

Medición de la pobreza en contextos de crisis. Una visión desde la perspectiva de la ciudadanía social

*Poverty measurements in crisis contexts.
A view from social citizenship*

Resumen

Este artículo plantea un análisis de las diferentes perspectivas de medición de la pobreza, sus ventajas, desventajas y limitaciones y la evolución de los diferentes enfoques a través del tiempo. Resalta la integralidad de la perspectiva de “las capacidades y los derechos” y subraya el caso de Colombia a partir de los datos presentados sobre pobreza por ingresos. Finalmente se señalan los alcances de los distintos índices de medición de la pobreza.

Palabras clave: : pobreza, medición, capacidades y derechos, índices.

Abstract

This article presents an analysis of the different perspectives of measuring poverty, with its advantages, its disadvantages and its limitations and the evolution of its different approaches over time. This paper highlights the integrality of the “abilities and rights” perspective and emphasizes the Colombian case using the data presented on income poverty. Finally, this article indicates the scope of the different measurement poverty index.

Keywords: *poverty, measurement, abilities and rights, index.*

Recibido el 23 de septiembre de 2011 y aprobado el 3 de octubre de 2011

1 Oscar Useche Aldana es economista y Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria. Doctor en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada; es profesor de la Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria de la Universidad Distrital y de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario en Bogotá. Se desempeña como analista temático de la Radio Universidad Nacional. Director del Centro de Estudios e Investigaciones Humanas y Sociales (CEIHS) y de la revista Polisemia de UNIMINUTO. Lidera el Grupo de Investigación “Ciudadanía y Paz” clasificado por Colciencias en la categoría A1 de la convocatoria del año 2010. Correo electrónico: oscarusal@gmail.com



Las tendencias dominantes en la disciplina económica crearon, a través de los años, un relato y unos códigos discursivos que tendieron a definir la pobreza a partir de conceptos cerrados y unidimensionales. Apoyadas en la potencia de la formalización matemática y en la elaboración estadística, propusieron modelos de lectura de la pobreza como una variable dependiente del crecimiento del producto, y a partir de sus métodos positivistas, hallaron muchas dificultades para incorporar otras dimensiones explicativas de la vida social tales como la madurez del entorno ciudadano, la profundidad de la democracia en un territorio dado, la participación de las comunidades y de los individuos o el tipo de intervención del Estado.

Recientemente se ha abierto paso un enfoque integral de la pobreza que aprovecha el acervo especializado de la disciplina económica, pero, a la vez, concede un valor decisivo al papel que juegan los derechos sociales de la gente en la lucha por hacer retroceder los obstáculos existentes, en una sociedad específica, para que todos los ciudadanos puedan acceder a una vida con dignidad y libertad. Como ya señalé en otro estudio², la pobreza es la inequidad máxima, justamente porque indica y genera factores restrictivos para que grupos importantes de la población gocen plena-

mente de sus derechos de ciudadanía social. Tal disfrute de los derechos sociales sería un mínimo de lo que se puede esperar de una sociedad que pretenda reivindicarse como moderna.

El análisis del empobrecimiento contribuye entonces a evaluar en distintos planos la interacción de los factores que pueden determinar grados de insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y, por supuesto, de los derechos políticos democráticos. El trabajo de los científicos sociales es el de proporcionar herramientas analíticas que permitan comprender por qué un enorme sector de la población, en medio del empuje del capitalismo, se mantienen sumidos en la precariedad material, se les enajena de la posibilidad de educarse y nutrirse adecuadamente, se les expulsa del campo, se les priva de techo y salud y se les imposibilita participar de las decisiones políticas o de los proyectos de desarrollo social y cultural del país.

La comprensión del empobrecimiento como pobreza de ciudadanía

Para este trabajo, la pobreza, en las sociedades de la modernidad capitalista, debería entenderse

2 Este texto es producto de la investigación: "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El desafío de la ciudadanía social" realizado por el autor para el "Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH". Bogotá. 2009. Aquí se presenta una versión sintética y actualizada de los apartes referidos al desarrollo económico y social como soporte de la ciudadanía social y de los DESC.

como un problema de carencia de derechos y de ausencia de condiciones para ejercer y expandir las capacidades, no por cuestiones inherentes al “ser”, sino por el contexto económico y sociopolítico prevaleciente en una sociedad. Es así como la pobreza es, ante todo, un problema de falta de garantías para el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos y está relacionado con la concepción del desarrollo, noción que va mucho más allá que la del mero crecimiento económico.

Puede ser muy útil, al respecto, transgredir la vieja idea del desarrollo como un proceso siempre ascendente de progreso material y aproximarse al punto de vista de Amartya Sen, que entiende el desarrollo como:

[...] la expansión de las capacidades de la gente, el cual está basado en la potenciación de las aptitudes y derechos de toda la población. La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo [...] El desarrollo exige la eliminación de las 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 exceso de intervención de los Estados represivos (Sen, 2001, p. 3).

Los derechos y libertades fundamentales, dentro de los cuales se incluyen los DESC, pero que atañen también a ámbitos como la libertad de participación política en las decisiones sociales, se encuentran entre los elementos constitutivos del desarrollo. Su importancia en los procesos de democratización general de la sociedad, de ampliación del campo político de los derechos civiles y políticos y de promoción de la acción participante de los ciudadanos(as) es evidente. Al decir de Sen:

[...] no tiene que demostrarse por medio de su contribución directa al crecimiento del PNB o al fomento de la industrialización. De hecho, resulta que estas libertades y derechos también contribuyen muy eficazmente al progreso econó-

mico. Pero aunque la relación causal es realmente significativa, la reafirmación de las libertades y los derechos por parte de esta conexión causal se suma al papel directamente constitutivo de estas libertades en el desarrollo (Sen, 2001, p. 4).

Desde este punto de vista, la pobreza es un problema de calidad de vida en donde las personas en realidad están privadas de derechos fundamentales para su desarrollo individual y social, tales como un ingreso mínimo que les permita resolver necesidades básicas de subsistencia, tener dominio sobre un conjunto de bienes mercantiles esenciales y acceder a otros referidos al ámbito de lo público y del espacio social.

En este sentido, se tiene que concebir el sistema social como un todo funcional, dentro del cual los empobrecidos están integrados de manera precaria a las dinámicas económicas sociales y políticas y en medio de éstas generan sus propias claves culturales. El asunto no es que existan por fuera del sistema, que estén excluidos de él, o que no le aporten trabajo o riqueza, lo que sucede es que están excluidos de los beneficios, de la distribución del producto de toda la sociedad y han sido colocados en condiciones de mucha debilidad para desarrollar sus capacidades y potencialidades.

En el caso colombiano, el empobrecimiento está agravado por la crisis del modelo económico prevaleciente y cuya expresión política es su debilidad extrema como proyecto social trascendente y público. Se ha carecido de un sistema de mediaciones legítimas que racionalice el encuentro de los intereses individuales y colectivos a la luz del escenario de lo público moderno. Los individuos o grupos se afirman esencialmente mediante estrategias de poder, en ocasiones apelando a la violencia, en función de intereses parciales y cerrando las puertas a una homologación de fuerzas democráticas, que puedan encontrarse en escenarios de igualdad de derechos para construir el interés común.

A la ciudadanía precaria que se desprende del anterior panorama se ha respondido desde diferentes enfoques. El que aquí se presenta

esta inspirado en el que analiza la pobreza desde “las capacidades y derechos”. Allí se hace énfasis en lo imprescindible de superar la precariedad de las *dotaciones iniciales* y en formar a la gente para el ejercicio de sus derechos. Las dotaciones iniciales son el patrimonio con el cual cuentan las personas para poder poner en acción sus capacidades, las cuales les facultan para ejercer unos derechos, los que a la vez se traducen en un determinado nivel de calidad de vida. Allí, se hace referencia a las dotaciones de bienes y servicios mercantiles (aquellos que se pueden transar en el mercado) y los no mercantiles (que son intangibles como justicia, libertad, seguridad, entre otros).

Desde hace más de una década sectores de la academia han indicado al respecto que:

Algunas de estas necesidades tienen a su vez la característica de ser bienes de mérito, es decir aquellos bienes que se merece la gente por el solo hecho de serlo, y por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico. Se trata de la alimentación, la salud y la educación. El ser bienes de mérito es el que les confiere su carácter universal, es decir que nadie debe ser excluido de ellos y por tanto es responsabilidad del Estado y la sociedad garantizarle esos bienes a quienes no están en condiciones de adquirirlos mercantilmente, y crear las condiciones para que en el largo plazo puedan ser autónomos en su adquisición. Sin el acceso a estos bienes de mérito, las personas están seriamente limitadas para desarrollar sus capacidades (Corredor, 1999).

Los bienes de mérito, señala la misma autora, son una construcción social, una elección social que les confiere el estatus de derechos fundamentales y universales que se expresan en un contrato social Constitucional:

Los bienes de mérito tangibles e intangibles socialmente convenidos en nuestra Carta Constitucional son: la libertad, la justicia, la seguridad, la educación, la salud, la nutrición y la vivienda. Desde el enfoque de las capacidades y derechos, éstos conforman un todo indisociable e integral. Son los principios mínimos de protección de todo ciudadano (Corredor, 1999).

Dentro de las *dotaciones iniciales*, como ya se dijo, están los bienes y servicios mercantiles y los no mercantiles. Alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación son bienes y servicios mercantiles, referidos más al ámbito de lo privado y que pueden ser objeto de intercambio. Si se cuenta con un ingreso adecuado, se puede acceder a ellos, por eso las políticas de generación de ingresos y el derecho a un empleo digno forman parte de una propuesta para reducir la pobreza. En este sentido, es imperativo que toda la población pueda percibir ingresos que les permita acceder a la satisfacción de estas necesidades.

