista, éstas son medidas de *resultados* y reflejan mejor la utilidad (Haughton & Khandker, 2009: 20).

Dentro del dualismo entre fines y medios, el enfoque de capacidades de Sen suele señalarse como ejemplo de una perspectiva no bienestarista, que enfatiza en los resultados y no en los medios (Ruggeri, Saith & Stewart, 2003). Sin embargo, la lectura de uno de los textos de Sen (1995: 15), según la cual la pobreza es la imposibilidad de que funcionen algunas capacidades básicas para alcanzar ciertos niveles mínimamente aceptables de funcionamientos o realizaciones, revela que el enfoque incluye tanto *medios* (las capacidades para funcionar) como *fines* (los funcionamientos o realizaciones). Eso sugiere que la dualidad señalada, a partir de la cual se ha intentado desprestigiar la medición de pobreza mediante indicadores monetarios, es también característica del enfoque de capacidades. Eso le da la razón a Ravallion (1998, citado en Feres & Mancero, 2001a), para quien el enfoque de capacidades debería ser visto como un complemento al análisis económico utilitarista, y no como su extremo opuesto, tal como se lo ha hecho parecer de manera reiterada. En una dirección similar, González (2010) recomienda superar el “complejo utilitarista” y admitir que las medidas multidimensionales de pobreza basadas en el enfoque de capacidades no consiguen romper la tradición que critican.

El **cuarto dualismo** está referido a la objetividad versus la subjetividad de las mediciones de pobreza. A ese respecto, Ruggeri, Saith & Stewart (2003) señalan que, aunque la mayoría de los análisis sobre pobreza sugieren objetividad, *ninguno* de los métodos es objetivo porque están afectados por juicios de valor. Lo importante, en su opinión, es determinar quién emite los juicios de valor, qué tan explícitos son, qué tanto pueden someterse a revisión o análisis de sensibilidad, de qué manera involucran a las partes interesadas, por ejemplo, mediante un proceso participativo que considere a los pobres mismos (*Ibid.*: 4).

Cabe aclarar que la subjetividad descrita de los indicadores de pobreza no tiene relación con las *medidas subjetivas* alrededor del tema. Esas medidas se refieren a las percepciones que tienen las personas sobre su pobreza y su bienestar, las cuales se capturan a través de encuestas o mediante la aplicación de técnicas cualitativas.

A partir de los dualismos anteriores se infieren algunas de las dificultades existentes para medir la pobreza. Como señala Corredor (2004), el surgimiento del enfoque de capacidades representó un importante desarrollo en términos de la conceptualización de la pobreza, pero el avance “*no se da con la misma fuerza en materia de mediciones, posiblemente por las dificultades en la información (vía encuestas), y principalmente por los instrumentos para capturar las numerosas y complejas variables*” (Corredor, 2004: 17). En efecto, la transformación del enfoque de capacidades en un marco operativo para la evaluación de la pobreza enfrenta varias dificultades de carácter metodológico (Ruggeri, Saith & Stewart, 2003: 17-18). La principal es definir las capacidades básicas y, luego, los niveles de logro que se consideran esenciales. Las aplicaciones prácticas del enfoque generalmente interpretan que las capacidades mínimas esenciales están constituidas por salud, nutrición y educación, que son prácticamente las mismas necesidades identificadas en el enfoque de necesidades básicas (*Ibid.*: 18).

Otra dificultad es traducir el concepto de capacidades en algo que sea medible (*Ibid.*). El problema es que las capacidades son un conjunto de resultados *potenciales*, cuya identificación empírica resulta compleja (*Ibid.*). En razón de las dificultades para medir capacidades, en la práctica hay una fuerte tendencia a examinar funcionamientos o realizaciones (como la esperanza de vida, la morbilidad, el alfabetismo, los niveles de nutrición). El propio Sen (1995: 23) admitía que las capacidades no pueden medirse directamente y que una de las maneras de aproximarse a ellas es a través de la evaluación de los funcionamientos o realizaciones. Eso significa que el enfoque le da importancia a los medios, pero propone medir resultados. Al hacerlo, es decir, al recomendar que se haga uso de los funcionamientos para medir la pobreza, “*el enfoque [se vuelve] virtualmente idéntico al de necesidades básicas*” (Ruggeri, Saith & Stewart, 2003: 8).

El desarrollo de otros enfoques también ha incrementado el número de dimensiones que deben medirse. Como afirma Arriagada (2003: 3):

“[...] cada vez más se incorporan aspectos no materiales que se relacionan con el bienestar de las personas y otros de carácter más cualitativos, como los relativos a la vulnerabilidad, la inseguridad y la exclusión social. Además, la visión que tienen los pobres de su propia situación y la concepción de la pobreza en las distintas culturas nacionales y locales han ido adquiriendo progresivamente mayor peso como variables de análisis”.

La medición de múltiples dimensiones de la pobreza genera un reto adicional y es la **agregación** de las privaciones de las diferentes dimensiones en una sola medida. Aunque, como señalan Ruggeri, Saith & Stewart (2003: 5-6): “[...] la agregación es útil para resumir la privación social, [...] no hay una manera correcta de agregar. [Además], por definición, la agregación implica pérdida de información” y los impactos de esa pérdida en los resultados finales deben poder ser evaluados. Para abordar ese reto, se han utilizado técnicas distintas, entre ellas la *unión* de privaciones o su *intersección*³.

3. Indicadores más utilizados en el país: aspectos a favor y en contra

La reducción de la pobreza suele ser uno de los objetivos centrales en los planes de desarrollo nacionales. El plan actual, cuyas bases acaban de ser publicadas (DNP, 2010), tiene entre sus tres pilares la *igualdad de oportunidades*, que comprende la política social, uno de cuyos desafíos es reducir la pobreza y la desigualdad. La importancia de ese desafío se evidencia en el título mismo del plan: *Prosperidad para todos: más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Tanto el diagnóstico del plan como su componente de seguimiento incluyen indicadores de pobreza, siendo menor la cantidad que se presenta en el último. Esas diferencias tienen que ver con el desgaste de algunos indicadores y su sustitución por otros, como se presenta más adelante.

En Colombia, al igual que en el resto de América Latina, se han empleado principalmente dos medidas de pobreza a partir de mediados de los años ochenta. La primera, la más utilizada hasta hace cerca de una década, es el indicador de *Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI), que asimila la pobreza con carencias en dimensiones específicas del bienestar (fundamentalmente vivienda, servicios, educación y empleo). La segunda corresponde a la *Línea de Pobreza*, que identifica como pobres a las personas que pertenecen a hogares cuyo ingreso *per cápita* es inferior al costo de un estándar mínimo de consumo (Arriagada, 2000: 7). Las dos medidas están asociadas con el enfoque teórico de la pobreza como *carencia de condiciones materiales*.