Como la población empobrecida no es propietaria de tierras o de capital, no está en condiciones de percibir rentas o intereses; tampoco es dueña de empresas productivas, por lo que no obtiene ganancias. Sólo le queda vender su capacidad de trabajo y recibir salarios, o auto-emplearse y buscar los recursos indispensables para la sobrevivencia. Con estos ingresos, se puede acceder a un conjunto de bienes y servicios, cuya cantidad y calidad depende de la capacidad adquisitiva que tenga. A este conjunto de bienes sobre los cuales las personas ejercen un dominio, Sen los llama *titularidades*.

Para algunos investigadores, la pobreza es primordialmente pobreza de ciudadanía, ya que ésta impide a las personas obtener las condiciones de vida, materiales y espirituales, que les permitan participar plenamente en la vida económica, política y social, así como entender y contribuir a la construcción de los códigos culturales necesarios para dicha integración. La puesta en acción de las capacidades es la que crea las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos. La satisfacción de las necesidades básicas es un derecho de todos los ciudadanos. Al decir de A. Sen, el desarrollo:

Es un resultado integral de la forma en que la sociedad está organizada. El progreso social puede ser visto como la erradicación efectiva de las principales carencias que padecen los miembros de una sociedad (Sen, 1998).

La pobreza afecta directamente al individuo en unos de sus derechos fundamentales: su integridad como ser humano. La pobreza es negación de la realización de capacidades y expectativas, a las que todos tenemos derecho, negación de la oportunidad de participar, definiendo cada cual la opción que desea emprender según el potencial y el proyecto de vida individual; derecho que debe ser garantizado por la sociedad y sus instituciones, porque su realización no depende tan sólo de su situación y actitud personal, sino de las reglas del juego sociales.

La pobreza es ante todo, entonces, la privación de capacidades y derechos básicos y no puede ser evaluada solamente por un bajo ingreso o una renta per-cápita precaria, aunque estos factores instrumentales están generalmente asociados a ella. El análisis de la pobreza como carencia de derechos y oportunidades para vivir satisfactoriamente está muy relacionado con el problema de la calidad de vida en el sentido de las formas en que transcurre la vida humana, en que los ciudadanos pueden buscar su felicidad y seguridad comunes.

El premio Nóbel de Economía, Sen, analizando el éxito del estado indio de Kerala en la elevación de la calidad de vida de sus habitantes, a pesar de contar con un bajo nivel de renta per cápita, indica que:

Es posible aumentar enormemente la calidad de vida, aunque las rentas sean bajas por medio de un buen programa de servicios sociales. El hecho de que la educación y la asistencia sanitaria también contribuyan a acelerar el crecimiento económico se suma a las razones para poner un gran énfasis en estos sistemas sociales en las economías pobres, sin tener que esperar a hacerse rico primero (Sen, 1998).

Desde el punto de vista del análisis económico, este enfoque de la pobreza implica un replanteamiento en la construcción de la función de bienestar, que ha sido definida por la escuela neoclásica en primer término como un indicador de bienestar individual, en función de las variables

de ingreso y de gasto. Desde esa perspectiva, el indicador de bienestar está atado al concepto de utilidad, descrito como el efecto que se genera en el bienestar del individuo al consumir un bien o servicio. Como la utilidad que le reporta a un individuo el consumir un bien o servicio tiene un costo, el gasto efectuado en dicho consumo, tasaría el valor que tiene tal utilidad; por lo tanto, es el ingreso el que impone los límites a la cantidad de bienes con los cuales el individuo se propone maximizar el bienestar.

Esta visión utilitarista es cuestionada por economistas como Amartya Sen para quien, en la definición del bienestar, es decisivo incorporar, además del consumo de bienes y servicios, el nivel de realización que se alcanza con ellos para expandir las libertades y las capacidades de las personas; es decir el bienestar no puede concebirse sin derechos, “como conjunto de libertades socialmente protegidas”.

Este punto de vista es contrario a la tradicional ruptura que se ha hecho en Colombia entre la política económica y la política social. La primera resolvería los problemas del crecimiento, mientras que la segunda se destinaría a salidas coyunturales para aliviar la pobreza. Una política social en la mira de un desarrollo integral de los ciudadanos, en cambio, está compuesta ante todo por iniciativas públicas para la creación de oportunidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, reforma agraria y su amplia difusión para garantizar que los individuos desplieguen todas sus capacidades para participar directamente en los procesos de expansión económica y construcción social.

Mediciones de la pobreza en tiempos de crisis

Medir la pobreza hoy requiere de un ejercicio previo de valoración de la profundidad de la crisis de sociedad, una de cuyas manifestaciones es el remezón que sufren las estructuras económicas del capitalismo, con gran costo y sufrimiento para millones de personas. Esto hace indispen-

sable repensar las teorías económicas sobre las cuales se ha fundado el modelo neoliberal pre-vaiente, así como sus determinantes y efectos políticos. Este es el reto para la academia y la investigación.

Por lo visto, cumplir este objetivo implica, ante todo, explorar alternativas que no se circunscriban a paliar los efectos en los indicadores sociales o de crecimiento de un modelo nefasto, sino que enfatizan en la necesidad de una reconstrucción integral de las formas de vida de los seres humanos, tanto en el plano individual como en el de las relaciones colectivas, así como los modos en que desarrollamos nuestro encuentro con la naturaleza. Este es un esfuerzo que desborda el análisis económico para anclarse en las dimensiones éticas y políticas tanto de la subjetividad como de la organización social y que también nos implica en la profundidad del problema del entorno natural, atravesados unos y otros por crisis de proporciones inéditas³. Pero, en la medida en que se avanza en este derrotero, se hace igualmente urgente reubicar el papel que juegan los derechos sociales.

El discurso y la práctica de los derechos, no sólo involucra las alternativas éticas, sino que sirve de soporte a la implementación de políticas anti-cíclicas, que contribuyen a recuperar niveles de la producción y a promover un desarrollo humano integral. El modelo que ha entrado en barrena produjo graves niveles de desigualdad económica y generó la exacerbación de la discriminación y la exclusión, no únicamente en los países pobres, sino en el centro de los países llamados desarrollados.

Según la OIT, en el 2008 el número de trabajadores en el mundo que no ganan lo suficiente

para mantenerse a sí mismos y a sus familias, en tanto su salario no supera el umbral de pobreza de dos dólares al día, puede aumentar hasta los 1.400 millones, es decir, el 45% de los trabajadores de todo el planeta. Por su parte, las brechas de inequidad alcanzaron en Estados Unidos niveles similares a los de los años veinte del siglo pasado. Sen planteó al respecto que:

[...] la evaluación de la economía en términos de vida y muerte puede hacer que se preste atención a cuestiones apremiantes de la economía política. Este enfoque ayudará a que se comprendan mejor los problemas de las hambrunas, las necesidades sanitarias, la desigualdad entre los sexos, así como los de la pobreza y los de la discriminación racial incluso en las naciones ricas. La exigencia de ampliar las miras de la economía al uso para que en sus planteamientos quepa la economía de la vida y la muerte no es menos aguda en los Estados Unidos que en el África sub-sahariana azotada por el hambre (Sen, 2003, citado por Pérez, 2008, p. 99).

Para el caso colombiano, los cambios ocurridos a partir de la Constitución de 1991 han abierto la posibilidad de enfocar la búsqueda de la realización de los DESC como un compromiso con los principios del Estado Social de Derecho, lo cual implica la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza. De hecho, el artículo 357 de la Constitución y la Ley 60 de 1993 establecen la pobreza como criterio principal para la participación de los municipios de los ingresos corrientes de la Nación⁴. Se debe recordar que en la implementación de la política social, se ha dado un viraje desde el subsidio de la oferta de servicios hacia el subsidio de la demanda, con un criterio de focalización de los más pobres. Por eso, es indispensable valorar los métodos con los cuales se define la población

3 Al respecto vale la pena echar una ojeada al trabajo visionario del filósofo post-estructuralista francés Félix Guattari quien articula estas dimensiones en su propuesta de "ecosofía" en la que integra "los tres registros ecológicos, el del medio ambiente, el de las relaciones sociales y el de la subjetividad humana [...]" (Guattari, 1996, p. 8).

4 El Artículo 357 de la Constitución Política de Colombia dice al respecto: "Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación [...] Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total [...]"

receptora de los subsidios, que sería la población en mayor pobreza, o sea aquella que no puede hacer efectivos sus DESC. Tal como advierte el estudio de Sarmiento y Ramírez:

El desarrollo legal y administrativo ha hecho explícito una dimensión interpretativa que tiene repercusiones prácticas. Los subsidios no deben favorecer simplemente a los pobres, sino hacerlo con particular énfasis hacia los más pobres. Explicitar de esta manera el objetivo de la “focalización” introduce diferencias importantes en la forma de identificar a la población objetivo y en la forma de evaluar la eficacia y eficiencia de los programas. Cuando se evalúa la pobreza de un individuo o de una región, se tiene implícita una concepción de bienestar. Identificar la pobreza es identificar el conjunto de personas o regiones que están en el subconjunto inferior dentro de un conjunto ordenado por las características que se han definido como deseables (Sarmiento & Ramírez, 1998).

El crecimiento del fenómeno de la pobreza y de los intentos por contenerla, ha impulsado los esfuerzos técnicos y académicos por establecer indicadores que permitan aproximaciones a la realidad del problema. Las instituciones medidoras del fenómeno han usado principalmente índices de magnitud de la pobreza, es decir la proporción de personas pobres en relación con la población total. En este propósito, existen dos indicadores de común uso que son los de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI) y “Línea de Pobreza”. Ninguno de ellos es plenamente satisfactorio. Manuel Muñoz, del equipo CID-CINEP, señala que la mayoría de ellos sólo indica la magnitud de la pobreza, pero no el aumento de las carencias de la población pobre, ni de las transferencias de las personas pobres a las menos pobres que ellas. Tampoco registran las brechas entre pobres y no pobres, ni la distribución de recursos entre pobres. Los instrumentos

utilizados en el país generalmente no tienen en cuenta, ni directa ni indirectamente, los bienes intangibles que expresan derechos, como justicia, libertad, autonomía, participación, entre otros.

Amartya Sen señala al respecto que los indicadores de magnitud de la pobreza no registran dos condiciones que parecen básicas:

1. El aumento en las carencias de una persona pobre debe incrementar la medida de pobreza.
2. La transferencia de recursos de una persona pobre a una menos pobre también debe incrementar la medida de pobreza (Sen, 1998).

Vale la pena entonces hacer un breve recorrido por los distintos instrumentos que han sido usados para la valoración de los niveles de pobreza de las poblaciones y observar su potencia y pertinencia, al tiempo que se señalan algunas de sus principales carencias.

Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El índice de NBI busca identificar los hogares o personas que carecen de servicios básicos o cuyas condiciones de vivienda son inadecuadas, así como aquellos que carecen de empleo o cuyos ingresos son claramente insuficientes. Son cinco los indicadores de NBI: hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos; hogares que habitan en viviendas inadecuadas; hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación); hogares con inasistencia escolar y hogares con alta dependencia económica. Si un hogar se halla en alguna de las anteriores condiciones, se considera pobre y todos sus miembros serán considerados pobres. Si algún hogar tiene más de una NBI, será considerado en situación de miseria.⁵

5 El DNP señala que cada una de las 5 necesidades objeto de la medición se consideran como insatisfechas bajo los siguientes criterios: 1. Vivienda inadecuada: viviendas con piso de tierra o material precario en las paredes. 2. Vivienda sin servicios: Hogar sin agua por acueducto o, en áreas urbanas, sin conexión a alcantarillado o pozo séptico. 3. Hacinamiento crítico: número de personas por cuarto superior a tres. 4. Inasistencia escolar: Hogar con niños de 7 a 11 años que no asisten a la escuela. 5. Alta dependencia económica: Hogar cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a cuarto de primaria y con más de tres personas dependientes. (DNP, 2004).

En Colombia, el indicador de NBI ha registrado un comportamiento descendente en las últimas décadas, lo que estaría demostrando la capacidad de las políticas públicas del Estado a nivel central y local para mejorar las condiciones físicas de vivienda, servicios públicos y asistencia escolar. Lo anterior se refleja particularmente en la disminución de la pobreza por NBI en las ciudades y cabeceras municipales, donde pasó del 31% en 1985 al 19.65% en 2005.⁶

Sin embargo, la pobreza medida por NBI sigue siendo mucho más aguda en el sector rural, pues más de la mitad de la población que no vive en cabeceras municipales (53.51%) tiene necesidades básicas insatisfechas. Según los datos del DANE, la pobreza rural medida por NBI en el año 2005 es 2.7 veces superior a la pobreza por NBI en las ciudades. A partir de 1999, el porcentaje de personas con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha se ha mantenido estable, registrándose una leve disminución.

Existe una aguda diferenciación en el peso de la pobreza por NBI, cuando se hace el análisis por departamentos. Es así como Chocó tiene casi el 80% (79.2%) de su población en pobreza por NBI, mientras que Bogotá tiene menos del 10% (9.2%) de su población en esta situación.

No se debe olvidar que el índice de NBI no permite cuantificar las carencias, porque pondera igualmente a todos los componentes y sólo capta a los *pobres estructurales*, dejando de lado a los coyunturales, a los nuevos pobres, por lo cual no contribuye a profundizar el fenómeno de la intensidad de la pobreza. En suma, se dedica a medir las insuficiencias en bienes básicos de ciertas poblaciones.

Tal como se destaca en el estudio de Sarmiento y Ramírez, en su aplicación, la medición de la pobreza con el NBI:

considera como pobres personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. Así mismo, el carácter general discreto de la medición del NBI sólo permite calcular el porcentaje de personas con una o más necesidades insatisfechas, pero no permite tener en cuenta qué tan pobres son los pobres, ni cuál es el grado de desigualdad entre ellos o el grado de concentración de la pobreza (Sarmiento & Ramírez, 1998).

No obstante, esta mirada desde las necesidades básicas ha sido positiva en el sentido de ser una alternativa práctica al casi exclusivo énfasis dado al PIB y al crecimiento económico, pero no ha permitido profundizar en la intensidad y distribución de la pobreza. Los estudios sobre la misma realizados recientemente muestran que al comparar el NBI con el índice basado en ingresos, sólo una de tres personas clasificadas como pobres absolutos por ingresos se clasificaría como pobres según NBI. “Cuando se trate de dirigir la acción gubernamental a las familias de pobreza absoluta, el uso de las NBI acarrearía grandes errores de inclusión y de exclusión” (Sarmiento & Ramírez, 1998).

El Índice de línea de pobreza

Por su parte, el *índice de línea de pobreza* (LP) señala el ingreso mínimo necesario para que una persona o un hogar satisfagan sus necesidades básicas y clasifica como pobres a todos aquellos que no alcanzan este ingreso. Según éste, la satisfacción de las necesidades básicas depende únicamente del ingreso o del consumo corriente. Arranca entonces del presupuesto de que si se tiene un ingreso superior a la LP, se tienen cubiertas todas las necesidades básicas.

Las mediciones por línea de pobreza permiten calcular la brecha entre pobres y no pobres, lo mismo que la distribución de recursos entre

6 “Resultados Censo General 2005.NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a Julio 30 de 2010. DANE, Bogotá, 2010.

estos últimos. Se trata de un indicador de incidencia, que tiene una concepción marcadamente individualista de las necesidades y sólo puede detectar la satisfacción potencial de ellas, no la situación específica de esa satisfacción. Lo anterior porque parte de una función de bienestar social escogida según políticas específicas, que para el caso define un mínimo de ingreso según normativas internacionales. De ahí que el índice de pobreza, así como el índice de indigencia se defina como el porcentaje de la población que tiene ingresos inferiores a una determinada línea, bien sea ésta de pobreza o de indigencia.

Las encuestas de carácter trasversal que hacen posible medir la pobreza sólo pueden reflejar la situación en un momento específico, arrojando información cuantitativa de los pobres que se registran entre un año y otro; en cambio, es muy difícil observar a través de ellas las dinámicas que hacen que unas personas se coloquen por debajo de la línea de pobreza o logren salir de esa condición. La satisfacción de necesidades básicas, en lo que atañe a esta medida de pobreza, se relaciona con el ingreso, dejando de lado variables muy importantes como el acceso a bienes y servicios gubernamentales, el patrimonio básico acumulado, el tiempo libre, entre otros, y supone que la estructura del consumo permanece invariable en el tiempo; por lo anterior, generalmente contribuye a que se subestime la problemática.

Desde el punto de vista metodológico, las líneas de pobreza definidas en los proyectos técnicos de los organismos multilaterales están frecuentemente designadas en términos de pobreza

relativa, por cuanto están conectadas con la distribución del ingreso. Sin embargo, en el caso de países en desarrollo como Colombia, donde existen niveles de pobreza absoluta y donde el índice de pobreza por ingresos, calculada por el DANE, rebasa el 50% del valor de la media del ingreso per cápita de la población, “puede tener más sentido usar líneas de pobreza absolutas que usar líneas relativas”.

Con este criterio, se ha orientado la metodología usada por la CEPAL para calcular esta línea de pobreza por ingresos en América Latina. En el panorama social de la región del año 2008, este organismo hace una serie de precisiones a tener en cuenta para poder comprender las cifras de los indicadores de líneas de pobreza e indigencia, de uso tan común en nuestro medio. Así reseña la CEPAL (2008) esta metodología:

El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como “pobre” cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza”, o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas.”⁷

Con el objeto de establecer equivalencias entre los distintos países, y dado que el poder adquisitivo de las monedas locales es diferente en sus países de origen que comparado en el mercado global, el Banco Mundial ha venido utilizando durante las últimas décadas, un estándar internacional construido en base a las

7 “El equivalente mensual en dólares de las líneas de pobreza más recientes varía entre 57 y 175 dólares por persona en las áreas urbanas, y entre 39 y 101 dólares por persona en las áreas rurales; en el caso de las líneas de indigencia, los valores fluctúan entre 29 y 93 dólares en las áreas urbanas, mientras que en las rurales van de 22 a 58 dólares (los valores más bajos corresponden a Bolivia y Nicaragua y los más altos a México y la República Bolivariana de Venezuela). En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas de presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países. Dado que estas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se ha actualizado el valor de las líneas de indigencia y pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). Hasta diciembre de 2006, se aplicó la misma variación a ambas líneas. No obstante, a partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación en el IPC para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación en el IPC correspondiente. Por lo anterior, desde 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante” (CEPAL, 2009).

líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso per cápita en el mundo.

Para ello, el Banco Mundial ha utilizado la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que implica la conversión de una moneda local en una moneda de referencia (US\$), en términos de equivalencia de poder adquisitivo. De allí surgieron los ajustes a la idea original de que una persona pobre es aquella que tiene ingresos inferiores a dos dólares diarios y una persona indigente o en pobreza extrema es aquella, cuyo ingreso diario es equivalente a un dólar. Esta equivalencia se expresó en el año 1991, cuando se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 US\$ PPA diario a precios de 1985. En 2000, la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en 1.08 US\$ PPA. En 2005, el Banco coordinó un ejercicio de actualización de los valores PPA, que procuró corregir algunos problemas observados en las mediciones anteriores. Las modificaciones dieron lugar a un alza en el umbral propuesto por el Banco Mundial de 1.25 US\$ PPA diario, valor que representa el promedio de las líneas nacionales de pobreza usadas en los 15 países (con encuestas disponibles) de ingreso o consumo per cápita más bajo en el mundo. Esta revisión al alza de un 25% en dos décadas en la paridad del poder adquisitivo aumenta el valor de la línea internacional en términos de moneda nacional y permiten recalcular a la baja la línea de pobreza en los países en desarrollo.