Además de esos indicadores, recientemente Planeación Nacional diseñó un *Índice de Pobreza Multidimensional* (IPM), adaptado de la propuesta de Alkire & Foster (citados en Alkire & Santos, 2010). El índice está basado en el enfoque de *capacidades y derechos* de Amartya Sen, lo que revela un rezago de cerca de treinta años entre el avance teórico y la propuesta de medición. Eso no significa que no haya habido desarrollos prácticos del enfoque durante

³ En el primer caso se considera pobre a un hogar con carencias en *alguna* dimensión, mientras que en el segundo es pobre el que tiene privaciones en *todas* las dimensiones.

estas tres décadas. El primero de esos desarrollos lo constituye el diseño, hace veinte años, del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por parte del PNUD, que, aunque no es una medida de pobreza⁴, ha inspirado la construcción de indicadores como el Índice de Pobreza Humana (IPH) y el propio Índice de Pobreza Multidimensional. A ese respecto, el PNUD (2010) señala que el IPM *original* es un sustituto del IPH que incluye privaciones en las mismas tres dimensiones del IDH (nivel de vida, salud y educación). Además de inspirar el diseño de los dos indicadores de pobreza señalados, el IDH sirvió como punto de partida para la construcción de dos indicadores de desigualdad: el Índice de Desigualdad de Género y el IDH ajustado por desigualdad (PNUD, 2010).

Adicional al IPM, en el país se han diseñado otros indicadores basados en el enfoque de capacidades que suelen considerarse medidas no monetarias de la pobreza (MERPD, 2006), pero que son, en realidad, indicadores de *estándar de vida*: el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y el Índice Sisben, contruidos por Planeación Nacional. Esas medidas se diseñaron con el propósito de conseguir una *ordenación* de acuerdo con las condiciones de vida. En el primer caso el objetivo era ordenar municipios y departamentos, y en el segundo poblaciónE (hogares). Acerca del Índice Sisben, utilizado para la focalización del gasto social, actualmente se cuenta con una tercera versión que, además de las dimensiones de educación, salud y vivienda, incorpora variables relacionadas con la vulnerabilidad *individual* (referida a condiciones de los hogares) y *contextual* (relacionada con características de los municipios) (DNP, 2008).

En los párrafos siguientes se realiza una descripción de las dos medidas de pobreza más empleadas en el país (el NBI y la Línea de Pobreza) y de sus principales ventajas y desventajas. También se incluye un análisis sobre el indicador diseñado recientemente para operacionalizar el enfoque de capacidades (el Índice de Pobreza Multidimensional).

El indicador de **Necesidades Básicas Insatisfechas** es una medida multidimensional de pobreza que examina la privación de las personas en cinco factores o aspectos del bienestar: las condiciones de la vivienda (en particular, su tipo y los materiales de pisos y paredes), el acceso a servicios (acueducto y saneamiento), el espacio habitacional (hacinamiento), la asistencia escolar (de niños con edad de estudiar primaria) y la dependencia económica (número de personas por ocupado). Para cada aspecto se definieron niveles o características cuya presencia equivale a una necesidad no satisfecha. A manera de ejemplo, la presencia de por lo menos un niño de

⁴ Algunos autores, sin embargo, lo incluyen entre los indicadores de pobreza. Ver, por ejemplo, MERPD (2006).

7 a 11 años de edad, que sea pariente del jefe de hogar y no vaya a la escuela o colegio, constituye una necesidad insatisfecha. Si un hogar tiene una o más necesidades no satisfechas se considera *pobre*, mientras que se califica como *miserable* cuando el número de necesidades no satisfechas es superior a dos.

Como señalan Nina, Grillo & Karpf (2007), el indicador cumplió durante varias décadas con el objetivo de mostrar la realidad de la población colombiana en cuanto a sus condiciones habitacionales y su acceso a servicios básicos. Sin embargo, en la medida en que esas condiciones mejoran, como resultado de la urbanización del país, entre otros cambios, el indicador pierde su capacidad discriminatoria porque la pobreza va cambiando de características. Esa pérdida o “agotamiento” del indicador se refleja en el estancamiento que experimentó la pobreza por NBI en el país a partir de 2006: su nivel se estabilizó alrededor del 18%, en tanto que la miseria lo hizo en 5% (Piedrahita, 2010). Ese desgaste podría explicar el hecho de que el indicador se incluya en el diagnóstico de la pobreza y la desigualdad de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pero no en su componente de seguimiento (DNP, 2010).

Acerca de la **Línea de Pobreza**, se trata de la medida más utilizada en la última década para monitorear la pobreza en el país, y también de la más controvertida. Las frecuentes revisiones a la medición de la canasta normativa de alimentos, que sirve de punto de partida para la estimación del estándar mínimo de consumo, junto a los cambios en la metodología de recolección de las encuestas de hogares del DANE, han generado una alta volatilidad en el indicador, limitando su comparabilidad y restándole credibilidad. De allí que se haya conformado una Misión de expertos que actualmente está revisando las metodologías e indicadores⁵⁵.

Entre los distintos métodos existentes para calcular la Línea de Pobreza, en el país se ha utilizado el denominado *consumo calórico* o *costo energético*.

“Bajo este método, la línea de pobreza corresponde al nivel de ingreso (o de gasto) que permite alcanzar un consumo predeterminado de calorías [...] Entre las ventajas de este método respecto de otros figura su menor necesidad de información, y que no es necesario fijar expresamente un componente no-alimentario de la línea de pobreza” (Feres & Mancero, 2001a: 18-19).

Esa ventaja se presenta porque el método solo comprende el cálculo de una canasta de alimentos mínima para un hogar, con base en los requerimientos calóricos o nutricionales establecidos, y su posterior multiplicación por un

⁵ Se trata de la misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (MESEP).

coeficiente *simple*⁶. Mientras que la canasta alimentaria mínima constituye el nivel de *pobreza extrema* o *indigencia*, el producto resultante en la segunda operación equivale a la *línea de pobreza*, es decir, al presupuesto del hogar necesario para satisfacer el estándar mínimo de consumo.

Las estimaciones más recientes de pobreza en el país basadas en ese indicador, muestran que el 45,5% de la población colombiana tenía en 2009 ingresos inferiores a la Línea de Pobreza, y que el 16,4% se encontraba por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema. Dada la reiterada mención a “pobreza por ingreso autónomo” en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, cabe aclarar que es para diferenciarla de la alternativa consistente en imputar subsidios monetarios y en especie a cada hogar y agregárselos a su ingreso. Esta última medida, denominada “pobreza con subsidios”, arroja un nivel inferior a la pobreza de “ingreso autónomo” en más de 10 puntos porcentuales (DNP, 2010).