De ahí que sean comprensibles las diferencias entre los cálculos de pobreza para América Latina que señala el Banco Mundial y los que plantean la CEPAL, ya que como señala esta entidad:

Las mediciones de la CEPAL se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Cabe advertir que las diferencias metodológicas producen asimismo ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza.

La pobreza por ingresos en Colombia

Para el caso de Colombia, existe un consenso entre los organismos técnicos y los centros académicos y de investigación en que los niveles de pobreza de la población, medidos por LP, son todavía de grandes dimensiones. Los ciclos recientes de la pobreza por ingresos en el país muestran un período que abarca casi dos décadas, desde finales de los años setenta hasta mediados de los noventa del siglo XX, cuando se venían obteniendo éxitos en el combate contra la pobreza. En el marco de la recesión de finales de los años noventa, el desempleo alcanzó niveles superiores al 20% y tanto la pobreza como la indigencia llegaron a su punto máximo en el año 2000.

La Universidad Nacional de Colombia y la Contraloría General de la República (CGR), habían advertido ya en el año 2003 que las cifras de la población por debajo de la Línea de Pobreza eran aún más agudas que las previstas y que no convenía atar las políticas para la erradicación de este mal, únicamente a las expectativas por un mayor crecimiento económico. Sustentaba esta hipótesis de la siguiente manera:

Entre ambos años (1997- 2003) la pobreza medida por Línea de Pobreza (LP) aumentó 11 puntos, pasando del 55 al 66%. Este dato es escandaloso por lo menos en dos sentidos. Primero muestra que la pobreza no cede ni siquiera cuando el PIB per cápita llega a su punto máximo. En 1997 más de la mitad de la población era pobre [...] Lo sucedido en 1997 muestra que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza. Un modelo de crecimiento que genera empleo precario, que mantiene características excluyentes, y que no modifica la estructura de distribución de la riqueza, no puede mejorar la calidad de vida de la población (CID, Universidad Nacional, Contraloría General, 2003, p. 17).

Aún más, si se toma la Matriz Integrada de Pobreza (MIP), que analiza de manera integrada las mediciones por NBI y por LP se encuentra

que, gracias a la inversión pública y al gasto social en educación, vivienda y servicios públicos, entre 1997 y 2003 cerca de un millón y medio de colombianos dejaron de ser considerados pobres por NBI, aunque aún estaban en este rango 9.120.000 de personas. No obstante, en el mismo lapso, el deterioro de los ingresos y de la capacidad adquisitiva de los colombianos convirtió en nuevos pobres a 5.350.000 personas, por lo que en términos del estudio de la UNAL y la CGR, la cifra de pobres por ingresos era muy cercana a los 29 millones de personas. De ellas, 19.247.970 se ubicaban en áreas urbanas y 9.737.702 pertenecían a zonas rurales.

En el citado estudio se exponen las principales medidas de pobreza basadas en la LP. En

el cuadro siguiente, se introducen indicadores como brecha, intensidad y severidad de la pobreza, y se evalúan para el período 1997- 2003 de la siguiente forma: El índice de brecha de la pobreza (déficit de pobreza en el cuadro) mide la distancia entre el ingreso efectivo y el valor de la línea de pobreza; permite estimar el porcentaje en que debería aumentar el ingreso de las personas pobres para superar la línea. En el campo, las personas pobres tendrían que aumentar los ingresos en un 57% y en las ciudades 10 puntos menos (47%) para superar la línea. La intensidad de la pobreza es el doble en el campo que en las ciudades, particularmente por los avances en la disminución de pobres por NBI, que se ha dado principalmente en las zonas urbanas.

Medidas de pobreza basadas en el ingreso. 2003

	Nacional	Urbano	Resto
Población total	43.717.578	32.113.030	11.604.548
Personas pobres	28.985.672	19.247.970	9.737.702
Promedio del ingreso per cápita entre los pobres	\$115.770	\$131.723	\$ 84.236
Promedio diferencia de la línea y el ingreso per cápita	\$115.980	\$118.458	\$111.082
Incidencia de pobreza: FTG(O)*	0,66302	0,59938	0,83913
Déficit de pobreza**	0,50520	0,47310	0,56870
Intensidad de pobreza: FTG(I)*	0,33497	0,28356	0,47723
Severidad de la pobreza: FTG(2)*	0,20710	0,16867	0,31344

Datos contruidos a partir de: DANE-ECV 1997-2003, cálculos del OCSE-CID.

Fuente: CGR – UN. 2003.

* Índices de Pobreza FGT.

** Porcentaje en que el ingreso promedio de los pobres es inferior a la línea base de pobreza.

El índice de severidad de la pobreza mide las diferencias de ingreso entre los “menos pobres” y los “más pobres”. Los diferenciales aumentaron especialmente en las áreas rurales, donde el índice pasó de 0,205 en 1997 a 0,313 en 2003. En todos los casos, los índices son menores en las ciudades. Sin embargo, en las zonas urbanas, el 60% de la población era pobre y se requeriría un incremento del 47% en los ingresos para dejar de estar por debajo de la línea de pobreza, suponiendo que el ingreso mínimo para comprar la canasta de bienes básicos en el sector urbano era en 2003 de \$250.181.

Los problemas metodológicos

Durante los dos gobiernos de Uribe Vélez se presentaron importantes transformaciones metodológicas en la medición de la pobreza y la desigualdad, así como en otros indicadores básicos. Esto, aparte del impacto de las cifras del Censo de Población realizado durante el año 2005, con críticas significativas a su calidad metodológica. Los cambios adoptados no siguen el camino de elevación de calidad de las estadísticas sociales que se venía intentando. Así, en 1993, se corrigió la medida del nivel de desarrollo y se introdujo de manera explícita la distribución de sus logros. En 1995, se integró el enfoque sobre la equidad de género a través del Índice de Desarrollo Relativo al Género, IDG; y en 1997 se introdujo el Índice de Pobreza Humana, IPH, como una medida de la proporción de la población que ha sido excluida de los niveles mínimos de capacidades básicas y por tanto del avance del desarrollo (PNUD, DNP, 2004).

Hay que tener en cuenta que desde 1994 el DANE utiliza un nuevo procedimiento de cuentas nacionales y que antes de 1996 en el país no se contaba con una encuesta de hogares que permitiera hacer estimaciones a nivel departamental.

En 2001, se introdujo una modificación muy significativa en la encuesta de hogares, puesto que el DANE aumentó el tamaño de la muestra y la convirtió en una encuesta de carácter continuo, definiendo nuevas variables en relación con empleo e ingresos. Más recientemente, ya durante las administraciones del presidente Uribe, se dio paso a la llamada Gran Encuesta Integrada de Hogares.

La perturbación más importante, para el objeto de la medición de la pobreza, fue la interrupción de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la implementación de esta Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esto condujo a dejar de contar con información oficial calificada de los años 2006 y 2007 y a serios problemas para hacer comparable la información de las series de datos de la última década. La calidad de la información tambaleó y obligó al Gobierno Nacional en el 2009, a través del DNP y el DANE, a crear la *Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad* (MESEP) con los objetivos de:

Medir el impacto del cambio metodológico que implicó la interrupción de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la implementación de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH); elaborar e implementar una metodología de empalme [...] y proponer un arreglo institucional para la medición, verificación técnica y divulgación de las cifras de pobreza en Colombia” (MESEP, 2010).⁸

De ahí que muchos analistas hayan registrado con escepticismo los informes del importante retroceso de la pobreza por ingresos anunciado por las estadísticas oficiales, para el período 2002-2009, que señalan que en materia de “incidencia de la pobreza” se habría logrado un progreso de 8 puntos porcentuales; en lo referido a “brecha de la pobreza” se habría mejorado en más de 5 puntos porcentuales y en “severidad de la pobreza”, más de 4 puntos porcentuales, tal como se puede observar en los siguientes cuadros:

8 En el informe de la MESEP se advierte que: “Las series de pobreza, pobreza extrema y distribución del ingreso se produjeron con periodicidad anual, agregando la muestra completa enero –diciembre de la ECH o la GEIH según corresponda. No incluyen los años 2006 y 2007 porque la MESEP consideró que la información en estos años era insuficiente para estimar las cifras, en el caso de 2006 por no contar con información de una de las dos encuestas para el año completo y en el caso de 2007 por corresponder al año de estabilización de los cambios y por consiguiente de la calidad de la información” (MESEP, 2009).

Cuadro No. 1. Incidencia de la Pobreza. 2002-2009*

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	53,7%	48,3%	69,3%	40,3%	60,2%
2003	51,2%	46,3%	65,5%	40,0%	55,6%
2004	51,0%	45,2%	68,2%	37,2%	57,0%
2005	50,3%	44,7%	67,0%	37,4%	55,5%
2008	46,0%	39,8%	65,2%	30,7%	53,1%
2009	45,5%	39,6%	64,3%	30,6%	52,7%

Cuadro No 2. Brecha de la Pobreza 2002-2009*

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	26,1%	22,3%	36,6%	17,2%	30,1%
2003	23,6%	20,7%	32,2%	16,8%	26,5%
2004	23,4%	20,0%	33,5%	15,2%	27,0%
2005	22,5%	19,2%	32,6%	14,9%	25,5%
2008	21,6%	17,6%	34,1%	11,8%	25,9%
2009	20,7%	17,2%	31,8%	12,0%	24,8%

Cuadro No. 3. Severidad de la Pobreza. 2002-2009*

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	16,4%	13,6%	24,2%	9,9%	19,1%
2003	14,4%	12,3%	20,4%	9,6%	16,4%
2004	14,1%	11,8%	21,1%	8,6%	16,5%
2005	13,4%	11,0%	20,4%	8,2%	15,2%
2008	13,6%	10,7%	22,8%	6,6%	16,6%
2009	12,7%	10,2%	20,3%	6,8%	15,3%

* Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

Entonces, los problemas metodológicos para las cifras oficiales colombianas no son pocos. El arranque de la nueva GEIH 2009, que implicó el cambio del marco muestral, no era siquiera comparable con las cifras oficializadas recientemente por la MESEP (serie 2002-2008), por lo que el DANE, como se señala en el citado documento de la Misión de Empalme, tuvo de aplicar una Encuesta Paralela de Nuevo Marco Muestral (NUMA) en el período abril-diciembre del 2008, para procurar un punto de encuentro de información proveniente de ambos marcos muestrales y poder así conciliar una serie oficial 2002-2008.