Con respecto al **Índice de Pobreza Multidimensional** (IPM), la necesidad de construirlo en el país surgió por el “agotamiento” mencionado del NBI y de otros indicadores multidimensionales de estándar de vida como el ICV, y por el interés de aplicar indicadores nuevos basados en el enfoque de capacidades (Piedrahita, 2010). Como se señaló, el índice corresponde a una adaptación de la medida de Alkire & Foster (2008, citados en Alkire & Santos, 2010). El IPM colombiano comprende cinco dimensiones del bienestar: 1) Clima educativo del hogar, 2) condiciones de la niñez y la juventud, 3) ocupación, 4) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y 5) condiciones de la vivienda. Cada dimensión tiene entre una y siete variables, para un total de dieciséis (Angulo, 2010).

El método de cálculo del IPM es equivalente al del NBI. En los dos casos se determinan niveles de privación por cada aspecto incluido y se identifica a los hogares pobres de acuerdo con el número de privaciones (en principio, el DNP seleccionó un mínimo de cinco). Las diferencias entre ambos tienen que ver con la mayor cantidad de dimensiones y variables en el IPM, y el menor énfasis que ese indicador tiene en las condiciones de la vivienda y el acceso a servicios, en comparación con el NBI.

Lo anterior ratifica las afirmaciones de Ruggeri, Saith & Stewart (2003), en el sentido de que la operacionalización del *enfoque de capacidades* es prácticamente igual a la de necesidades básicas. Incluso hay variables comunes entre el IPM

⁶ Se denomina Coeficiente de Orshansky y es el inverso de la relación entre el gasto en alimentos y el gasto total de un hogar de bajos ingresos, relación que se conoce como Coeficiente de Engel. Su estimación se efectúa con información proveniente de las encuestas de ingresos y gastos del DANE.

adaptado para Colombia y el NBI: hacinamiento crítico, material de pisos y material de paredes. Eso confirma tanto el menor ritmo en los avances de la medición de pobreza en comparación con los desarrollos teóricos, como la improcedencia de algunas de las dualidades que se han promovido alrededor de la medición.

La descripción de los indicadores de pobreza más utilizados en el país deja ver algunos de sus aspectos positivos y negativos. A continuación se presentan otros argumentos señalados por los estudiosos del tema.

En defensa de la medición a través de la Línea de Pobreza y/o del ingreso se han señalado, entre otros:

- La verificación empírica de que el ingreso es una buena aproximación a la capacidad de consumo de los hogares (Arriagada, 2003) y del importante papel que juega en la determinación del bienestar subjetivo (Giarrizzo, 2007). Como lo expresan Ruggeri, Saith & Stewart (2003), los indicadores monetarios representan un método “atajo” (*short-cut method*) para identificar a quienes son pobres en muchas dimensiones fundamentales a través de una sola medida.
- La alta y constante periodicidad que tienen las encuestas de hogares, lo que permite contar con una medida rápida del ingreso (Sánchez & Núñez, 1999). Asociado a lo anterior, las virtudes prácticas y operativas del indicador (Arriagada, 2000).
- La generalización de la aplicación del método de Línea de Pobreza, lo que facilita la comparabilidad internacional (Arriagada, 2000; Arriagada, 2003).
- El crecimiento de la pobreza económica, coyuntural o monetaria en el país, evidenciado, entre otros, por el comportamiento del Índice de Desarrollo Humano (Arriagada, 2000). El predominio de ese tipo de pobreza justifica el uso de medidas monetarias para efectuar su monitoreo.

Pese a esas razones, las medidas de pobreza basadas en el ingreso generan mucha controversia y suelen ser criticadas por motivos como los siguientes:

- Consistente con la crítica usual al enfoque monetario de pobreza, el ingreso es descalificado como medida de bienestar por su asociación con la satisfacción *potencial* de las necesidades básicas, pero no con la satisfacción *concreta* (Corredor, 2004). De forma similar, se considera incorrecto el supuesto implícito detrás de la medida según el cual la satisfacción de las necesidades básicas depende únicamente del ingreso o consumo corriente (*Ibid.*)

- La no disponibilidad de una *buena* medida del ingreso de los hogares, que suele recopilarse a través de encuestas, debido a los subregistros del indicador y a las no respuestas. Para algunos autores el ingreso es una medida limitada del consumo *potencial* porque no revela otras fuentes de recursos con que cuentan las personas para acceder a bienes y servicios, tales como el patrimonio acumulado, las transferencias indirectas, los subsidios del Estado, algunas formas no monetarias de ingreso, como el autoconsumo o el trueque, frecuentes en economías rurales, entre otros (Sarmiento & Ramírez, 1998; Arriagada, 2003).
- Dada la limitación de las encuestas para capturar el ingreso *efectivo* de las personas, el método requiere de muchos supuestos, imputaciones y correcciones del ingreso que debilitan los resultados finales (Corredor, 2004). Como agregan Ruggeri, Saith & Stewart (2003: 3), la aplicación del enfoque en los países en desarrollo involucra “imputaciones heroicas” de valores para capturar el ingreso real. En una dirección parecida, se argumenta que, aunque la medición se ha beneficiado de importantes desarrollos metodológicos, esos desarrollos requieren numerosos juicios de valor (*Ibid.*: 13).
- Otro problema del método es que supone homogeneidad en los niveles de bienestar dentro de los hogares y no capta las inequidades en la distribución interna del gasto (Arriagada, 2000; Arriagada, 2003). Asociado a lo anterior, la medida es criticada por tener una concepción individualista de las necesidades (Corredor, 2004).
- Un problema adicional tiene que ver con la forma en que se pasa de la estimación de las líneas de indigencia o pobreza extrema a las líneas de pobreza⁷. Ese método es cuestionado porque “*obvia la necesidad de cuantificar el costo de una canasta normativa de satisfactores adicionales a los alimentarios, situación que resulta en una subestimación de la pobreza no-indigente, particularmente en las áreas urbanas donde los costos pueden ser bastante más elevados que el límite supuesto*” (Fresneda et al., 1999, citados en Arriagada, 2000: 30). Acerca de ese método, Corredor (2004) critica que el uso del mismo factor multiplicador en distintos años supone una estructura de gasto constante, es decir, que los precios relativos entre alimentos y no alimentos permanecen invariables en el tiempo, lo mismo que las preferencias de los consumidores.
- Una dificultad práctica para el uso de las medidas en el país tiene que ver con que no se cuenta con mediciones de ingreso y Línea de Pobreza para todos los municipios (Sarmiento & Ramírez, 1998).

⁷ Como se señaló en una nota anterior, mediante el producto entre las primeras y un factor (Coeficiente de Orshansky) que corresponde al inverso de la relación entre el gasto en alimentos y el gasto total de un hogar de bajos ingresos en cada ciudad.

Con respecto al NBI, se han destacado varios aspectos a su favor, que también aplican a medidas asociadas al enfoque de capacidades tales como el Índice de Pobreza Multidimensional. Entre esos aspectos pueden mencionarse:

- La bondad de esos indicadores para medir la pobreza estructural y para caracterizar la pobreza (Feres & Mancero, 2001b).
- La mayor transparencia de esos indicadores en comparación con las medidas monetarias, y, en consecuencia, la mayor credibilidad que generan. Tal como lo expresan Ruggeri, Saith & Stewart (2003), al igual que con el enfoque monetario, la construcción de indicadores de pobreza basados en el enfoque de capacidades impone varios retos metodológicos. Aunque las elecciones de las dimensiones y de los umbrales o puntos de corte pueden ser arbitrarias, son más visibles frente a las que se toman con el enfoque monetario y es más fácil someterlas a escrutinio (*Ibid.*). Se trata de un aspecto de enorme importancia, que debe ser tenido en cuenta en la consolidación de las medidas de pobreza multidimensional que se están diseñando en el país.
- El mayor realismo en la identificación de la pobreza que resulta de incluir dimensiones adicionales al ingreso. Como afirma el PNUD (2010: 105), es muy probable que *“los hogares que enfrentan múltiples carencias se encuentren en una situación peor de lo que sugieren las medidas de pobreza por ingresos”*.

En contra del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas se han planteado cuestionamientos como los siguientes:

- Una de las críticas tiene que ver con el alto costo en la periodicidad de la información requerida para la construcción de los indicadores, dado que su fuente son los censos de población (Feres & Mancero, 2001b) o las encuestas de calidad de vida.
- También se señalan problemas de mensurabilidad, dado que algunas de las necesidades básicas solo pueden medirse para hogares con determinadas características, lo que excluye de la medición a algunos hogares y produce sobrerrepresentación de otros (Feres & Mancero, 2001b). El Índice de Pobreza Multidimensional diseñado recientemente en el país evita ese problema al establecer, de antemano, el tratamiento de indicadores para hogares que no tienen las características evaluadas⁸.

⁸ A manera de ejemplo, si el indicador está referido a la asistencia escolar de niños en cierto rango de edad, se establece de antemano que no hay privación en el indicador cuando el hogar no tiene integrantes en ese grupo de edad.

- Algunos critican que los indicadores mezclan *insumos* y *resultados* (por ejemplo, miden asistencia escolar, que es una combinación entre disponibilidad y resultado, y acceso a servicios, que es un insumo). “No es claro si el método NBI ofrece una identificación de los aspectos que conforman la pobreza no monetaria o una verificación de la disponibilidad de servicios básicos para la población” (Feres & Mancero, 2001b: 24). Lo mismo aplica al Índice de Pobreza Multidimensional. Se trata de una crítica basada en el dualismo de medios y fines, que parece ignorar que la provisión de servicios puede hacerse desde el lado de la oferta o de la demanda, sin que ello impida la evaluación de su acceso a través de un mismo indicador.
- Sarmiento & Ramírez (1998), por su parte, cuestionan la métrica del indicador porque considera pobres a personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero que pueden tener altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes.
- Por último, Corredor (2004) menciona que son arbitrarias las elecciones de los indicadores de necesidades básicas así como de los *satisfactores*, es decir, las características establecidas para considerar satisfecha la necesidad.

Dado el creciente interés que, a nivel internacional, están teniendo las medidas subjetivas de pobreza, esta sección concluye con la mención de observaciones a favor y en contra de este tipo de aproximaciones.

Entre las ventajas atribuidas a esa clase de medidas se menciona que están libres de las arbitrariedades propias de los indicadores “objetivos”, dado que es la población la que define la pobreza y no el estadístico o el investigador (Feres & Mancero, 2001a). En esa medida, el método tiene implícito el supuesto de que “cada individuo por sí mismo es el mejor juez de su propia situación” (van Praag *et al.*, 1980, citados en Feres & Mancero, 2001a: 22).

Sin embargo, se argumenta que el método puede inducir las respuestas de los encuestados en la eventualidad de que ellos determinen la asistencia social que reciben (Feres & Mancero, 2001a). Es decir, podría haber sesgos en respuestas orientadas a determinar las líneas de pobreza subjetivas (por ejemplo, el ingreso mínimo requerido para la satisfacción de las necesidades básicas del hogar).

Pese a la importancia creciente de las medidas de pobreza subjetiva en el mundo, sus resultados en el país (derivados de las encuestas de calidad de vida del DANE) no suelen tener la misma visibilidad de las medidas objetivas⁹. Esa situación se ilustra en las Bases del actual Plan Nacional de Desarrollo, cuyo diagnóstico y componente de seguimiento no incorporan medidas de pobreza subjetiva. De hecho, solo hay dos indicadores de seguimiento a la pobreza en las Bases del Plan: la pobreza por ingreso y el Índice de Pobreza Multidimensional.

4. La pobreza en Manizales: el caso de una ciudad “extrema”

En esta sección se incluyen dos tipos de análisis relacionados con la pobreza en Manizales, a manera de *estudio de caso*. En la primera parte se presenta un examen crítico de los indicadores de pobreza monetaria calculados para Manizales por la *Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad* (MESEP: 2009). Aunque algunos tienen un carácter preliminar, esos resultados ameritan reflexiones en torno a las técnicas que se están empleando en la revisión de las líneas de pobreza que actualmente adelanta esa Misión. En la segunda parte se realiza una caracterización de la pobreza reciente en la zona urbana de Manizales a partir de varios indicadores estimados con base en la encuesta de calidad de vida diseñada y aplicada por el CRECE en 2009: 1) la Línea de Pobreza, 2) el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, 3) el Índice de Pobreza Multidimensional, 4) algunas medidas subjetivas.

La pobreza monetaria en Manizales según la MESEP

El análisis de la pobreza monetaria en Manizales según los cálculos de la MESEP (2009, 2010) y su comparación con otros indicadores de pobreza revelan una fuerte contradicción: mientras que las estimaciones de la Misión para el período 2002-2009 muestran a Manizales como la ciudad con mayor nivel de pobreza monetaria entre las trece áreas metropolitanas incluidas¹⁰ (con tasas de 54,8% el primer año y 45,4% en el último), otras fuentes de información la presentan como la capital departamental con menor pobreza por NBI. Aunque esa contradicción ya había sido mencionada en análisis realizados por la administración municipal (ver, por ejemplo, Alcaldía de

⁹ Los indicadores de pobreza subjetiva están disponibles desde la encuesta de 2003. Sin embargo, el formulario de 1997 ya había incluido preguntas como la percepción sobre la suficiencia del ingreso para cubrir los gastos mínimos del hogar.