El impacto sobre las cifras es alto en todas las categorías de pobreza y, siempre, el dato del paralelo NUMA fue mayor,⁹ es decir, en adelante se parte de una línea de base de pobreza significativamente menor de la que los organismos internacionales y la misma estadística oficial habían manejado, además de que la serie 2002-2008 es difícilmente comparable con las series anteriores. En síntesis, es bastante complicado deducir si las transformaciones positivas en los índices de pobreza por ingresos se deben atribuir básicamente a los cambios en la metodología de medición o si muestran tendencias efectivas que suceden en la realidad social y económica, y en qué grado.

Evolución de la indigencia

Por su parte, la población indigente, es decir, aquellas personas que están en situación de pobreza extrema por cuanto solamente obtienen ingresos inferiores a un dólar diario, se constituyeron en el año 2000 en el 23% de la población de Colombia según la CGR y según el DNP eran, al finalizar 2003 el 16.6% de la población. Si se

observan las series 2002-2009, empalmadas por MESEP con la GEIH, se encuentra que la incidencia de la pobreza extrema se redujo en 3.3 puntos porcentuales en estos 7 años, al pasar de 19.7% a 16.4%; la brecha de esta pobreza pasó de 8.7% a 7.2% en el mismo período; y la severidad de la indigencia cayó en 1 punto porcentual al pasar de 5.5% a 4.5%.

Con las salvedades metodológicas ya señaladas y teniendo en cuenta la dificultad de comparación entre las series, se podría decir en gracia de discusión, que en la década corrida a partir del 2000 la indigencia se redujo en Colombia en cerca de 7 puntos porcentuales. Aún así, el país asiste a la injusticia más pronunciada de tener cerca de 7.5 millones de personas en la total privación y en las fronteras del hambre. Parece ser, además, que la indigencia reacciona de manera más rígida a las políticas económicas y sociales y a la recuperación del crecimiento económico que se da a partir del año 2003, hasta el 2009, pues sólo se disminuye en 0.6% en este lapso. La reacción de la incidencia de pobreza fue, en cambio y de acuerdo con las series del MESEP, más pronunciada al registrar una caída de 5.7%.

Los efectos de la recesión se sintieron hasta el año 2002, con altos indicadores de pobreza por ingresos como los reseñados. A partir de este año y hasta 2006, principalmente impulsados por el auge de la economía mundial, se consiguió un declive en los niveles de pobreza y de indigencia. Se puede decir que la evolución de las líneas de pobreza e indigencia reaccionó a las tendencias del crecimiento económico, que generó más empleo, aunque de menor calidad. También estas mediciones fueron muy sensibles al impacto de las remesas de los colombianos en el exterior que llegaron hasta los 4.200 millones de dólares en este período, lo que irrigó ingresos

9 Así lo consigna el documento de la MESEP: "Las diferencias en términos de la incidencia de la pobreza entre las dos encuestas fueron estadísticamente significativas a nivel nacional, cabecera y 13 áreas metropolitanas. La incidencia de la pobreza del Paralelo NUMA fue mayor. La brecha de la pobreza estimada a partir del Paralelo NUMA fue mayor que la observada en la GEIH. A nivel nacional la diferencia fue estadísticamente significativa. En el dominio 13 áreas las diferencias fueron estadísticamente significativas (tanto para brecha como para severidad). Los valores estimados a partir del Paralelo NUMA son mayores que los de la GEIH. (MESEP, 2010).

a familias que, aunque en condiciones de desempleo o de empleo precario, pudieron sostener un consumo equivalente a ingresos por encima de la línea de pobreza.

Las políticas estatales que se plantearon como objetivos de desarrollo la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad¹⁰ (al cual se destinaron, por ejemplo, para el año 2008 la suma de \$27.5 billones) y que diseñaron la estrategia complementaria a la política social (a la cual se destinaron este mismo año \$473.352 millones) influyeron igualmente en lograr mejores resultados en lo atinente a los graves problemas de la pobreza por ingresos de los colombianos.

Sin embargo, no es muy claro cómo valorar desde el indicador de LP elementos del ingreso real asociado a los subsidios provenientes de las políticas públicas de bienestar.¹¹ También son limitaciones de la medición por LP asuntos como el desconocimiento de formas no monetarias de ingreso, como el autoconsumo o el trueque, que aún tienen importancia en economías campesinas y en Entidades Territoriales Indígenas. El ingreso, no cabe duda, contribuye a satisfacer necesidades, pero es indispensable detenerse en factores asociados como el consumo y el tipo de bienes monetarios y no monetarios que cada sociedad constituye para satisfacer sus necesidades, dada su configuración económica y su naturaleza cultural. Las transformaciones en la estructura del consumo no son fáciles de percibir y menos aún de traducir en indicadores, por lo que estudios como el ya citado de Sarmiento & Ramírez (1998) afirman que, por ejemplo, “[...] en Colombia sólo se captan cambios en la estruc-

tura de consumo cada diez años por lo que se corre el riesgo de que cambios en estos factores sean interpretados como cambios en los niveles de pobreza.”

Lo más relevante de las inferencias sobre el ingreso no es su nivel (alto o bajo), o la comparación que a través de él pueda hacerse de unas canastas disminuidas de bienes frente a canastas abundantes, sino la medida en que contribuye a garantizar la reproducción de las capacidades humanas básicas y la incubación de nuevas potencialidades personales y colectivas.¹² De ello depende la calidad de vida entendida como un nivel viable, socialmente construido, culturalmente aceptado y expresado en derechos reconocidos para todos, de satisfacción de las necesidades para vivir dignamente. La pobreza constituye privación y exclusión de esos derechos esencialmente, porque impide la constitución de las capacidades para lograr tal conjunto de bienes, servicios y situaciones de bienestar.

En cualquier caso, se debe aquí examinar las causas de la erosión de los ingresos de la población para procurar encontrar correctivos a esta forma de empobrecimiento que amenaza los derechos sociales de un gran segmento de la población colombiana. Al centro de este análisis está la valoración del impacto del modelo de desarrollo adoptado en la década de los 90 y las reformas económicas implementadas que se tradujeron en un cambio de los procesos industriales y agrarios, que algunos han llegado a llamar de “desactivación productiva”¹³ y que tuvieron alto impacto en la generación y la calidad del empleo en el país.

10 El Documento del DNP, Política Social. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Resultados 2008 plantea que: “Para el cuatrienio 2006-2010, y con el fin de dar continuidad a los logros alcanzados en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad, el Gobierno Nacional desarrolló e incorporó al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, un objetivo ambicioso para la reducción integral de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad. Adicionalmente se incluye como estrategia complementaria a la política social integral la estrategia Deporte, Recreación, Actividad Física, Tiempo Libre y Desarrollo del Objetivo Dimensiones Especiales del Desarrollo.” (DNP, 2008, p. 8).

11 El investigador Carlos Vélez señala que “Los subsidios implícitos a los servicios sociales representan más del 60% de los ingresos del primer decil” (Vélez, 1996 citado por Sarmiento & Ramírez, 1998).

12 “Desai ha señalado que el concepto de ingreso, cuando se quiere utilizar como medida de bienestar, debe plantearse como una medida ex ante que busca aproximarse a un flujo consumo al que el individuo puede aspirar manteniendo intacto su nivel inicial de riqueza, más que al flujo del ingreso” (Sarmiento et. al. Op.cit.).

13 Ver, por ejemplo, Garay, 2002.

Índice de Gini o de distribución del ingreso. Colombia ocupó el primer lugar en inequidad en Suramérica en el 2009, según el PNUD

Las medidas de desigualdad basadas en el ingreso (tal es el caso del índice de Gini) permiten aproximarse a algunos elementos sobre el nivel de bienestar de la población, pero no permiten captar inequidades tales como la carencia de oportunidades, el acceso al mercado, de expresión, entre otros (Sen, citado por González y Becerra, 1999).

El índice o coeficiente de Gini es una medida de distribución del ingreso que varía entre cero (0) y uno (1), donde 1 es el máximo grado de desigualdad (que sería equivalente a la hipotética situación en la cual una sola persona posee todo el ingreso de una sociedad) y 0 es el nivel de perfecta igualdad donde cada miembro de la sociedad accede a una porción semejante del ingreso socialmente generado. Si se considera el conjunto de la población, el coeficiente de Gini depende de la suma ponderada de los ingresos de todos los individuos, “siendo las ponderaciones la posición en el orden de rango de más rico a más pobre de cada uno de los individuos. Cuando el coeficiente de Gini se utiliza como indicador de bienestar, esta propiedad implica una función de bienestar colectivo con tales ponderaciones”. (Lora, 1999).¹⁴

Debido a lo anterior y, como lo demuestra el investigador E. Lora, el coeficiente es mu-

cho más sensible al aumento del ingreso entre los más pobres que a aumentos iguales en los individuos más ricos, en la medida en que la ponderación que se asigna al ingreso de los más pudientes es menor. De ahí que sea conveniente calcular el coeficiente en una distribución de rangos, que bien puede ser por quintiles, o deciles de la población; esto hace posible que la observación de la posición en el orden de rango sea de mayor impacto que el aumento que se registre del ingreso absoluto. Es decir, el valor del coeficiente de concentración se reduce cuando se eleva el ingreso de todos los individuos en igual magnitud absoluta, o cuando se presenta una transferencia de ingreso de los individuos más ricos hacia los más pobres, sin embargo, no se expresa de la misma manera en el coeficiente calculado por rangos de ingreso, mucho más sensible a la transferencia entre miembros del mismo rango.