¹⁰ Además de Manizales, están Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio.

Manizales, 2007), es común que se resuelva afirmando que la pobreza de Manizales es de tipo monetario (*Ibid.*).

El examen de datos históricos de la pobreza por ingresos en Manizales también genera dudas: mientras que en los años 1984-1985 la ciudad tenía, entre trece ciudades, el cuarto porcentaje más alto de personas y hogares pobres por Línea de Pobreza (41,9% y 35,6%, en su orden) (DANE, 1988), en 1994-1995 pasó a ocupar el puesto 19 entre 23 ciudades, con una incidencia del 33,8% de hogares pobres (DANE, 1997). Es decir, Manizales pasó de tener una pobreza monetaria comparativamente alta a mediados de los ochenta a uno de los menores niveles relativos una década después. Sin embargo, en esos mismos años (1984-1985 y 1994-1995) la pobreza por NBI en la ciudad fue la más baja entre las 13 y 23 ciudades incluidas en las mediciones correspondientes (20,1% y 8,7%, respectivamente). El dato oficial más reciente del NBI disponible para la ciudad, con base en el Censo de 2005, muestra que el indicador de la zona urbana de Manizales es, de nuevo, el más bajo entre las capitales departamentales del país (9%). Eso revela que, a diferencia de la medida de pobreza monetaria, el comportamiento del NBI de Manizales en el contexto nacional ha sido consistente en el tiempo.

Las razones que explican los altos niveles de pobreza monetaria arrojados por la MESEP para Manizales son: 1) el alto costo de la canasta *normativa* de alimentos (que determina la línea de indigencia), explicado por los elevados requerimientos calóricos que resultan con las técnicas usadas; 2) el bajo peso comparativo que tienen los alimentos en el presupuesto medio de los hogares de Manizales; 3) como resultado de lo anterior, el alto coeficiente por el que debe multiplicarse la línea de indigencia o pobreza extrema de la ciudad para calcular la Línea de Pobreza.

Debido a esas razones, la situación de Manizales resulta paradójica: de acuerdo con los requerimientos calóricos, su población *debería* ser la que más gasta en alimentos. Sin embargo, en la práctica, es la ciudad donde ese rubro tiene el menor peso en la canasta familiar. Pero, por razón de las normas energéticas, su canasta alimentaria es, en términos absolutos, la más costosa entre las ciudades incluidas. Por lo tanto, su línea de indigencia es la más alta. Además, por tener el menor peso del rubro de alimentos, su canasta no alimentaria también resulta ser la más costosa. Así, a pesar de ser una de las ciudades con menor costo de vida en el país (Romero, 2005) y tener un ingreso familiar que está entre los más altos (MESEP, 2010), sus comparativamente elevadas líneas de indigencia y pobreza hacen que termine siendo la más pobre con los indicadores monetarios. Sin desconocer que la ciudad puede tener niveles importantes de pobreza monetaria, los análisis anteriores

evidencian problemas en la estimación de las líneas de pobreza en el país. La MESEP debería revisar el tema y evaluar otras alternativas de cálculo.

Para ese efecto, resultan ilustrativas las críticas efectuadas al método de *consumo calórico* o *costo energético* por Herrera (2010: 21), quien, citando a Ravallion & Lokshin (2006), afirma que ese método “*produce siempre líneas de pobreza inconsistentes desde el punto de vista del bienestar*”. Asimismo, cuestiona el uso de canastas *normativas* y recomienda que, en su lugar, se empleen canastas *reales*. En su opinión:

- Nada asegura que los ítems de las canastas normativas estén disponibles para el consumo.
- Tampoco hay garantía de que dichos ítems tengan precios que puedan ser estimados de manera robusta.
- Nada asegura que los productos de la canasta alimentaria normativa puedan ser consumidos por una fracción importante de la población (productos que no hacen parte de las hábitos alimentarias de la población).
- Las canastas normativas, al utilizar múltiples criterios (aporte calórico, proteico, micro nutrientes, porcentaje de proteínas de origen animal, etc.) terminan siendo canastas *ad hoc* que dependen en gran medida del experto que las construyó. Los criterios de transparencia, aceptación por consenso y reproductibilidad se cumplen difícilmente en este caso. (Herrera, 2010: 30).

La pobreza en la zona urbana de Manizales según la Encuesta de Calidad de Vida de 2009

Antes de presentar los indicadores de pobreza de la zona urbana de Manizales estimados a partir de la encuesta de calidad de vida, es necesario precisar que no son comparables con los arrojados por fuentes como la MESEP: 2009, en el caso de la pobreza monetaria, ni con los datos censales del DANE: 2010. En cuanto a la pobreza monetaria, la no comparabilidad radica en que los ingresos con los que se trabajó en la encuesta no fueron objeto de ajustes como los que se realizan a nivel nacional para resolver los problemas de subregistro y la no coincidencia con otras fuentes de ingreso. Usualmente esos ajustes pueden generar un aumento de 20-30% en el ingreso. Acerca de los datos censales (por ejemplo, NBI), no son comparables con los de la encuesta porque la aplicación de esta última se concentró en viviendas identificadas en la base cartográfica del municipio, y allí no aparecían algunas zonas subnormales.

La comparación entre el ingreso *per cápita* de los hogares de Manizales encuestados en 2009 con la línea de pobreza construida por Planeación Nacional para la ciudad en ese período (cerca de 390 mil pesos mensuales), revela que el 63,3% de los hogares tenía un ingreso inferior a ese nivel, por lo cual pueden considerarse pobres según ese indicador. Por su parte, el 21% tenía un ingreso por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema, estimada en cerca de 150 mil pesos mensuales por persona.

En cuanto a los demás indicadores “objetivos” de pobreza estimados para la zona urbana de Manizales, el NBI fue de sólo 3,8%, mientras que el Índice de Pobreza Multidimensional diseñado recientemente por Planeación Nacional apenas alcanzó un 0,5%. Acerca de este último, hay que señalar que se usó el criterio de considerar como pobres a aquellos hogares que registraran cinco o más privaciones en los aspectos incluidos en el indicador. Su bajísimo nivel hace pensar en la necesidad de replantear ese criterio y usar uno más restrictivo: por ejemplo, considerar pobres a aquellos hogares que tengan al menos dos privaciones (el 36,2%) o mínimo tres (11%)¹¹.