El coeficiente de Gini para Colombia, según el MESEP fue de 0.594 en 2002, uno de los índices más elevados en América Latina y el mundo, que indica una excesiva concentración del ingreso. No obstante, a partir del año 2003, año en el cual se reduce a 0.573 comienza una lenta mejoría que no ha llegado a propiciar una recuperación robusta respecto del deterioro en que había incurrido este índice de desigualdad. Hay que recordar que en los años 70, éste no llegaba a 0.5 (en 1978 fue de 0.49 en el total nacional y de 0.46 en las áreas urbanas) y sigue estando aún muy distante del 0.45 que se registraba hace 22 años (1988).¹⁵

14 En el documento de Lora también pueden consultarse el método de cálculo para la construcción del Índice de Gini a través de la línea de distribución o Curva de Lorenz.

15 Cifras aportadas por Juan Luis Londoño en “Distribución del Ingreso Nacional”. Revista “Coyuntura Económica” No. 4. Fedesarrollo. Bogotá. 1989.

Cuadro No. 4. Coeficiente de Gini. 2002-2009

Año	Nacional	Cabecera	Resto	13 Áreas Metropolitanas	Otras Cabeceras
2002	0,594	0,572	0,542	0,564	0,529
2003	0,573	0,554	0,480	0,552	0,518
2004	0,579	0,559	0,465	0,554	0,510
2005	0,580	0,561	0,474	0,562	0,509
2008	0,589	0,564	0,513	0,550	0,546
2009	0,578	0,555	0,487	0,544	0,535

Fuente: Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 y 2009)

La evaluación de la calidad distributiva del ingreso es compleja y puede hacerse mediante el análisis de la magnitud de la disparidad en la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres; también, contribuye la comparación entre el quintil situado en el extremo superior de la distribución de los ingresos, es decir el segmento constituido por el 20% de la población de mayores ingresos y el primer quintil que se encuentra en el extremo inferior de esa distribución.

La equidad es un atributo para evaluar la calidad del desarrollo. En el concierto internacional, pueden encontrarse países desarrollados, como Dinamarca y Noruega, que apenas alcanzan un coeficiente de Gini que ronda 0.25, mientras, otros, con mayores problemas como India o Indonesia se mantienen muy cerca de 0.3. Colombia todavía se encuentra entre los rangos de mayor agudización de la inequidad, de hecho según el PNUD, el país le arrebató a Bolivia en el 2009 el primer lugar de inequidad en Suramérica y relegó a Brasil al tercer puesto, en la región más desigual del planeta.

El Índice de Condiciones de Vida

Para intentar superar las deficiencias reconocidas en indicadores como el NBI y la Línea de

Pobreza se han propuesto métodos más integrales y complejos. Dentro de ellos se destaca el Índice de Condiciones de Vida (ICV) que puede ser asimilado a un índice de estándares aceptados de nivel de vida, muy cercano al planteado por Sen:

El indicador de pobreza P, que aquí se presenta, utiliza una aproximación ordinal a las comparaciones de bienestar. La necesidad de dar una mayor ponderación al ingreso de una persona más pobre se deduce de consideraciones de equidad sin que sea necesario utilizar funciones de utilidad cardinal inter-personalmente comparables... Este indicador de pobreza P difiere notablemente de los indicadores toscos de pobreza que se utilizan en la literatura estadística sobre el tema y en las discusiones políticas. A diferencia... P es sensible a la magnitud de la diferencia del ingreso de los pobres con respecto a la línea de pobreza... P es sensible al número de personas que están por debajo de la línea de pobreza... P es sensible al patrón de la distribución de ingreso de los pobres (Sen, 1998).

Tal como lo describe el documento de Sarmiento & Ramírez (1998),¹⁶ el ICV combina en una sola medida las variables de potencial de acceso a bienes físicos (vivienda, servicios públicos domiciliarios) con variables que miden el capital humano actual y potencial (educación de los mayores de 12 años y posibilidades de acceso

16 Op.cit. En este estudio se hace un resumen de los principales elementos metodológicos en la construcción del ICV que traen los autores.

de niños y jóvenes a los servicios escolares); a las cuales se incorporan las variables de composición del hogar.

La metodología selecciona las variables socio-económicas más relacionadas con el estándar de vida de la población, a través de una encuesta que busca medir en un sólo momento del tiempo, y con la familia como unidad de observación, los principales aspectos que permiten valorar las condiciones de vida. Cada variable fue definida de manera que cualquier situación observable con relación a ella pudiera ser clasificada por su contribución al estándar de vida y con técnicas que posibilitan estimar y ponderar incluso variables no continuas, como las características de la vivienda, o la condición de asistir o no asistir a la escuela.¹⁷

A partir de allí, se llegó a una agrupación en cuatro subconjuntos o factores: un factor de potencial físico, que toma como indicador las características de la vivienda, uno segundo de potencial de acceso a servicios básicos de la vivienda, un tercero de capital humano y su potencial frente al mercado de trabajo y finalmente un cuarto factor, de composición de la familia. Así mismo, se estableció la contribución de cada variable a cada uno de los factores y se ponderaron éstos en un único índice y se estandarizaron de forma tal que el indicador tomara valores entre cero y 100 puntos, donde a mayor valor mejor calidad de vida.

El ICV es entonces un índice de estándares aceptados de nivel de vida, es decir los más ampliamente compartidos por la sociedad, cuya importancia radica en permitir definir la población objeto de transferencia, acercándose en lo posible a la igualdad de oportunidades. (Sen, 1987, citado por Sarmiento & Ramírez, 1998). Desde el punto de vista teórico, se concibe como una función de decisión social sobre un conjunto de variables determinado que permite ordenar hogares

y entidades territoriales frente a un estándar de vida. No opera propiamente como una función de bienestar social, puesto que no se propone medir todos los objetos de valor que implicaría una consideración integral del bienestar.

Otra ventaja del ICV es que identificó unos niveles mínimos aceptables de capacidades básicas, por debajo de los cuales la gente sufre de graves privaciones. Por ello, este índice puede ayudar a definir cotas que señalen con más precisión la eficacia o pérdida de derechos económicos, sociales y culturales mínimos para determinadas poblaciones. De esta manera, se pueden afinar políticas sociales tendientes a mejorar el estándar de vida de los hogares y los territorios, dando elementos cualificados para definir el ordenamiento de las transferencias a las entidades territoriales, para que se superen las fallas en su capacidad para lograr un estándar de vida adecuado.

En Colombia, el ICV combinado con los cuatro factores básicos se situó en el año 1999 en 75 puntos, registrando un ascenso sostenido desde el año 1985, cuando no llegaba a los 60 puntos. Desde entonces, a pesar de la recesión social que afectó a todos los demás indicadores de pobreza (excepto el NBI) y que se manifestó en un deterioro del ICV en 1998, se ha mantenido relativamente estable.

Índice de Desarrollo Humano¹⁸

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha promovido, a partir de 1990, la idea de evaluar la evolución de las naciones a través una concepción multidimensional del desarrollo, expresada en el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El índice incluye tres dimensiones que se pueden medir empíricamente y que constituyen las bases para un bienestar de las

17 Este problema "se manejó a través de un procedimiento estadístico de análisis de datos denominado "cuantificación óptima" el cual asigna valores numéricos a las categorías de las variables en una forma tal que maximiza la relación entre las observaciones y el objetivo de medición por medio del análisis de componentes principales cualitativas. El objetivo del procedimiento es cuantificar las categorías de tal manera que se asignen los valores teniendo en cuenta la consideración de todas las variables tomadas en conjunto y controlando la calidad de los resultados por medio de pruebas estadísticas sobre la correlación y las varianzas". (Sarmiento & Ramirez, 1987).

18 El PNUD calcula el IDH para 177 países.

personas; éstas son: vida larga y saludable (esperanza de vida); educación que les permita acceso al conocimiento y un ingreso para allegar los recursos que les habilite para alcanzar un nivel de vida decoroso.

El desarrollo humano es entonces un proceso de ampliación de las opciones de la gente para que pueda desplegar sus potencialidades de transformación individual y social de manera equitativa y participativa. El desarrollo humano se mide a través de un Indicador de Desarrollo Humano, IDH, una medida de bienestar que permite establecer el impacto de la economía y de la acción estatal en la calidad de vida de la gente, en la expansión y en el uso de las capacidades humanas. Es el indicador hoy en día más utilizado internacionalmente para comparar los niveles de vida de los diferentes países. El IDH mira a los seres humanos como agentes de cambio y no como beneficiarios pasivos de las políticas públicas. Adicionalmente, la incorporación de los derechos humanos como criterio orientador y evaluador de las políticas públicas impacta directamente en el goce y disfrute de los mismos por parte de sus titulares. Además, supera enfoques más limitados como el de necesidades básicas, cuyo principal interés es la provisión de bienes y servicios materiales a los grupos de población que sufren de alguna carencia básica.

El IDH es un índice compuesto que contiene tres variables: La esperanza de vida al nacer como indicador de longevidad; el logro educacional o nivel educativo medido por una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderada por 2/3) y la tasa bruta combinada de matrícula

escolar, como promedio de las tasas de matrícula de los tres ciclos: primaria (básica), secundaria (media) y terciaria (diversificada), con una ponderación de 1/3 cada una; y el ingreso medio o PIB real per cápita (PPA en dólares¹⁹), que representa la capacidad de adquisición de bienes por parte de una persona (PNUD, 2001).

Con estos elementos, se pueden evaluar varios de los aspectos centrales de las políticas públicas en materia social. Los componentes de esperanza de vida y de logro educativo del IDH, reflejan las políticas de prevención en salud, las políticas para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana y las políticas orientadas a mejorar las capacidades de las personas.

El componente del ingreso medio²⁰ es un buen rasero para estimar las consecuencias de las políticas de generación de empleo o de capacidad de auto-sostenimiento de la población, constituyéndose en “una aproximación a la cantidad y diversidad de los bienes y servicios, valorados económicamente, que un país ofrece a sus asociados” (Lora, 1999).

De tal suerte que son indicadores muy sensibles a la intervención estatal, específicamente sobre los grupos más vulnerables y constituyen una adecuada radiografía del estado de avance de la satisfacción de algunos de los DESC más importantes.

Ahora bien, el IDH tiene unos límites, pues sólo refleja los resultados medios a nivel nacional en las esferas básicas. La metodología con la cual fue construido este indicador señala unos

- 19 PPA: Paridad en Poder Adquisitivo (en dólares de Estados Unidos). “Si se quiere utilizar el PIB per cápita como un indicador del desarrollo y del bienestar económicos, la conversión usando las tasas de cambio de mercado tiende a subvalorar el PIB de los países pobres en relación con el de los ricos. Para estos propósitos la conversión debe hacerse, no usando la tasa de cambio de mercado sino la tasa de cambio de Paridad de Poder adquisitivo. Por definición la TCPA es la tasa que iguala lo que un dólar podría comprar en dos países con monedas diferentes” (Lora, 1999).
- 20 “El PIB por persona es un promedio que no tiene la capacidad de informar sobre el nivel de concentración del ingreso. Así que para entender mejor su significado, es importante tener en cuenta la forma como se distribuye. Para lograr este propósito se “corrige” el PIB con el Gini, que mide la concentración del ingreso, y con índices de equidad de género. La conjunción del ingreso *per cápita* y la distribución del ingreso amplían una idea que desde el comienzo del siglo había propuesto Pigou. Si ambas medidas avanzan en el sentido positivo (aumenta el ingreso *per cápita* y mejora la distribución) la sociedad progresa en términos de bienestar. No obstante su sencillez, esta aproximación tiene un gran poder informativo. Durante los últimos años en Colombia se observa no sólo una caída del ingreso *per cápita*, sino también un empeoramiento de la distribución del ingreso. La conclusión es obvia: el bienestar de la población se ha deteriorado” (Lora, 1999).

valores fijos, mínimos y máximos. Por ejemplo, en el caso de la esperanza de vida al nacer, éstos son de 25 y 85 años respectivamente. En el caso de la tasa de alfabetización de adultos (15 o más años de edad) está entre 0% y 100%; igual ocurre con la tasa bruta de matrícula combinada. El PIB per cápita se estableció entre 100 dólares y 40.000 dólares (PPA en dólares).

El cálculo del índice de ingreso es algo más complejo. El ingreso entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos, en suma, en reemplazo de un nivel de vida decoroso. El criterio básico del tratamiento del ingreso se basa en que el logro de un nivel respetable de desarrollo humano no requiere un ingreso ilimitado.²¹

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una clasificación de 177 de los Estados miembros de las Naciones Unidas de acuerdo al índice de desarrollo humano. En la clasificación 2005-2006, publicada en el año 2007, identificó 70 países calificados como de desarrollo humano alto, en razón a que tenían IDH iguales o superiores a 0.800. Los cinco países que encabezan la lista, Islandia, Noruega, Canadá, Australia e Irlanda, ostentaban IDH iguales o superiores a 0.960.

Dentro de este grupo, se encontraban países latinoamericanos como Argentina, ubicado en el puesto 38 con un IDH de 0.869, Chile en el puesto 40 (0.867); Uruguay en el puesto 46 (0.852); Costa Rica, en el puesto 48 (0.846); Cuba en el puesto 51 (0.838); México, puesto 52 (0.829); Panamá en el puesto 62 (0.812) y Brasil, puesto 70 (0.800).

En el año 2009, Colombia alcanzó un IDH de 0.807, un poco superior al promedio de la región que lo colocaría dentro de los países de

Desarrollo Humano alto; no obstante, ocupó el lugar 77;²² hay que recordar que Colombia ocupaba en el año 2002 el puesto 73. En la evaluación del año 2006-2007, editada en 2008 por la ONU, Colombia continuaba entre los países de desarrollo humano medio, pero había perdido 5 posiciones y se ubicó en el puesto 80 con un IDH de 0.787. Hay entonces un progreso en el país, que se ve bastante disminuido por la grave situación de inequidad que ya fue descrita.

Índice de Desarrollo de Género (IDG)

Como un avance del IDH, se ha incorporado el Indicador de Desarrollo de Género, IDG, que mide el logro en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH, pero que permite discriminar las desigualdades en materia de logro entre mujeres y hombres.

Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH; de tal manera que el IDG es el IDH al que se le descuenta el efecto de la desigualdad de género. Lo anterior permite observar otras dimensiones del desarrollo y entonces la esperanza de vida reflejará no sólo las condiciones de salud sino que, especialmente en el caso colombiano, muestra la situación imperante de violencia y como se ve afectada la población de uno u otro sexo, o el avance en la condición de la mujer, como resultado de las mejoras en la educación.

El Informe de Desarrollo Humano señala que los resultados encontrados para Colombia muestran un avance hacia la equidad entre hombre y mujer en el período de análisis, con logros en las variables básicas que componen el indicador de Desarrollo Humano. Colombia es considerada uno de los dos países en toda América Latina que ha conseguido más equidad de género.

21 En el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2001), se señala que el IDH es un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice del PIB per cápita (PPA en dólares) ajustado, por lo que se calcula dividiendo por 3 la suma de esos tres índices. Esto se expresa en un valor numérico que va de 0 a 1, donde 1 es el mayor grado de desarrollo posible.

22 UNDP. "Human Development Report 2009. Colombia". http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html. Consulta: Octubre 31 2010.

Analizando la información sistematizada que está disponible en esta materia, se puede afirmar que los ingresos son la principal fuente de desigualdad de género en el país. “Las diferencias venían descendiendo en forma continua desde comienzos de la década. La crisis, sin embargo, las amplía nuevamente, y las mujeres empiezan el nuevo siglo con unos ingresos 20% menores a los de los hombres, porcentaje igual al de 1995” (PNUD, 2004).

Sin embargo, fueron los adelantos en la variable educativa los de mayor impacto en el progreso en la condición de la mujer durante la última década del siglo pasado. La población femenina logra superar el rezago con respecto al hombre en la tasa de alfabetización de la población adulta.

Esta situación de reducción de la asimetría de género es ilustrada por el Informe de Desarrollo Humano de 2001:

Hoy día, la mujer colombiana puede esperar vivir 6.3 años más que los hombres; tiene tasas de alfabetismo y escolarización en los tres niveles educativos iguales a las de los hombres. Las diferencias subsisten por el lado de los ingresos, pues hoy su participación está 19% por debajo de la de los hombres. La igualdad educativa alcanzada permite hacer previsiones positivas sobre el logro de la equidad en el indicador de ingresos en la próxima década (PNUD, 2004).

El Índice de Pobreza Humana

Las Naciones Unidas, bajo la inspiración de Amartya Sen, han construido también el Indicador de Pobreza Humana, IPH, para tasar la privación en términos de desarrollo humano. Así, mientras “El IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo” (PNUD, 2001).

Se ha desarrollado un IPH para los países en desarrollo como Colombia (IPH1) y otro para los países industrializados o con mayor desarro-

llo, teniendo en cuenta que la pobreza, en cuanto a su dimensión e intensidad, varía conforme a las condiciones sociales y económicas –e incluso culturales– de una sociedad.

En este texto, se hace referencia al IPH-1, que utiliza variables similares a las del IDH, que en este caso son: en el componente de esperanza de vida, el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad; en el nivel educativo, el porcentaje de adultos analfabetos y en cuanto al nivel de vida, la privación de aprovisionamiento económico general –público y privado– reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.

En Colombia, se ha presentado una reducción lenta y gradual de la pobreza humana en la última década. Es así como el IPH pasó del 12.8%, calculado para el período 1990-1995, al 8.2% en el año 2001. La población sin acueducto disminuyó en más de un 10%, puesto que a finales de la década, el 9% de la población no contaba con acceso a ese servicio frente a 20% a comienzos de la misma. Además, la población sin servicio de salud pasó del 19.1% en 1990, al 13.3% en 1999 y el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición, que se había mantenido estable hasta 1997, registró también una reducción de casi dos puntos al terminar el milenio.

Puede inferirse entonces que en la década pasada, se presentó una reducción en el índice de pobreza humana, atribuido principalmente a las variables intervenidas más directamente por las políticas públicas de aprovisionamiento y servicios.

Debe observarse que las variables de calidad de vida utilizadas para el cálculo del IPH mejoraron durante esa década y, lo que es más decisivo, este indicador no incluye el PIB *per cápita*, cuya caída es la variable de mayor impacto en el comportamiento negativo en Colombia del Índice de Desarrollo Humano durante ese período.

Ahora bien, en el primer quinquenio del siglo XXI se dieron condiciones que se reflejan en la pérdida de posiciones en el escalafón del IPH-1 para países en desarrollo. Se debe anotar que Colombia ocupó el lugar 18 en 2003 entre 103 países y en 2005, se ubicó en el lugar 20 de esa misma clasificación. Esta muestra de países en vías de desarrollo, que clasifica el grado de riqueza material y social está encabezada por Chile y Uruguay y tiene a 13 países latinoamericanos y del Caribe dentro de los primeros países.

La alternativa es profundizar la democracia

La situación de pobreza e inequidad que subsisten en el país, pese a los avances que se han conseguido, continúan siendo una amenaza y un obstáculo para la plena realización de los derechos; de ahí que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos sean decisivas para combatir el flagelo de la pobreza y promover una distribución más equitativa de la riqueza. Esta perspectiva hace parte además de la construcción democrática y de legitimidad, pues la prevención de los desastres sociales y humanos que se derivan de una pobreza extrema, hace relevante la vigencia de los derechos sociales. Se hace indispensable entonces que la orientación de las estrategias del Estado y la sociedad para enfrentar la pobreza estén fundadas en una política general de realización de los derechos sociales y se desarrolle en el marco de la vigencia de los derechos civiles y políticos.