Aunque las anteriores medidas agregadas no resultan muy dicentes (sólo revelan bajos niveles de pobreza), cuando se examina el comportamiento de los indicadores que las constituyen se observan aspectos de interés para propósitos del diseño de políticas públicas locales. Los resultados más importantes tienen que ver con los indicadores de educación incluidos en el Índice de Pobreza Multidimensional, que son los que muestran las mayores carencias. Por un lado, el 66,7% de los hogares urbanos de Manizales registra una privación en la variable de *logro educativo*, lo que significa que esos hogares tienen al menos un integrante de más de 15 años de edad con un nivel de escolaridad de nueve años o menos, es decir, con estudios inferiores o iguales al cuarto grado de educación secundaria. Por el otro, el 21,2% de los hogares presenta *rezo escolar*, es decir, al menos uno de sus integrantes entre 7 y 17 años tiene una escolaridad inferior a la norma nacional (seis años de diferencia entre su edad y su escolaridad). Otro indicador que revela una carencia importante es el *aseguramiento en salud*, que forma parte también del Índice de Pobreza Multidimensional: el 18,2% de los hogares urbanos de la ciudad tiene al menos un integrante por fuera del sistema de seguridad social en salud.

Esos resultados contrastan con las buenas condiciones habitacionales y de acceso a servicios reveladas por los indicadores correspondientes, incluidos

¹¹ Teniendo en cuenta que Bogotá obtuvo un índice del 8% en 2008 para cinco privaciones o más (Angulo, 2010), cabe pensar que haya alguna(s) omisión(es) en la estimación efectuada para Manizales. Es necesario esperar a que haya una mayor difusión del método de cálculo del índice por parte del DNP para verificar los criterios utilizados en el cálculo.

tanto en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas como en el Índice de Pobreza Multidimensional.

Finalmente, el análisis de algunas medidas subjetivas revela que el 31,9% de los encuestados en la zona urbana de Manizales se considera pobre. La misma proporción afirmó que los ingresos de su hogar no alcanzan para cubrir los gastos mínimos. Prácticamente todos los encuestados que se perciben como pobres asocian esa situación a sus ingresos: el 98% afirma que el ingreso de su hogar no alcanza o apenas logra cubrir los gastos mínimos. En cambio, entre quienes no se consideran pobres hay, por ejemplo, una quinta parte que dice que su ingreso no alcanza a cubrir gastos mínimos. Es decir, la insuficiencia de ingresos hace que algunos hogares se sientan pobres, pero otros no asocian la pobreza con ese indicador.

La riqueza de información disponible a partir de la encuesta de calidad de vida aplicada en la zona urbana de Manizales, permite análisis más detallados de la pobreza en la ciudad, que son de gran utilidad para la comprensión del fenómeno y para el diseño de políticas públicas locales. Algunos de esos análisis ya se han efectuado¹².

5. Conclusiones y lineamientos para el monitoreo de la pobreza

Varias de las reflexiones incluidas en el texto sugieren que gran parte de los debates alrededor de la conceptualización y la medición de la pobreza resultan inocuos. Aunque hay diferencias en los enfoques para su abordaje, se han promovido una serie de conflictos o dualismos que terminan siendo débiles y que impiden una adecuada y deseable *complementariedad* de las ideas y las medidas desarrolladas.

Algunas de las críticas formuladas a los principales indicadores de pobreza utilizados resultan inconsistentes: a las medidas indirectas se las critica por no ser directas; a las que pretenden medir aspectos materiales del bienestar, se las juzga por no incluir aspectos no materiales; sobre los indicadores de pobreza estructural se discute que no sirven para medir pobreza coyuntural; los indicadores simples son cuestionados por su carácter unidimensional, mientras que los compuestos son criticados porque pierden información en el momento de su agregación; las medidas monetarias se desaprueban por utilitaristas, pero algunas formas del utilitarismo son muy similares al enfoque de capacidades¹³. Al respecto es importante tener presente que

¹² Ver, por ejemplo: Celis (2010); Matijasevic, Villada & Ramirez (2010); Velásquez (2010).

¹³ Para una interesante discusión sobre este último aspecto, se recomienda el texto de González (2010).

los distintos indicadores diseñados para estimar la pobreza son limitados, parciales y miden aspectos diferentes. No hay indicadores perfectos, pero todos tienen el potencial de ser útiles. Eso depende del *espacio* en que se esté trabajando.

Sen (1979) afirmaba que la construcción de medidas de pobreza se lleva a cabo en dos etapas: la *identificación* y la *agregación*. A partir de esa idea, a continuación se presentan unos lineamientos para el monitoreo a la pobreza en el contexto colombiano. Se trata de un conjunto de recomendaciones acerca del uso que puede hacerse de los distintos indicadores de pobreza, así como de otra información disponible que contribuye a su explicación y facilita el diseño de políticas para su superación.

La **identificación** de los pobres en el país, es decir, su “individualización”, la determinación de quiénes son, dónde viven y qué necesidades tienen, puede efectuarse mediante la aplicación de encuestas como Sisben, que han venido actualizándose con una periodicidad cercana al quinquenio. Con esas encuestas, y la construcción del índice correspondiente, se sabe cuáles son los hogares con los estándares de vida más bajos, lo que facilita la focalización de los programas sociales en ellos. No se requiere construir un indicador que dé cuenta de cuántos son. Dado que esa encuesta se hace en todo el país, esa identificación está disponible para todos los municipios.

Para la estimación de indicadores *agregados* de pobreza (que podría asimilarse a la etapa de **agregación**), que son necesarios para las evaluaciones globales de la política social, puede trabajarse con la medida tradicional de incidencia a partir de las líneas de pobreza. El DANE aplica de manera permanente la Gran Encuesta Integrada de Hogares, con representatividad estadística mensual para el país, bimensual para las zonas urbana y rural, trimestral para las trece áreas metropolitanas, y anual para veintitrés departamentos. Esa encuesta indaga por la situación laboral de la población y los ingresos percibidos. A partir de ese instrumento, y de su cruce con una canasta de bienes y servicios más *realista* que la actual, es posible contar con indicadores periódicos de pobreza monetaria, que resultan adecuados para el propósito señalado: realizar una evaluación *global* del gasto social y/o del bienestar económico de la población. Los “dominios” de interés corresponden a las representatividades señaladas (país, zonas, áreas metropolitanas, departamentos). Esos indicadores no requieren encuestas específicas, salvo para la actualización de la estructura de consumo, que se realiza a partir de la encuesta de ingresos y gastos del DANE. Podría resultar un despropósito la aplicación frecuente –por ejemplo, cada año– de una encuesta adicional (como la de calidad de vida, que es larga y costosa) con el argumento de contar

con mejores indicadores de pobreza. Sería preferible invertir esos recursos en programas sociales focalizados en la población pobre identificada.

Hay un tercer aspecto, más asociado con los análisis de pobreza que con su identificación, consistente en la **caracterización** de la pobreza. Algunos de los indicadores usados para la identificación parecen más adecuados para este otro propósito. Eso se explica por las “imperfecciones” de algunos indicadores en términos de mensurabilidad, sesgos, dificultad de construirlos con alta periodicidad, interpretación, etc. Entre las medidas que podrían usarse para la caracterización de la pobreza están el Índice de Pobreza Multidimensional así como los indicadores de pobreza subjetiva o los factores cualitativos asociados que se indagan en las encuestas de calidad de vida. En cuanto al Índice de Pobreza Multidimensional, puede usarse, como ocurría con el NBI, para la construcción de “mapas de pobreza” que permitan la ubicación geográfica de las carencias reveladas por el indicador (Feres & Mancero, 2001b). En esa medida, más que el resultado final del indicador, es relevante el análisis de cada dimensión o variable por separado para la focalización geográfica de las políticas sociales. El Índice de Pobreza Multidimensional puede aportar también información sobre el desarrollo de capacidades humanas no reflejadas en el ingreso. El principal aporte que algunos autores le reconocían al NBI, y que puede atribuírsele al Índice de Pobreza Multidimensional, se deriva precisamente de su *“capacidad para identificar geográficamente las necesidades no cubiertas por la población. Por esta razón, es razonable plantear su utilización como una herramienta de caracterización de la pobreza, complementando las mediciones realizadas a partir de métodos indirectos, y brindando información útil para la focalización de políticas”* (Ibíd.: 24).

Acerca de las medidas subjetivas:

“[...] pueden enriquecer el debate público, aportan información [...] de utilidad para los especialistas y las autoridades, sobre lo que le interesa a la población, y ayudan a explicar ciertos resultados de la aplicación de una determinada política [...] pueden ayudar a descifrar las actitudes políticas, las preferencias ideológicas y las creencias que condicionan el proceso político” (Lora, 2008: 233).

En una dirección similar, *“Los análisis subjetivos se plantean como estudios complementarios a los enfoques tradicionales bajo el convencimiento [de] que un análisis de pobreza , además de identificar y cuantificar los hogares pobres, debe buscar captar cómo perciben esos hogares su situación”* (Giarrizzo, 2007: 4). Ese tipo de indicadores también puede considerarse para la medición de pobreza estructural, de largo plazo, que no requiere alta periodicidad.

La provisión de bienes públicos, que suele excluirse de las mediciones pero se menciona en las críticas a las medidas de pobreza monetaria, debería incluirse en las caracterizaciones. Las encuestas de calidad de vida son un buen insumo para recopilar información asociada a esos bienes. Esas encuestas están disponibles para ciudades grandes y regiones. Para el resto de ciudades puede trabajarse con información de los censos (podría adaptarse el Índice de Pobreza Multidimensional de manera que sólo comprenda variables censales). Para la caracterización de temas específicos y claves (como educación, salud, nutrición), puede trabajarse con las estadísticas producidas en los propios municipios. Como señala Ravallion (1992), dado que algunos aspectos del bienestar no están reflejados de manera adecuada por los indicadores basados en ingreso o gasto, puede hacerse uso de medidas suplementarias (indicadores sociales y servicios públicos).

Finalmente, para el **diseño de políticas públicas** asociadas con servicios sociales resultan útiles los análisis de las dimensiones incluidas en el NBI y en el Índice de Pobreza Multidimensional (políticas de vivienda, servicios, educación, salud, atención a la primera infancia), mientras que la evaluación de la pobreza monetaria puede servir, pero es insuficiente, para el diseño de política económica (empleo, ingresos). Al respecto debe señalarse que una medida de pobreza *agregada* (como el porcentaje de pobres estimado mediante la Línea de Pobreza o el Índice de Pobreza Multidimensional consolidado) no arroja información práctica para el diseño de políticas *específicas*. Y, como los gobiernos no diseñan “políticas de reducción de la pobreza”, sino programas en áreas particulares para su disminución (por ejemplo, en aspectos laborales, de educación, salud, vivienda, etc.), es más conveniente disponer de medidas desagregadas (a nivel, incluso, de variables).

Pese a la mayor utilidad que, para efectos de política pública, tienen los indicadores desagregados, resulta necesaria la construcción de medidas de pobreza monetaria *realistas*, basadas en canastas de bienes y servicios ajustadas a la *realidad*, no a la *normatividad*, que permitan contar con diagnósticos rápidos, actualizados y creíbles de la pobreza para distintas desagregaciones geográficas. La MESEP debería revisar sus estimaciones y adoptar un método técnicamente robusto, pero también transparente, replicable y fácil de entender y explicar (Herrera, 2010). El análisis realizado para Manizales refleja las grandes distorsiones generadas por la técnica seleccionada por la Misión para la estimación de las líneas de pobreza en el país.

Bibliografía

- ALCALDÍA DE MANIZALES. (2007). "Información de pobreza en Manizales. La magnitud de las cifras". Manizales. En: <http://cie.wdfiles.com/local--files/social/Pobreza%20Marzo%202007.pdf> [Julio 16 de 2010].
- ALKIRE, Sabina & SANTOS, Maria Emma. (2010). "Acute Multidimensional Poverty: A New Index for Developing Countries". *OPHI Working Paper*, No. 38. En: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf> [Julio 23 de 2010].
- ANGULO, Roberto. (2010). "Propuesta de un Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-OPHI) para Colombia". Presentación realizada en el Seminario Internacional Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá, julio 28 y 29. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=XpCxWgBpOIM%3d&tabid=1192> [Agosto 10 de 2010].
- ARRIAGADA, Camilo. (2000). "Pobreza en América Latina. Nuevos escenarios y desafíos de políticas para el hábitat urbano". *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, No. 27. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/5637/lcl1429e.pdf> [Octubre 1 de 2010].
- ARRIAGADA, Irma. (2003). "Dimensiones de la pobreza y políticas de género". Documento preparado para el curso Pobreza, globalización y género: avances en la teoría, la investigación y estrategias, con especial foco en América Latina. CEPAL, mimeo. En: http://www.generoypobreza.org.ar/docs/04_Arriagada_Definiciones.de.pobreza.y.politicas.publicas.pdf [Octubre 1 de 2010].
- ASSELIN, Louis-Marie & DAUPHIN, Anyck. (2001). "Poverty measurement: a conceptual framework". Canadian Centre for International Studies and Cooperation, CECI. Québec. En: <http://www.pep-net.org/fileadmin/medias/pdf/asselin/Poverty.pdf> [Diciembre 3 de 2010].
- BOURGUIGNON, François & CHAKRAVARTY, Satya R. (2002). "Multi-dimensional poverty orderings". *DELTA Working Papers* 2002-22. DELTA (Ecole normale supérieure). En: <http://www.delta.ens.fr/abstracts/wp200222.pdf> [Octubre 5 de 2010].
- CELIS, Marly Tatiana. (2010). "¿Está segregada la pobreza en Manizales?". En: *RegionEs*, Vol. 5, No. 2, pp. 55-98.
- CORREDOR, Consuelo. (2004). "Pobreza, equidad y eficiencia social". *Cuadernos PNUD-MPS*, No. 1. Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. PNUD. En: <http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/10ipq.pdf> [Febrero 22 de 2007].
- CRECE-Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales-. (2009). Encuesta de Calidad de Vida de Manizales. Manizales.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA -DANE-. (1988). "La Pobreza en trece ciudades colombianas". *Boletín de estadística*, No. 429. Bogotá.
- _____. (1997). *Cuadros de salida de la encuesta de ingresos y gastos 1994-1995*. Bogotá.

- _____. (2008). "Censo General 2005: Calidad de vida". En http://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_31dic08.xls [Octubre 10 de 2010]
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. (2008). "Actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales. Conpes Social 117". Bogotá. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/117.pdf> [Diciembre 3 de 2010].
- _____. (2010). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=PmpNQzO2JFg%3d&tabid=1157> [Diciembre 3 de 2010].
- FERES, Juan Carlos & MANCERO, Xavier. (2001a). "Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura". *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, No. 4. Santiago de Chile. En: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf> [Octubre 2 de 2010].
- _____. (2001b). "El método de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y sus aplicaciones en América Latina". *Serie estudios estadísticos y prospectivos*, No. 7. Santiago de Chile. En: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/cepal/espro/7.pdf> [Noviembre 2 de 2004].
- GIARRIZZO, Victoria. (2007). "Percepciones de Pobreza y Pobreza Subjetiva. Un estudio para la Argentina". Universidad de Buenos Aires. En: <http://www.cerx.org/textos/articulos/Percepciones%20de%20Pobreza.pdf> [Julio 8 de 2010].
- GONZÁLEZ, Jorge Iván (2010). "Medidas multidimensionales de pobreza: Más allá del utilitarismo". Documento presentado en el Seminario Internacional Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá, julio 28 y 29. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=bpBHG5rjczk%3d&tabid=1192> [Agosto 10 de 2010].
- HAUGHTON, Jonathan & KHANDKER, Shahidur R. (2009). *Handbook on Poverty and Inequality*. The World Bank. Washington, D.C.
- HERRERA, Javier (2010). "Medición de pobreza monetaria: desarrollos recientes". Presentación realizada en el Seminario Internacional Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá, julio 28 y 29. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=f-UbCqwezGaE%3d&tabid=1192> [Agosto 10 de 2010].
- LORA, Eduardo. (Ed). 2008. *Calidad de vida: más allá de los hechos*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Fondo de Cultura Económica. En: http://www.superacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/calidad_de_vida.pdf [Febrero 11 de 2009].
- MATIJASEVIC, María Teresa; VILLADA, Carolina & RAMÍREZ, Mónica (2010). "Felicidad, bienestar y capacidad de agencia. El caso de Manizales". En: *RegionEs*, Vol. 5, No. 1, pp. 104-150.

- MISIÓN PARA EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD –MERPD–. (2006). *Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia*. Bogotá. En: http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDS/Pobreza/En_Que_Vamos/Metodologia_de_medicion_y_magnitud_pobreza_MERPD.pdf [Septiembre 4 de 2006].
- MISIÓN PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD –MESEP–. (2009). “Resultados Fase 1. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008)”. Resumen Ejecutivo. Bogotá. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=8hlXDeJ%2FbRE%3D&tabid=337> [Agosto 2 de 2010].
- _____. (2010). *Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009*. Bogotá. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=ltogs6K6cUQ%3D&tabid=337> [Octubre 3 de 2010].
- NINA, Esteban; GRILLO, Santiago & KARPF, Elizabeth. (2007). “¿Cuál es el mejor indicador de pobreza en Colombia para la orientación del gasto público social?”. *Papel Político*, Vol. 12, No. 1, pp. 117-144. En: <http://www.javeriana.edu.co/politicas/publicaciones/documents/5.Mejorindicadordepobreza.pdf> [Octubre 12 de 2009].
- PIEDRAHITA, Esteban. (2010). “Una propuesta de tablero de control para monitorear las condiciones de vida en Colombia”. Presentación realizada en el Seminario Internacional Colombia en las nuevas tendencias de medición de la pobreza y la igualdad de oportunidades. Bogotá, julio 28 y 29. En: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=sqpo3Byv3zc%3d&tabid=1192> [Agosto 10 de 2010].
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO –PNUD–. (2010). “Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano”. Nueva York. En: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_ES_Complete_reprint.pdf [Noviembre 25 de 2010].
- RAVALLION, Martin. (1992). “Poverty Comparisons, A Guide to Concepts and Methods, Living Standards Measurement Study”. *Working Paper* 88. Washington D.C.: World Bank. En: http://www.countrycompass.com/_docs/library/WB%20Working%20Paper%20-%20Poverty%20Comparisons%20A%20Guide%20to%20Concepts%20and%20Methods.pdf [Octubre 10 de 2010].
- ROMERO, Julio. (2005). “¿Cuánto cuesta vivir en las principales ciudades colombianas? Índice de Costo de Vida Comparativo”. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 57. Cartagena: Banco de la República. En: [http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-57-\(VE\).pdf](http://www.banrep.gov.co/documentos/publicaciones/pdf/DTSER-57-(VE).pdf) [Julio 16 de 2010].
- RUGGERI, Caterina; SAITH, Ruhi & STEWART, Frances. (2003). “Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches”. *Working Paper Number 107, QEH Working Paper Series – QEHWPS107*. En: <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps107.pdf> [Octubre 11 de 2010].

- SÁNCHEZ, Fabio & NÚÑEZ, Jairo. (1999). La medición de la pobreza en Colombia. Bogotá: DNP. En: <http://galeon.com/alianzakennedy/pobreza.pdf> [Octubre 7 de 2010].
- SARMIENTO, Alfredo & RAMÍREZ, Clara. (1998). "El índice de condiciones de vida: una propuesta para la distribución". Departamento Nacional de Planeación, Misión Social, Bogotá.
- SEN, Amartya. (1979). "Issues in the measurement of poverty". *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 81, No. 2, Measurement in Public Choice, pp. 285-307. En: <http://www.jstor.org/pss/3439966> [Octubre 4 de 2010].
- _____. (1985). "A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend". *Oxford Economic Papers*, New Series, Vol. 37, No. 4, pp. 669-676. En: <http://www.jstor.org/pss/2663049> [Octubre 4 de 2010].
- _____. (1995). *The Political Economy of Targeting*. Public Spending and the Poors: Theory and Evidence. World Bank. En: http://www.adatbank.ro/html/cim_pdf384.pdf [Octubre 7 de 2010].
- VELÁSQUEZ, Liliana. (2010). "Condiciones de vida objetivas y subjetivas en Manizales". En: *RegionEs*, Vol. 5, No. 1, pp. 40-72.