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar una oferta suficiente de oportunidades económicas, como el empleo y el acceso a la propiedad, que les permita a los ciudadanos en primer término, superar la carencia en el acceso a bienes y servicios básicos para su bienestar. Así mismo, el Estado ha sido concebido como garante para que haya igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios básicos y a la cultura, esto es las oportunidades sociales indispensables para el progreso individual y colectivo que materializan

los derechos de las personas. Es una acción de carácter integral en la que las múltiples dimensiones que constituyen el desarrollo y el bien común, están directamente relacionadas con los derechos sociales. Por su parte, la sociedad es el núcleo decisivo para la búsqueda de alternativas. De su grado de participación y de organización depende que las políticas públicas recojan sus necesidades y propuestas y que ello se manifieste en una redistribución de la “Res Pública” (presupuestos). Poco a poco se abren paso iniciativas como los presupuestos participativos y el control ciudadano sobre la acción social del Estado. Las poblaciones resisten a la pobreza desplegando iniciativas productivas fundadas en la solidaridad y en la refundación de los asuntos públicos. Esto señala caminos para volver a imaginar los asuntos colectivos y las políticas frente a la pobreza. Este punto de vista no exime a la academia, ni a la sociedad de abordar los asuntos metodológicos básicos, con el mayor rigor.

El desafío metodológico para monitorear la acción del Estado en este camino es muy complejo. Hasta ahora, la tendencia predominante ha sido la de medir este avance a través de los indicadores asociados a la pobreza por ingresos. El Índice de Condiciones de Vida y el IDH fueron un salto metodológico que permitió conseguir una mirada que integrara a los avances en la distribución del ingreso, factores como la esperanza de vida y los progresos educacionales. No obstante, la medición del progreso en lo relativo al desarrollo humano ha tenido una primera mirada privilegiada en la valoración de las deficiencias de ingreso monetario para satisfacer las necesidades básicas en el mercado. Lo anterior ha conducido a destacar políticas públicas de subsidios a la demanda, focalizadas, para garantizar el acceso al consumo básico.

En junio de 2010, la “Oxford Poverty and Human Development Initiative” (OPHI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentaron su “Índice de Pobreza Multidimensional” (IPM). Este índice viene a reemplazar el “Índice de Pobreza

Humana” (IPH) que el PNUD venía promoviendo desde 1997. El nuevo IPM mide tres dimensiones (educación, salud, y estándar de vida) y 10 privaciones, donde una persona se considera pobre si registra al menos 3 de esas 10 privaciones.

También se ha estado en la búsqueda de métodos alternos que propicien la evaluación directa del bienestar de las personas, a través de variables referidas a la cobertura de un mínimo de necesidades de los ciudadanos de un país. Este mínimo evaluable puede ir dando claves aproximadas para valorar el cumplimiento de los mínimos vitales o núcleos duros de los derechos sociales fundamentales.

Al respecto, puede ser de mucha utilidad una metodología que permita identificar el avance en el cubrimiento de ese mínimo de necesidades humanas insatisfechas, a través de las diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo relacionados con los derechos sociales fundamentales y que han sido acordados internacionalmente (educación; nutrición; salud de las madres y los niños; acceso al agua y saneamiento básico; niveles de gasto público social y salud

reproductiva). Nótese que ninguno de estos objetivos, relacionados con situaciones de pobreza extrema que vulneran los derechos de la población, está ligado necesariamente con el ingreso; en cambio todos estos objetivos remiten a una evaluación de la acción estatal en materia social para garantizar los mínimos vitales.

Un ejemplo en esta dirección es el trabajo de La red de Control Ciudadano (“Social Watch”) —una red independiente de plataformas de la sociedad civil de 60 países— que adelanta un monitoreo de los compromisos y metas asumidas por los gobiernos en la lucha contra la pobreza. Una de sus tareas es realizar una evaluación del avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cumplimiento de esta meta, se ha construido una metodología, cuya columna vertebral es el Índice de Condiciones Básicas (ICB). Este indicador compuesto está inspirado en la Medida de Pobreza de Capacidades de Amartya Sen y en el Índice de Condiciones de Vida, y es una contribución para buscar consensos entre el Estado y la sociedad civil en la evaluación de las políticas públicas, que buscan garantizar los derechos sociales fundamentales.²³

23 “Alcanzar un ICB aceptable no implica un nivel elevado de desarrollo social. Apenas significa que un país ha alcanzado la cobertura universal de las necesidades mínimas esenciales que son prerrequisito para avanzar hacia mayor bienestar. Como se ha venido subrayando desde su creación, el nivel máximo del ICB es un punto de partida y no de llegada. Social Watch ha desarrollado el ICB como forma de identificar situaciones de pobreza sin basarse en los ingresos. Los indicadores de pobreza más utilizados internacionalmente son los cálculos del Banco Mundial acerca del número de personas que viven con menos de uno o dos dólares diarios o la clasificación desarrollada por el PNUD, basada en el Índice de Desarrollo Humano, que combina cifras de ingreso con indicadores de salud y educación. El ICB es comparativamente más fácil de construir y puede ser aplicado a nivel subnacional y municipal, sin necesidad de recurrir a costosas encuestas de hogares, como lo requieren los índices basados en El ICB se construye con tres indicadores: porcentaje de niños que llegan a quinto grado, sobrevivencia hasta los 5 años (en base a la mortalidad de menores de 5 años) y porcentaje de partos atendidos por personal médico especializado. Estos indicadores expresan diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (educación, salud infantil y salud reproductiva). Asimismo, las investigaciones señalan que, como medida resumen, el ICB provee un panorama general consistente con la situación sanitaria y el desempeño educacional básico de una población. Los indicadores del ICB llegan a su máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto, cuando ningún niño o niña deja de ir a la escuela hasta completar quinto grado y cuando la mortalidad infantil se reduce a la expresión mínima posible de menos de cinco muertes cada mil niños nacidos vivos. Estos indicadores se asocian estrechamente a capacidades que los integrantes de una sociedad deben tener y que se refuerzan mutuamente para posibilitar un mayor logro de desarrollo individual y colectivo. Refieren, en especial, a aquellas capacidades que logran incorporar sus miembros más jóvenes, potenciando de ese modo el desarrollo futuro de los países. La utilidad del ICB radica en que ha demostrado estar altamente correlacionado con la medición de otras capacidades humanas relativas al desarrollo. El ICB 2008 se calculó para 176 países a los que se agrupó en distintas categorías.” (Social Watch, 2008).

Referencias bibliográficas

- Bustelo, E. (1999). Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible. En *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, Colciencias.
- CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina 2008. Método utilizado para la medición de la pobreza*. Santiago: CEPAL.
- Cid. Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República. (2003). *Bien-Estar y Macroeconomía. Informe de coyuntura*. Bogotá.
- Corredor, C. (1999). El problema de la pobreza una reflexión conceptual. En *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, Colciencias.
- DANE (2010). *Resultados Censo General 2005. NBI, por total, cabecera y resto, según departamento y nacional a julio 30 de 2010*. Bogotá: DANE.
- DNP (2004). *Evaluación de los indicadores de desarrollo social de Colombia. 1990-2003*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2009). *Política social. Estado comunitario: Desarrollo para todos. Resultados 2008*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Garay, L. J. (2002). *Construcción de una nueva sociedad*. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- González, J. I. & Becerra, E. (1999) Elección colectiva y medidas de desigualdad. En, *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, Colciencias.
- Guattari, F. (1996). *Las tres ecologías*. Valencia: Pre-textos.
- Lora, E. (1999). Técnicas de medición económica. En, *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, Colciencias.
- Londoño, J. L. (1989). Distribución del Ingreso Nacional. *Revista Coyuntura Económica*. 4. Bogotá: Fedesarrollo.
- Millán, N. (2000). *La pobreza en Colombia*. Medidas de equivalencia de escala y la dinámica del ingreso per cápita del hogar. Bogotá: PNUD.
- Muñoz, M. (1999). Los indicadores de pobreza usados en Colombia: Una crítica. En *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: CINEP, Colciencias.
- MESEP, Misión para el Empalme para las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad. (2010). *Cifras de pobreza, pobreza extrema y desigualdad 2009*. Bogotá: DANE. DNP.
- Pérez, L. E. (2008). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En C. Rodríguez; R. Uprimmy & L. Pérez, *Los derechos sociales en serio. Hacia un diálogo entre derecho y políticas públicas*. Bogotá: DEJUSTICIA.
- PNUD (1991). *Colombia. Desarrollo Humano. Informes de Desarrollo Humano*. Bogotá: PNUD.
- PNUD (2001). *Informe de Desarrollo Humano año 2000*. Bogotá: PNUD.

- PNUD. DNP (2004). *Diez años de Desarrollo Humano en Colombia*. Bogotá: Alfaomega Colombiana.
- Robles, M. (1998). *Bienestar social y medidas de pobreza y distribución del ingreso*. Lima: (s.e.)
- Sarmiento, A. & Ramírez, C. (1998). *El índice de condiciones de vida, una propuesta para la distribución*. Bogotá: Misión Social. DNP.
- Sen, A. (1987). *The Standard of Living*, Cambridge University Press.
- _____. (Julio, 1993) La vida y la muerte como indicadores económicos. *Revista Investigación y Ciencia*. 202.
- _____. (1998) Un enfoque ordinal para medir la pobreza en *Cuadernos de Economía* No 29. Bogotá .Universidad Nacional de Colombia.
- _____. (2001). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- SOCIAL WATCH (2008). *El progreso hacia las metas*. Madrid: IEPALA.
- UNDP (2009). *Human Delopment Report*. Colombia.
- http://hdrstats.undp.org/en/countries/country_fact_sheets/cty_fs_COL.html. Consulta: 31 de Octubre 2010.
- Useche, O. (2009). *Derechos económicos, sociales y culturales: el desafío de la equidad*. Bogotá: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH.