



# ¿Superación de la pobreza o control de los pobres?

## La estrategia escalonada del gobierno colombiano contra la pobreza

[Alberto Yepes\* *Campaña Colombia sin Pobreza*]

El país atraviesa por una coyuntura social en que la pobreza se puso de moda. Ahora todos los políticos, las instituciones públicas, las ONG, las cooperativas, las iglesias, las instituciones, las insticiones financieras multilaterales, especialmente el Banco Mundial, están tratando diariamente de demostrar cuál está más comprometido con la pobreza; todos declaran que está dentro de sus propósitos aliviar la pobreza, erradicarla, detenerla o acabarla. Sin embargo y de manera simultánea la pobreza continúa en aumento. Paradojalmente, parece que entre más gente se compromete con el discurso de la pobreza, ella más crece.

La pobreza se ha convertido en tiempos modernos un show; un show rentable, para muchos, ya que si no fuera de este modo no existiría tantos intereses de por medio. La pobreza a pesar de que tiene cierta connotación peyorativa y se le ve como un mal, realmente constituye una opción beneficiosa para el sector dominante de la sociedad para el cual efectivamente resulta rentable y favorece ciertos propósitos tales como la acumulación de tipo económico, el mantenimiento de un orden elitista, aristocrático y jerarquizado, para la legitimación política de quienes fundan el incremento de su poder social en el respaldo que puedan obtener de los pobres, etc.

La pobreza también se ha convertido en un terreno de disputas ideológicas y políticas. Todos desean tener propuestas alrededor de la ella. Sin embargo, a pesar de todo lo que se diga, la pobreza es la forma más degradada de la condición humana que se puede ver en la actualidad. El discurso sobre esta debería servir para denunciar los resultados más lamentables de los principios y valores dominantes y totalmente injustos en que se asienta la organización de la de la sociedad.

### Ideas del gobierno para cumplir las Metas del Milenio

El Estado colombiano suscribió La Declaración del Milenio de Naciones Unidas en el año 2000. Esta Declaración contempla algunos compromisos internacionales en materia de acción contra la pobreza frente a los sectores víctimas del modelo económico y social. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) incluidos en la Declaración del Milenio, consisten en un conjunto de asistencias mínimas que tan sólo buscan aliviar la penosa situación de los sectores más pobres en el mundo.

Esos objetivos básicamente tienen que ver con la erradicación de la mitad de la pobreza extrema y del hambre en el planeta; garantizar el agua potable para la mitad de la población que carece de ella; garantizar educación, pero solamente la educación primaria; promover la igualdad educativa

.44.

\* Investigador de la Asociación de Trabajo Interdisciplinario - ATI, coordinador de la Campaña Colombia *sin Pobreza*, que impulsa en Colombia el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza

básica entre los hombres y mujeres; reducir en dos terceras partes la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años y en tres cuartas partes la tasa de mortalidad materna; combatir y evitar la propagación de enfermedades como la malaria, la tuberculosis y el VIH/SIDA; garantizar la incorporación de los principios del desarrollo sostenible y lograr una alianza mundial para el desarrollo.

A primera vista estos objetivos parecen un logro frente a la realidad de exclusión e injusticia globalizadas. Pero realmente la Declaración del Milenio se rige por una lógica de mínimos y se hizo así para justificar que los objetivos pudieran ser cumplidos por todos los países del mundo; por ello, el compromiso no es con el derecho a la educación completa, sino garantizar la básica primaria a los pobres, de la misma forma, no es garantizable el derecho al más completo nivel de salud física, mental y colectiva para todos los sectores en la sociedad, sino solo con detener la expansión de las más graves enfermedades epidémicas y con la disminución de las mortalidades materna e infantil y así sucesivamente en los demás aspectos. Se trata de asistencias y condiciones irrisorias con el fin de mantener a los pobres en niveles básicos de subsistencia biológica pero sin que por ello tengan garantías de acceso integral a todos los niveles de derechos humanos básicos y sin poder cuestionar la injusticia del sistema de desigualdad en su conjunto.

Tras lo anterior se ampara una concepción minimalista sobre los bienes a los que pueden aspirar los pobres en las sociedades de mercado, en medio de la hegemonía lograda por el pensamiento único y el modelo neoliberal dominante. Todo ello ha servido para poner en práctica las políticas de ajuste estructural y darle una vuelta de tuerca a las políticas de privatización y de descompromiso social de las políticas públicas abriendo, de esta manera, la puerta para que los Estados desmonten las obligaciones que tienen con los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. Los ODM reducen inacep-

tablemente los compromisos contenidos en pactos donde se consagran los DESC, en los cuales no se contempló nunca la focalización, cada vez más excluyente, de políticas y asistencias a ciertas poblaciones sino la garantía universal de los derechos sociales fundamentales.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprovechando esta oportunidad que tiene el gobierno para hacer políticas de focalización, lanzó el Documento CONPES 091 de marzo de 2005 como el plan estratégico para cumplir las Metas del Milenio, plan que aparece con cinco años de retraso frente a lo pactado a nivel internacional, ya que las medidas para poner en práctica estos compromisos debieron ser implementadas desde el año 2000, año en que dichos compromisos fueron adoptados para ser cumplidos en un lapso de quince años y cuyo vencimiento está programado para el año 2015. Incluso el gobierno decidió apartarse del compromiso universal de lograr tales metas en el año 2015, corriendo la fecha 4 años más, es decir, al año 2019, para que de manera parroquial coincidan los logros con la celebración del II Centenario de la Batalla de Boyacá, para lo cual incluyó las metas sociales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el documento denominado Visión 2019, Segundo Centenario.

Aunque la Declaración del Milenio contenga algunos logros importantes en relación con los niveles actuales de pobreza, hambre, analfabetismo, falta de infraestructuras y servicios sociales básicos, es verdad que sus aspiraciones no van más allá de ciertos mínimos que ya habían sido superados en Conferencias anteriores de Naciones Unidas, e incluso muy por debajo de los denominados contenidos mínimos esenciales que los Estados se habían obligado a cumplir en diferentes pactos sobre derechos económicos, sociales, culturales, laborales y ambientales hace ya varias décadas.

Aún así, los compromisos contenidos en la Declaración del Milenio deben ser interpelados desde el punto de vista de su concepción ética, por

cuanto no solo los beneficios, prometidos para los que viven en medio del hambre y la pobreza, son demasiado exiguos e insuficientes, sino que además en muchos de ellos las mejoras prometidas solo beneficiarán a la mitad -o porcentajes menores- de quienes han sido excluidos del desarrollo y de la posibilidad de participar en la riqueza colectiva aun cuando eso signifique una participación mínima con el fin de atender sus necesidades básicas.

Éticamente no es sostenible una Declaración que admita, incluso existiendo recursos suficientes en la humanidad para solucionar el problema del hambre y la pobreza en el mundo, que para el año 2015 sólo se aliviará el problema del hambre de la mitad de la gente que la padece hoy y que la otra mitad se muera de hambre o de sed; cuando hasta las Naciones Unidas ha admitido que la producción potencial de alimentos en el planeta tiene capacidad para alimentar a 12 mil millones de seres humanos, es decir, al doble de la población mundial. Queda claro que el problema del hambre y la pobreza no es un problema de escasez sino de distribución injusta, tampoco es un asunto de carencias sino de falta de voluntad política para organizar la sociedad con base en principios que hagan posible la solidaridad y el respeto esencial a la dignidad humana.

Coherente con esta lógica de mínimos, que mantiene a los pobres en la mera subsistencia biológica y solo genera, para la mitad de ellos, el compromiso de garantizarles las asistencias para que no fallezcan, mientras se multiplican para las grandes empresas y minorías privilegiadas los incentivos al lucro y a la acumulación de riquezas, el estado colombiano ha visto en la promoción de los ODM, la ocasión para desprenderse de sus compromisos sociales con la mayor parte de la población y para deshacerse de sus obligaciones relativas a los niveles esenciales de los Derechos económicos, sociales y culturales.

Con el propósito de reducir la asistencia social a una fracción mínima de la población que

se encuentra en mayor pobreza, el Gobierno Colombiano contrató, a un costo económico escandaloso, un grupo de tecnócratas a los que denominó Misión de la Pobreza, que tuvo el encargo de diseñar la metodología para demostrar, contra toda evidencia, que la pobreza se ha reducido de manera acelerada durante el actual gobierno. Producto de sus “estudios” se estableció que el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema se había reducido casi a la mitad en los últimos 4 años, al pasar del 22% al 12% de la población, y sólo para estos habrá políticas sociales basadas en subsidios, si tienen la suerte de ser seleccionados para integrar al millón y medio de familias que serán beneficiarias de los menguados y precarios recursos que se distribuyen a través del Programa Familias en Acción. El resto de los pobres extremos no seleccionados, los pobres moderados y las capas medias que por la desprotección social implementada se verán sometidos a acelerados procesos de empobrecimiento, y que son casi el 60% de los habitantes del territorio nacional, tendrán que arreglárselas por su cuenta, adquiriendo en el mercado y con sus propios medios los servicios y derechos sociales que antes estaban en cabeza del Estado y para cuya financiación la Constitución de 1991 estableció una fórmula de participación progresiva que hoy está siendo desmontada.

### La pobreza como virtud

Sin embargo y teniendo como evidencia lo ya planteado, no falta quienes plantean y muestran la pobreza como un sinónimo de virtud, en tanto le permite a las personas consagrarse a una vida ajena a los intereses terrenales y materiales, este es un discurso para los pobres porque los ricos no lo practican y mucho menos quienes tienen la misión de pregonararlo; éstos lo predicán y tienen actores académicos e intelectuales muy capacitados para mostrar la pobreza como una virtud. Inclusive se ha manipulado ciertas formas de

condición de la vida comunitaria, argumentando que es posible vivir sin recursos como lo hacen las comunidades indígenas quienes pueden vivir pobremente y no envidian ni ansían la riqueza de los que tienen y han acumulado un poder en excesivo.

El discurso de la pobreza sirve para aplacar y mantener a los pobres a raya, mantenerlos en medio de la insuficiencia y de la carencia como si eso fuera una virtud. No obstante, la pobreza y lo que ella evidencia son las víctimas; personas humildes que arrastran tras de sí una carga de fracasos en la vida. La pobreza es un problema de unas dimensiones tan absolutas y vergonzosas que en el mundo hay seis mil millones de seres humanos y de esa cifra, la mitad, viven en situación de pobreza, es decir no tienen con qué satisfacer las condiciones mínimas para llevar una vida medianamente buena y cerca de la cuarta parte de la humanidad, además, padece hambre.

Lo más paradójico de todo es que estos niveles alarmantes de pobreza se presentan en un momento histórico en que asistimos a una explosión de riqueza en el mundo. La creatividad humana ha llegado a unos niveles tan impresionantes de producción de bienes, mercancías y servicios que con sólo fracciones de esas capacidades productivas, podría resolverse la pobreza en el mundo. Por un ejemplo, las Naciones Unidas calculan que para alcanzar las Metas del Milenio, que supuestamente son un plan para acabar la pobreza en el mundo, se necesitarían unos 56.000 millones de dólares anuales y ese monto es casi el patrimonio de lo que tiene una sola persona, Bill Gates. Entonces se requiere reflexionar acerca de cómo todo ese discurso de la pobreza basado en la virtud lo que en realidad hace es ocultar un problema de concentración extraordinaria de la riqueza.



## La concepción asistencial represiva de la riqueza

La concepción hasta ahora presentada acerca de la pobreza se refiere exclusivamente a que los pobres son vistos como personas a las que hay que “ayudar”, son las personas a las que hay que “darles la mano” pues son incapaces de sobrevivir por sí mismas y de llevar una vida que estimen valiosa.

Los estamentos oficiales y particulares de la sociedad deben ayudar a esos seres que llevan vidas “anormales”. La visión asistencial plantea que a los pobres hay que ayudarlos porque representan un verdadero peligro, son una amenaza para la sociedad y si no se les ayuda pueden generar graves problemas de gobernabilidad, pues se incrementa la violencia, se incrementa la inseguridad y se convierten en un caldo de cultivo para el terrorismo. La ayuda en este sentido no se entiende como una misión de fraternidad humana universal, ni tampoco se inspira en la idea de que los pobres tengan iguales derechos a los ricos, sino por el contrario, evitar así un peligro latente para la parte “sana” de la sociedad, es decir, para los normales, los exitosos, los eficaces, los que son capaces de generar su subsistencia por sus propios medios. Se trata de evitar el peligro de la insubordinación de la plebe, de que la “chusma” se levante, por eso es mejor darles limosnas y contener el caos. En eso precisamente consiste la caridad represiva. La concepción de la limosna oculta la represión y se convierte en el instrumento de la represión por el cual se mantiene a raya al pueblo.

Los pobres cargan con el estigma de ser sospechosos de criminalidad. El Estado y los medios de comunicación difunden por todo el cuerpo social una sensación de inseguridad que legiti-



ma rápidamente ofertas de seguridad represiva. Los gobernantes más autoritarios se posesionan bajo la promesa de crear un mundo seguro, o un país con seguridad llamada democrática, en el cual el orden se garantiza recortando las libertades civiles y la inconformidad de la ciudadanía se neutraliza con el poder militar y paramilitar.

### La concepción tecnocrática liberal de la pobreza

Se denomina así a la concepción en la cual se estima que el problema de la pobreza es un problema técnico para la sociedad y para la organización de la producción. Por ello es que el presidente Uribe Vélez insiste permanentemente en que para solucionar la pobreza el país debe atraer inversiones para poder crecer, para que haya exportaciones y se genere empleo, sostiene que se debe firmar el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos del cual depende el futuro y el bienestar nacional.

El verdadero inconveniente de la pobreza dentro de esta concepción no consiste en que la riqueza esté concentrada en pocas manos y tampoco que se solucione con políticas re-distributivas. Es un problema de mera producción, si se produce más entonces hay un mejoramiento de las condiciones de vida de la población, es la teoría del “gota a gota” que han defendido los encargados de la Misión de la Pobreza, Hugo López y Jairo Núñez. Con mayor productividad entonces, de pronto, los pobres se benefician de lo que cae de la mesa de los ricos tema al se le ha dado a llamar el efecto de Radin. Tal efecto plantea que el crecimiento económico no sólo beneficia a los ricos sino que los pobres también se benefician subsidiariamente, ellos participan de lo que se derrama de la copa del rico, de lo que cae de la mesa de los poderosos.

La concepción del crecimiento es la que ha predominado básicamente en el esquema del actual gobierno. Es una concepción absolutamente

inmoral e insostenible por varias razones, por un lado, no es cierta ya que los pobres no se benefician del todo del crecimiento, por ejemplo Colombia fue el único país de América Latina que creció sostenidamente desde 1930 hasta la crisis de finales de los años noventa, o sea, por más de 60 años de crecimiento continuó en la economía y en esos 60 años la pobreza jamás bajó del 50%. No se puede seguir admitiendo que es necesario un crecimiento, como tampoco se requiere firmar Tratados de Libre Comercio o haciendo aperturas económicas como condición necesaria para crecer y para resolver así las enormes desigualdades sociales en el país; con el crecimiento de la economía sólo se concentra más la riqueza y se entregan todos los recursos y materias primas al mejor postor en el exterior.

Pro otro lado, es inmoral pensar que lo que se merecen los pobres es lo que cae de la mesa de los ricos. El gobierno viene planteando en este esquema tecnocrático liberal que la pobreza se soluciona con políticas de caridad o con la beneficencia de los más pudientes, de los ricos a los que Dios les ha provisto los bienes y pueden por eso hacer acciones caritativas. La solución de la pobreza estaría dada por una combinación de dos cosas: primero, la capacidad de los propios pobres para salir adelante aprovechando las ayudas institucionales (subsidios, microcréditos, etc.) y segundo, la caridad de los pudientes (representada en empleos para los más jóvenes o los viejos, en obras, o en la gestión de empresas públicas privatizadas, etc.) Esta estrategia es también una falacia porque justamente lo que se muestra en la sociedad es que quienes más trabajan son los que menos ganan y los que más tienen son los que menos trabajan. Pese al esfuerzo de los pobres que se desdoblán saliendo a las 6:00 a.m. a la calle para buscar trabajo en la construcción o vender aguacates y trabajar hasta las diez de la noche, huyendo todo el día de la policía que les persigue y por más que trabajan, al final del día, al final de la semana, al final del mes y de los años en nada cambia su situación y la pobreza no

hace sino aumentar; en cambio los ricos sin mucho esfuerzo acumulan y acumulan, lucrándose del producto del trabajo ajeno.

## La estrategia escalonada contra la pobreza

Esta estrategia combina cuatro líneas de acción política para enfrentar el problema de la pobreza en Colombia: a) la reducción de la pobreza como efecto del crecimiento económico; b) reducción de la pobreza por ajustes a los métodos y estadísticas; c) reducción de la pobreza mediante la focalización de subsidios y d) reconcentración de la riqueza y del ingreso.

### 1. La ecuación: seguridad = confianza para las inversiones = crecimiento = empleo = reducción de la pobreza

El gobierno posee una estrategia escalonada para abordar el tema de la pobreza que consiste en que, básicamente, la pobreza se puede reducir por efecto del logro del crecimiento económico, y este propósito se consigue a través de la implementación de una ecuación simple que el Presidente Uribe ha defendido con todas sus energías: como primera medida debe existir seguridad, este modelo se ve respaldado por un orden militar que permite darle confianza a los ricos; en segundo lugar, cuando los ricos del país y del extranjero se sientan tranquilos y seguros harán inversiones y a comprar las empresas nacionales, y como tercera medida, tras esas inversiones se generará productividad y empleo que son los pre-requisitos necesarios para la reducción de la pobreza.

Debido a tal razonamiento la gente votó por la reelección. Sin embargo, dicha convic-

ción de que el crecimiento lleva a la reducción de la pobreza en Colombia es una falsedad. Como ya se mencionó, el crecimiento económico sostenido por más de medio siglo en el país nunca ha beneficiado a los pobres y por el contrario ha hecho que Colombia sea uno de países latinoamericanos con mayor índice de concentración de la riqueza.

Entonces cabría una pregunta ¿con qué finalidad se buscan inversiones que en gran medida han acabado con las empresas del Estado, han disminuido la tasa de empleo y han hecho precarias las condiciones laborales de la gente? Ejemplos que evidencian dicha situación se pueden hallar por cantidad, verbigracia, la Compañía Colombiana de Tabaco –Coltabaco-, uno de los buques insignia de la producción industrial en el país, fue vendida a Phillip Morris que en unos años seguramente desmontará dicha empresa pues la multinacional cuenta con plantas ubicadas en Guatemala y en Venezuela para proveer de cigarrillos a todo el mercado de América Latina. Es así como muchos inversionistas compran las empresas para su demolición y eliminan así la competencia; lo que en consecuencia trae el desempleo de cerca de 6.000 trabajadores, quienes literalmente queda en la calle junto con sus familias en situaciones extremas de pobreza. Esas son las inversiones que nos vende el actual presidente Uribe como fórmula para generar crecimiento y traer bienestar, por lo cual hoy se sabe que sólo una fracción de las inversiones que llegan al país tiene algún efecto benéfico en la producción, el crecimiento nacional y el empleo.

En la fórmula también es claro que las condiciones de seguridad que militarizan la vida social y absorben cantidades enormes de recursos que se distraen del gasto social,



pueden incrementar la confianza de los inversionistas pero son absolutamente perjudiciales para la seguridad, los derechos y el bienestar social de amplios sectores de la población

### 2. Reducción de la pobreza y del hambre mediante ajustes metodológicos y estadísticos.

Las formas de medición de la pobreza no son neutras ni inofensivas. Al lado de la aplicación de la ecuación crecimiento = reducción de la pobreza, la tecnocracia neoliberal del gobierno se esfuerza en bajar las cifras del hambre y la pobreza en Colombia por medio de ajustes metodológicos, estadísticos y manipulaciones econométricas que tienen como finalidad producir resultados de medición de pobreza que complazcan la demanda formulada desde el Gobierno, dicha demanda consiste en reducir a toda costa la magnitud y profundidad de la pobreza y la exclusión, como base para justificar la sustitución de políticas universales y derechos fundamentales integrales por una política centrada en subsidios focalizados y dependencia de los pobres de la caridad del Ejecutivo.

Los técnicos que siguen la teoría neoliberal de la elección racional, afirman que nadie está privado de recursos ni se encuentra en carencia absoluta, pues al menos se tiene la fuerza de trabajo que es un bien del cual todos disponen y pueden ofrecer en el mercado, con excepción de los niños, los viejos y los discapacitados. Con base en los bienes y capacidades que tienen todas las personas, cada una estaría entonces en capacidad de hacer las elecciones que mejor le parezcan para obtener bienestar. Así, la pobreza se explica ante todo por las malas elecciones que hacen los pobres que no aprovechan debidamente sus capacidades y no por la ausencia de políticas de distribución de la riqueza.

El gobierno gasta cientos de millones de pesos en perfeccionar metodologías para medir la pobreza y determinar las características de los

pobres; pero finalmente lo que interesa no es superar la pobreza sino medirla; hay una preocupación obsesiva por la medición, por medir las carencias, las miserias de los pobres, por medir qué comen los pobres, a qué horas se alimentan, cómo se visten, de qué color son los pobres, qué estatura tienen, cuál es su peso y talla. El Estado contrató una cantidad de intelectuales, académicos y técnicos para encontrar las metodologías que permitan obtener los resultados que él mismo ha predefinido<sup>1</sup>.

Los expertos operan según una lógica que puede describirse así: “qué nivel de pobreza quiere oír el gobierno y se condiciona la metodología para ello”. Por tal razón se tiene una baja certeza de cuál es el nivel de pobreza real en el país, existen cinco entidades, algunas oficiales, produciendo cada una datos sobre pobreza que son contradictorios entre sí. El interés oficial no es abordar la pobreza en sus verdaderas magnitudes sino mostrar resultados que permitan reducirla, y para esto el ajuste a las estadísticas se vuelve una cuestión central. ¿Cómo se realizan tales ajustes?

Con el fin de clarificar dicho cuestionamiento se mencionarán algunos ejemplos. Recientemente se decía que el desempleo había bajado, ¿pero, cómo fue la reducción del desempleo?, para tal efecto se inventó una nueva categoría llamada “los desanimados”, según esta categoría si las personas desempleadas dejaron o se cansaron de buscar trabajo en la semana anterior, entonces ya no se las cuenta como desempleadas; así bajan las tasas del desempleo. Las personas que nunca han tenido un trabajo también las borran de las bases estadísticas, pues sostienen los técnicos que no puede ser desempleado quien no tuvo antes empleo.

En materia de seguridad social, en salud, la ley 100 estableció que para el año del 2001 habría afiliación universal, toda la gente pertenecería

<sup>1</sup> Consultar el documento “2019 visión Colombia II Centenario. Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2005.



al régimen subsidiado o al régimen contributivo; mientras se alcanzaba la meta para los demás (los llamados “vinculados”) estarían provisoriamente atendidos por la red hospitalaria. Pues bien, las personas vinculadas, es decir, quienes no tienen seguro, ni SIBEN, ni están en el régimen contributivo, supuestamente podrían acudir a los hospitales públicos para ser atendidos, pero lo que es cierto es que, quienes se encuentran en esta situación, se enfrentan a graves problemas de acceso a los servicios de salud: cuando van a los hospitales les hacen firmar pagarés si no tienen con qué pagar los servicios que les han prestado; esas personas, que son las más pobres de la sociedad, en caso dado de una nueva enfermedad no asisten nuevamente a la institución de salud por temor al pagaré y terminan sufriendo las dolencias o muriendo en su propia casa. Realmente lo que se tiene aquí es un sistema de “desvinculados”, por decirlo de alguna manera, que no demandan la gestión de salud, con lo cual las estadísticas de desatención o falta de cobertura terminan mejoradas artificialmente.

En materia de educación, dado que hay una gran cantidad de niños y niñas que se encuentran por fuera del sistema educativo, y dado que una proporción enorme de éstos tienen que repetir o comenzar tardíamente sus estudios, pues son víctimas del desplazamiento interno que en este país alcanza a 3.500.000 de personas, también se presenta una depuración perversa de las bases de datos que reducen las estadísticas. Cuando un niño excede en dos años la edad legal para el grado escolar en el cual debería estar (“extraedad”), entonces los técnicos afirman que ese niño o niña no es demandante de la oferta educativa y es borrado de las estadísticas con lo cual consiguen dos cosas, por un lado, reducen las cifras de los niños/as que deben ser subsidiados y adicionalmente bajan las tasas de inasistencia o deserción escolar. La idea del Estado es que a esos niños posteriormente se les pueda ofrecer una primaria acelerada o un bachillerato flexible

de baja calidad para validar sus conocimientos que por sí mismos han aprendido en la calle o en medio de una infancia dedicada al rebusque o al trabajo infantil.

Básicamente son cinco los mecanismos que, bajo el actual gobierno, ha utilizado la Misión de la Pobreza y otras entidades oficiales para hacer desaparecer de las estadísticas a un porcentaje de los pobres. Estos mecanismos son factores que pueden ser maniobrados u operados por los técnicos con propósitos políticos para producir el resultado que les ha sido encomendado. Estos procedimientos de manipulación se ubican a lo largo de todo el proceso de elaboración de la medición deseada, y se ubica en los siguientes momentos: 1) Al momento de seleccionar el grupo de referencia que se toma para la medición (se escoge el que dé un menor resultado en cuanto a medición de pobreza); 2) Al momento de seleccionar la base del requerimiento calórico, proteínico y nutricional (entre menos pobres se desee menos requerimientos calóricos y nutricionales se adjudican a los pobres); 3) Al seleccionar los alimentos que contienen o cumplen con dichos requerimientos calóricos o nutricionales (para los pobres básicamente se seleccionan harinas, grasas y azúcares, que resultan baratos y llenadores, en contraposición con la canasta de los no pobres, para los cuales si se considera que pueden aspirar a consumir proteínas, micronutrientes, frutas y vitaminas), 4) Al valorar o poner precio a los alimentos que el técnico ha seleccionado para la canasta que según él deben consumir los pobres (se valúan los precios más baratos disponibles en el mercado, como si hubiera problemas de información o de distancias insalvables para llegar a donde están más baratos estos precios) y 5) Finalmente, al momento de imputar a los pobres los ingresos que supuestamente estos ocultan cuando contestan a las preguntas sobre ingresos disponibles (es aquí en donde los técnicos gozan de mayor nivel de discrecionalidad para atribuirle a los pobres los ingresos que arrojen de su capacidad adquisi-

tiva y que permite producir como resultado un menor número de personas en situación de pobreza).

Los propósitos del gobierno de reducir la pobreza con base en los ajustes a las metodologías y estadísticas, se cumplieron. Los honorarios y recompensas de los miembros de la Misión de la Pobreza están entre los más jugosos de quienes se han encargado de construir las bases de política y el discurso social para el actual gobierno. Los estudios conocidos durante el 2005, que situaron las cifras de pobreza en el 64,3%<sup>2</sup> (2 de cada 3 personas son pobres en Colombia), provocaron el enojo del Presidente y terminaron siendo desvirtuados por el DANE y el DNP. Estas instituciones concluyeron que al “corregir” los métodos de medición, la pobreza era sólo del 49%. Pero más radical es el Documento CONPES 102, dado a conocer en septiembre de 2006, en el que se afirma categóricamente que la pobreza extrema está concentrada sólo en el 14% de la población y que esta es la gente a la que debe circunscribirse la acción estatal. En Marzo del año 2007 la Misión de la Pobreza redujo aún más la pobreza extrema el país al contabilizar solamente al 12% de la población como coexistentes de esta situación.

Para reducir las cifras de pobreza en las proporciones que lo ha hecho el gobierno, se ha creado un nuevo SISBEN. Para ello se reemplazó los indicadores tradicionales de medición de los pobres tales como el índice de calidad de vida, la línea de pobreza y el índice de necesidades básicas insatisfechas por el índice de vulnerabilidad. Con éste índice se ha dividido a los pobres en dos categorías: vulnerables y no vulnerables, los primeros son los verdaderos pobres que merecen la



prioridad del Estado, los segundos serían los que pueden ser dejados a la suerte del mercado con la esperanza de que el crecimiento económico termine beneficiándolos y sacándolos de la pobreza.

### 3. La pobreza por subsidios

La apuesta de “política social” del gobierno basada en la focalización de subsidios se sintetizó en el Documento CONPES No. 102, que señala la estrategia de lucha contra la pobreza extrema y complementa las funciones dadas a la Misión para la Pobreza. El instrumento que privilegia el gobierno es la focalización; política con la cual los pobres siguen siendo pobres y solamente reciben acciones asistenciales a través del programa Familias en Acción y otros similares. Esta propuesta se puede caracterizar de la siguiente manera:

- La política define arbitrariamente como población en pobreza extrema aquella que atiende sus necesidades alimentarias durante un mes con \$ 90.710, que equivalen aproximadamente al 10% de la Canasta Familiar Básica (CFB) vigente. Este umbral de pobreza reduce la población con necesidades de atención a 7.4 millones de personas, es decir el 14.7 %, cifra que contrasta con los indicadores de pobreza e indigencia de 63% y 31%, respectivamente, mostrados por la Contraloría General de la República y por la Universidad Nacional de Colombia.

- Los subsidios mensuales de \$46.500 para nutrición que entregó Familias en Acción en 2005, equivalen al 5.1% de la CFB, lo que significa que las familias que recibieron el subsidio siguieron sin cubrir el 85% de su consumo básico. El programa no alcanza a atender a la totalidad de la población en pobreza extrema, y solamente

<sup>2</sup> Dato de la Contraloría General de la República. El Dato del CID de la Universidad Nacional para el mismo año 2005 es del 66,8% de la población colombiana bajo situación de pobreza.

atendería a 1.5 millones de familias equivalentes a seis millones de personas.

- Este enfoque genera conflictos entre los propios pobres que se disputan un lugar por demostrar quién es más pobre entre los pobres, en contra de su propia dignidad y generando mayor fragmentación social. Los recursos destinados para el programa son insuficientes: \$18.5 billones durante el cuatrienio y que en realidad resultan de la suma de los presupuestos de otros programas reagrupados en Familias en Acción.

- El 40% de los recursos provendrán de los presupuestos de los municipios, que se verán más recortados por el proyecto de Ley de reducción de las transferencias que impulsa el mismo gobierno en la actualidad. Como lo señala el programa, la entrega de estos subsidios se hace a través de las madres quienes, por lo general, tienden a distribuir los ingresos de la casa hacia el consumo de alimentos, educación y salud. Esto significa que el programa aprovecha el rol histórico de las mujeres para administrar la pobreza extrema de los hogares, ata a las mujeres a la reproducción de sus roles tradicionales y las califica como meras canalizadoras de recursos para sus niños y para otros miembros de la familia sin que el programa contemple recursos para atender sus propias necesidades y derechos.

- En el mismo sentido, el programa no ofrece a las mujeres posibilidades reales de aliviar su carga doméstica o mejorar sus condiciones de trabajo remunerado, y por consiguiente, la política, lejos de contribuir a superar la pobreza acentúa la discriminación contra las mujeres, y va en contravía de los compromisos asumidos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de “Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”. El programa al desconstitucionalizar el bienestar, pues se robustece con los recursos de transferencias despojados a los municipios,

sólo ofrece programas que no tienen certeza de sostenibilidad, y son por lo tanto revocables o reversibles generando presión en los beneficiarios para apoyar al candidato o candidatos de quienes dependen en la administración del programa con lo cual se fortalecen las prácticas clientelistas.

El gobierno para posesionar esta estrategia contra la pobreza extrema ha emprendido una gran campaña publicitaria en la que ha incluido desde la visita al país de grandes “gurús” de las políticas sociales remediales, hasta la participación y apoyo en eventos sobre el tema de la pobreza presentado por algunas organizaciones nacionales y entidades internacionales. Se trajo al país al profesor Muhamad Yunus, impulsador del Banco de los pobres en Bangladesh, experiencia que el gobierno quiere replicar con la “banca de las oportunidades” y que consiste en pequeños microcréditos con los cuales se espera que la gente más pobre alivie su pobreza vendiendo cigarrillos y maní en las esquinas. Con la propuesta descrita queda claro que el gobierno no tiene políticas para solucionar la pobreza sino políticas para administrarla, o sea, acciones estatales para regular la pobreza y para mantener a los pobres controlados.

Las políticas basadas en subsidios son políticas de traslados de dineros condicionados al cumplimiento de ciertas obligaciones por parte de los destinatarios. Esa focalización sobre un millón y medio de familias seleccionadas entre el 12% de las que el gobierno considera pobres en Colombia, y a las que se les controla e involucra en redes de cooperación (Red Juntos), vienen siendo consideradas como la parte enferma de la sociedad. Además de la función que tienen para garantizar la continuidad del grupo político actualmente en el poder, tales políticas tienen la finalidad de mantener las condiciones que producen la pobreza de forma estática, es decir, hacer que la pobreza se reproduzca porque se requiere para mantener el *statuo quo*, y permitir que los mecanismos de incremento de la desigualdad

instaurados por el modelo económico puedan continuar su rumbo ampliándose y reproduciéndose. Adicionalmente administrar la pobreza da tranquilidad a la parte sana de la sociedad, que no se cuestiona que la pobreza es causada por una distribución su-

premieramente inmoral e indecente de la riqueza. Para la tecnocracia neoliberal la pobreza es un fenómeno del que sólo son culpables los propios pobres porque son desorganizados, procrean mucho y no son emprendedores. Para ayudarlos el gobierno debe estimular a los pobres que no sean perezosos para que generen ingresos, el Banco de las Oportunidades va a hacer préstamos, entre \$600.000 y \$1.300.000 para proyectos productivos que les permita a los pobres, en especial a la mujeres cabeza de familia, sacar adelante a sus hijos, generar valor y prosperidad en el país.

Esta propuesta va en contravía con la idea original de los microcréditos, y antes que favorecer a los pobres favorece al sistema financiero. Los intereses que el gobierno estipula en el Banco de Oportunidades a las personas más pobres del país son seis veces más caros que los que se cobran a los industriales y empresarios agrícolas que producen para la exportación. Si se tiene en cuenta que los créditos que el gobierno ofrece a los empresarios que se dedican a la exportación y a los empresarios del agro, que por lo general son más poderosos que las empresas pequeñas y medianas que producen para abastecer el mercado interno, se obtienen a tasas de interés de cerca del 5% anual (DTF menos dos puntos), más 4 o 5 años para pagar la deuda con 2 años muertos o de gracia<sup>3</sup>. Es claro que contemplar intereses para los más pobres del 33%, tasa que es superior



en 11% a la tasa máxima permitida por la ley (tasa de usura) lo que en el fondo busca es ser un mecanismo de despojo de los pobres de sus activos a favor del sector financiero. De este modo, la meta de financiación de los sectores de bajos ingre-

sos (sometimiento de la población a los condicionamientos impuestos por el sector financiero) terminará seguramente en que una proporción enorme de los pobres se verán despojados de su viviendas, de sus parcelas o sus pequeños negocios y con hipotecas o despojo de sus electrodomésticos a favor de los bancos, con lo cual se habrá constituido un nuevo mecanismo de abuso de los pobres a favor de los ricos (redistribución al revés o políticas a lo Robin Hood).

Como los recursos para subsidios son escasos, los millones de pobres terminan compitiendo entre sí para mostrar quién es más miserable. Los subsidios precarios dados a las familias para gastos de educación de los niños, para la alimentación y la salud están condicionados a entregar facturas con lo cual se genera un enorme clientelismo y un negocio de los políticos que propician esta política y quienes se asocian con ellos para ser reconocidos como proveedores autorizados del programa. Los mayores beneficiarios de las Familias en Acción vienen siendo al final de cuentas los proveedores y los políticos que controlan a las familias antes que las propias familias. De tal manera que lo que se viene dando es un control político de los pobres a través del clientelismo que se aprovecha de la vulnerabilidad y la debilidad de los pobres que terminan apoyando en las urnas a los mecenas del establecimiento, a quienes deben su inscripción o su continuidad en el programa.

La estrategia de focalización está diseñando unos servicios especiales para los pobres que los

<sup>3</sup> Datos tomados de "Industria: Créditos Blandos". En *Portafolio.com*. 5 de junio de 2007.

alejan del núcleo de servicios que se ofrecen para la demás gente. Las familias en pobreza extrema terminan siendo perjudicadas porque reciben los peores servicios, por ejemplo, se ven obligadas a meter a sus niños en programas residuales de cobertura escolar que empiezan en abril y terminan en octubre, reciben pésimos servicios en centros de salud donde nunca hay medicamentos; acceden a los alimentos de baja calidad porque no les alcanza esas limosnas públicas para comprar algo mejor, etc.

En conclusión, la compensación monetaria que hace el Estado con los subsidios no está remediando los daños irreparables que el poder económico viene haciendo sobre la salud, en los planes de vida o en las expectativas vitales de las personas más necesitadas. ¿Qué proyecto de vida podrán construir las familias pobres con subsidios tan precarios?, ¿qué emprendimientos podrán llevar a cabo?, ¿qué proyectos de progreso?

Otra dificultad que esconde el discurso de la ayuda a los más pobres entre estos mismos es que a través de él se están justificando reformas muy regresivas para los derechos sociales, que van a empobrecer aún más a la población focalizada y por ende, afectarán a toda la población. Mientras se atiende a un grupo de gente focalizada como pobres extremos se pone en riesgo de pobreza a todo el resto de la población, a la que no es considerada como extremadamente pobre y a la gente de las capas medias, porque el Estado ahora está recortando el presupuesto para inversión social y despojando a los municipios de las transferencias que la Constitución tenía previstas para financiar, con criterio de universalidad y gratuidad y con visión de derechos, la cobertura para todos en salud y educación.

Ciertamente se atiende a la pobreza extrema pero se multiplica el riesgo de la pobreza en la sociedad. Los programas destinados a atención de derechos sociales van a estar canalizados por la vía de Familias en Acción o por los programas asociados al Banco de oportunidades. Se acude

así ante un nuevo escenario en el cual las políticas sociales estarán centradas en dos elementos: en primer lugar, los programas sociales sólo para los pobres absolutos, y en segundo, el abastecimiento por el mercado de los sectores pudientes y de aquellos que no tienen la asistencia oficial, es decir, las clases medias y los pobres sin subsidio que van a tener que comprar la educación, la salud privada y todo lo que requieran porque el Estado no va a proveer programas sociales para su bienestar.

Por otra parte, la cuestión de los subsidios también acrecienta los problemas de discriminación en la sociedad. Ser pobre destinatario de ayuda estatal va creando un estigma y a la larga un sentimiento de humillación pública. ¿Por qué?, por que los pobres que están en Familias en Acción permanentemente deben estar demostrando su condición de miseria con lo cual se actualiza el SISBEN. Cada cierto tiempo los pobres tienen la obligación de inscribirse en las oficinas de la Acción Social para verificar que sus ingresos siguen siendo inferiores a los \$90.000, suma que los vuelve merecedores de la atención oficial, etc. De la misma manera, cada cierto tiempo los funcionarios les recuerdan a estas personas que el Estado no puede ser paternalista y no los puede atender permanentemente, que hagan algo por ellos mismos, que tengan iniciativas, que sean emprendedores y dejen de depender de las instituciones. Que las ayudas de atención humanitaria de emergencia para los desplazados, están bien por tres meses pero más allá agotan la capacidad estatal. Las metas del programa prevén que del millón y medio de familias que van a ser atendidas durante el cuatrienio, un 80% deberán “egresar” del programa en el mismo período. Aunque no se especifica muy bien que quiere decir “egresar” se puede suponer que si el programa está destinado a la población más pobre entre los pobres, egresar puede significar algo así como “graduarse” de pobre extremo para pasar a ser simplemente pobre o pobre a secas.



Además, un requisito es que los pobres deben ser integrados a estructuras corporativas, bajo el control directo de una red de gestores sociales, que les definen y les monitorean sus “planes de vida”, constituyendo así una presión permanente para que egresen del programa y les recuerde además que la asistencia que reciben es inmerecida, pues son ellos mismos quienes por su cuenta e iniciativa tienen la responsabilidad de salir de la pobreza. Aparece una imagen de Estado panóptico o vigilante. Las vidas de los pobres se vuelven objeto de escrutinio, se revisa si la persona consiguió trabajo o si continúa igual, si llevó los niños a la escuela o compró los alimentos, si se inscribió en el SISBEN, etc. En este nuevo sistema parece que las políticas de pobreza son utilizadas en contra de los pobres. Quien no pruebe la miseria esta afuera o se le obliga a “egresar”.

Estos mecanismos sutiles de control social crean una sensación de dependencia de la caridad oficial y de gratitud por las limosnas institucionalizadas. Asimismo terminan por convertirse en el medio más potente para legitimar el incremento de poder político de un régimen. Algo de esto se refleja en los altos niveles de favorabilidad que tiene Uribe Vélez en las encuestas, a pesar de los continuos escándalos por paramilitarismo, corrupción y narcotráfico que rodean al gobierno, la gente que recibe la caridad del Estado sigue en una especie de ceguera colectiva que le impide todo sentido crítico. En las condiciones de pobreza extrema de los beneficiarios, es claro que prolongar su situación de dependencia con subsidios precarios e insuficientes que mantengan a los pobres en los niveles mínimos requeridos para amparar la subsistencia, no supera la vulnerabilidad sino que convierte a estos pobres en vulnerables a todo tipo de presiones para generar y manifestar adhesiones y apoyo condicional a los miembros del grupo político que los inscribieron o les han permitido continuar como beneficiarios del programa. Cuando los derechos se truecan en

subsidios la certeza de las prestaciones se torna en incertidumbre del mañana con lo cual el agradecimiento y la cooperación con el benefactor (Red Juntos, cooperación como informantes, delación de opositores políticos, etc.) se vuelven condiciones para no ser retirado del programa. Así, el agradecimiento y adhesión que genera la recepción de subsidios termina sustituyendo el elemento de exigibilidad, de certeza y de merecimiento universal que es consustancial a la garantía legal y constitucional del derecho.

Hoy existen 600.000 Familias en Acción y la meta gubernamental es tener en el cuatrienio 1.500.000 familias. El gobierno tiene proyectado manejar un presupuesto para el programa de Familias en Acción y sus programas conexos de 18.7 billones de pesos durante el cuatrienio, que corresponden justamente a los cerca de 5 billones de pesos anuales que el Gobierno arrebató a las regiones mediante el proyecto de reforma con el cual se pasan las transferencias de salud y educación a la bolsa de manejo discrecional para la política social gestionada ahora desde una agencia del ejecutivo, que es además la misma Agencia Presidencial, la cual va a canalizar la totalidad de los recursos que la cooperación internacional de todos países entregue para el bienestar y el desarrollo social de la población colombiana.

Los recursos que estaban constitucionalmente garantizados para que la política social, en aplicación de la fórmula del Estado Social de Derecho, se ejecutaran por los municipios y departamentos, mediante los principios de descentralización, transparencia, participación ciudadana y definición local de las prioridades; pasan ahora en un monto nada despreciable a ser manejados de manera centralizada, sin control ciudadano, de manera discrecional y para provecho político del ejecutivo, que en sus Consejos Comunales podrá decidir quiénes y en qué medida pueden los habitantes de las regiones más alejadas ser beneficiarios del programa de subsidios condicionados. Se produce así una desconstitucionalización de

la política social mediante un manejo discrecional del presupuesto de acuerdo con la voluntad cambiante del ejecutivo y, en donde las ocasionales mayorías o el grado de favorabilidad que el gobernante obtenga en determinada región se convierte en criterio básico para la distribución presupuestal de los recursos y la selección de los beneficiarios. Si a esto se suma que además el gobierno ha dispuesto de más de 140 mil millones de pesos para el Banco de las Oportunidades, todos estos beneficiarios del asistencialismo oficial se convierten sin lugar a dudas en un verdadero ejército de reserva político para el gobierno y para sus iniciativas, así sean éstas las más regresivas para el bienestar social.

#### 4. Estrategia de reconcentración de la riqueza y del ingreso

Con los programas asistenciales que abandera el gobierno está tratando de encubrir un paquete de reformas económicas y sociales profundamente regresivas y perjudiciales para los intereses de la ciudadanía y de los consumidores, entre ellas se cuentan la reforma tributaria, la reforma a las transferencias<sup>4</sup> y las leyes de desarrollo rural y del agua, entre otras.

A la política de ayuda a los pobres subyace una estrategia de concentración de la riqueza y del

ingreso que se justifica y se escuda en aquella. Según el razonamiento del gobierno se justifica la desigualdad social pues se concibe necesaria la existencia de unos pocos con capacidad para generar la riqueza a los cuales habría que ofrecerles las mejores garantías dado que con su iniciativa beneficiarían a toda la sociedad.

Del discurso oficial se infiere que es legítimo darles incentivos tributarios y otras prebendas a los ricos para que puedan crear empresa y generar puestos de trabajo. Por ello en la última reforma tributaria a los empresarios que tenían impuestos a las utilidades del 38.5% les fueron rebajados al 32%.

Para comprender el significado de esta reducción de los impuestos a los ricos, es preciso decir que los trabajadores de este país tienen que pagar impuestos sobre la base de todo lo que ganan, sobre todo su salario sin hacer ninguna clase de descuentos (ni para el arriendo, ni para comer, ni para ir al médico o para llevar los hijos a la escuela); los ricos, en cambio, tributan únicamente sobre las ganancias de las empresas, o sea que ellos a la hora de pagar impuestos descuentan los costos de los insumos, los salarios, las inversiones, los gastos en materias primas, etc. Sobre esas ganancias nominalmente los empresarios deben pagar un 38.5%, pero los organismos de control han dicho en varias ocasiones que los grandes contribuyentes solamente están financiando tan sólo un 10% de los gastos del Estado, es decir, que existe un nivel de evasión tan enorme de parte de los ricos que apenas se reconoce que pagan una tercera parte de lo poco que les corresponde tributar y, aún así, la reforma tributaria les alivió las cargas con el fisco.

¿Cuál es la consecuencia de esa rebaja de impuestos a los grandes capitalistas del país y del exterior. Para que el Estado pueda seguir financiando la guerra, pagando los gastos de funcionamiento de las instituciones y el gran gasto del gobierno central, lo que les condona a los ricos en materia tributaria se lo carga a los pobres, que

<sup>4</sup> La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) ha estimado que esta reforma obedece a una continuación de la estrategia de desmonte gradual de la Constitución de 1991. El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó el sistema de transferencias de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales, en especial el situado fiscal que eran los recursos destinados para la financiación de la educación y salud públicas; las transferencias pasaron a un cálculo basado en la inflación más dos puntos entre 2002 y 2006, y para el período 2007 a 2008 la inflación más 2.5 puntos adicionales. A partir de allí se regresaría al sistema anterior.

Sin embargo, estas reglas de juego que resultaron muy regresivas para la educación y la salud puesto que estos sectores perdieron entre 2002 y 2008 un total 22 billones de pesos, desean cambiarse nuevamente para seguir recortando las responsabilidades de la Nación. Se plantea en la reforma que se tramita que para los años 2009 y 2010 el cálculo de las transferencias sería la inflación causada más 3.5 puntos. Y a partir de 2011 sería la inflación más dos puntos adicionales en forma indefinida, esto implica en el mediano plazo, una pérdida permanente de presupuesto que estaría por el monto de 60 billones de pesos hasta el año 2017.

son obligados a pagar el IVA a los productos de la canasta familiar y a otros consumos, hasta ahora exentos de pagar ese impuesto, como los servicios públicos, la salud y la educación<sup>5</sup>.

La estrategia de acumulación y concentración del capital que pasa por la protección a las inversiones, la privatización de los activos estatales y la llamada modernización del sector agrario para dedicarlo a los cultivos, TLC y para la producción de bio-combustibles, queda plasmada en la propuesta “Colombia 2019: Visión II Centenario”. Allí se señalan las metas que aspiran alcanzar los sectores dominantes luego de la firma del TLC con los Estados Unidos. Todo este plan se basa en una re-configuración geográfica, territorial y social del país inspirada en un modelo de desarrollo basado en megaproyectos que faciliten una economía extractiva, de plantación y de exportaciones de los recursos naturales, dedicado a abastecer los mercados externos, al costo de ahogar el mercado doméstico y mantener a gran parte de la población en niveles restringidos de consumo que los sitúan en altos niveles de pobreza y de baja capacidad de demanda

.58.

### Propuestas para la acción colectiva

Frente a este modelo de manejo con fines políticos de la pobreza impuesto por el Estado y que aniquila la noción de la ciudadanía basada en la titularidad y disfrute de los derechos humanos integrales, para reproducir esquemas de clientelismo político, los movimientos sociales en Colombia se ven enfrentados a cuatro retos:

<sup>5</sup> El IVA fue ampliado en la reforma tributaria de 2006 así: 1,6% para las empresas de aseo, vigilancia y empleo temporal; 3% para la cerveza, 5% para los juegos de suerte y azar; 10% para varios productos y servicios de la canasta familiar; 16%, la tarifa general; 20% para la telefonía móvil, y 25 y 35% para vehículos. El IVA del 10% se aplica a una buena parte de los bienes y servicios de la canasta familiar, como el café tostado, la harina de trigo, los embutidos, el chocolate, los productos de panadería, jarabes, pastas, la medicina prepagada y las pólizas de cirugía y hospitalización, entre otros.

- Exigir políticas sociales universales y re-distributivas para garantizar a todos los colombianos la garantía de los derechos sociales fundamentales.

- Rechazar toda propuesta estatal y basar las políticas sociales en el esquema de subsidios focalizados para administrar la pobreza y como mecanismos para desmontar derechos universales, apuntalando visiones autoritarias del poder apoyadas en clientelas manipulables por el Estado.

- Dirigir las luchas estratégicas del movimiento popular a la defensa y control por los ciudadanos de las fuentes de riqueza y de los recursos estratégicos y energéticos, que es lo único que habilita al Estado para hacer políticas que garanticen el ejercicio de las titularidades de los DESC; por ejemplo, la lucha por la defensa de ECOPETROL y contra la privatización del agua, los bosques y los páramos. Igualmente, la lucha contra la liquidación del Instituto de Seguros Sociales, que deja en la incertidumbre a cerca de cinco millones de afiliados y entrega al sector privado el control de una riqueza formidable constituida por las cotizaciones mensuales de estos usuarios.

- Desarrollar frente al tema de las Metas del Milenio, visiones éticas que pongan como piso los estándares de los derechos humanos y no los objetivos minimalistas acordados por los Estados como medio de intensificar los rigores de los programas de ajuste estructural y de fomento a los negocios del sector privado con las necesidades sociales de la población.

La pobreza extrema no es el verdadero problema del país, lo es la riqueza extrema. Por este motivo las luchas sociales deben procurar enfrentar la concentración de la riqueza y plantearse estratégicamente el control de las fuentes que la generan. Está en la agenda del gobierno privatizar las fuentes de riqueza que le podrían dar al

Estado los recursos suficientes para atender las necesidades de la gente, se ha adelantado ya en la privatización de CORELCA, ADPOSTAL, Banco Cafetero, Isagen, y varias hidroeléctricas y hace poco el sector de las telecomunicaciones ya se le entregó al capital transnacional. Se ha presentado al Congreso el proyecto de Ley para comenzar la privatización de ECOPETROL, la principal y más grande empresa estratégica del país, que constituye la base para nuestra soberanía energética, y que en la actualidad le reporta anualmente al Estado utilidades por más de 7 billones de pesos cada año, una de las principales fuentes para financiar el bienestar de los colombianos. Sin embargo, el gobierno desea entregársela a las transnacionales y está en las manos de la sociedad organizada evitarlo, pues de lo que se trata es de preservar las fuentes de financiación para construir el Estado de Derecho y la ciudadanía inclusiva que éste implica.

Controlar las fuentes de riqueza es lo que está haciendo el gobierno de Evo Morales en Bolivia al nacionalizar la producción de gas, lo que hizo Chávez en Venezuela al recuperar el control de los ciudadanos sobre la producción de petróleo, lo hizo Kirchner en Argentina al dejar de pagar a los acreedores financieros cerca del 70% de la deuda del Estado o lo que hicieron los uruguayos al votar masivamente un plebiscito por la renacionalización del agua y por arrancar de manos de las empresas privadas el control de este recurso esencial para la vida. Solamente controlando las fuentes de riqueza una población conciente de sus derechos y necesidades puede garantizar un futuro en el que todas las personas puedan participar en los beneficios socialmente producidos y avanzar en la superación real de la pobreza, la exclusión y la desigualdad.



## Consideraciones sobre la pobreza desde los DESC\*

[Graciela Dede, SOCIAL WATCH]

.60.

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde entonces los gobiernos han firmado una serie de tratados internacionales<sup>1</sup> fundamentales sobre los derechos humanos que tienen fuerza de ley a nivel internacional. Estos tratados y convenciones internacionales consagran distintos derechos que son indivisibles e inalienables. Indivisibles pues para la realización del ser humano es necesario gozar de todos los derechos humanos y el no goce de algún derecho específico afecta directa o indirectamente el goce de todos los derechos; e inalienable pues no puede ser quitado por más que no sea ejercido.

A través de Pactos Internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se consagra el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y a tener propiedad, así como

el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la no discriminación, al trabajo digno para todos y todas, y los derechos de niñas y niños, entre otros.

Al firmar y ratificar los Tratados Internacionales los países contrajeron ciertas obligaciones para con el sistema internacional de protección de derechos humanos. Entre ellas se encuentra el compromiso de garantizar su cumplimiento a nivel nacional, dictando leyes e implementando políticas orientadas a su realización; respetar, promover y proteger estos derechos; así como informar al Sistema de Naciones Unidas sobre el avance en la implementación a nivel nacional presentando informes periódicos ante los respectivos órganos de vigilancia<sup>2</sup>.

A lo largo de la década de los 90, el Sistema de Naciones Unidas realizó una serie de conferencias internacionales<sup>3</sup> que trataron los grandes temas emergentes en materia de desarrollo social y en sus Declaraciones o Programas de Acción han dado origen al conjunto de principios y compromisos internacionalmente asumidos dentro de los cuales surge el compromiso de los gobiernos

\* Artículo tomado de: Social Watch. El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos. Cuadernos Ocasionales No. 5. Montevideo, Uruguay. 2006. Disponible en: [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 1948; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR), 1965; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), 1989.

<sup>2</sup> Los informes anuales de Social Watch monitorean estos últimos aspectos. Ver en particular la tabla "Derechos Humanos: Cómo cumplen los Estados con sus obligaciones internacionales" en Informe Anual Social Watch 2006. Arquitectura Imposible. 2006.

<sup>3</sup> II Conferencia sobre los Asentamientos Humanos, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.



del mundo de erradicar la pobreza.

Desde 1995 Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos de desarrollo asumidos a nivel internacional para la erradicación de la pobreza en el mundo y la equidad de género.

En 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó la Declaración del Milenio, que se tradujo en nuevas metas hacia 2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos redefinieron cuantitativa y cualitativamente las metas anteriores. Si bien Social Watch ha realizado una revisión crítica de la operacionalización de las metas establecidas en la Cumbre del Milenio<sup>4</sup>, los ODM se consideran como un umbral mínimo y punto de referencia de importancia en el monitoreo del desarrollo social y la seguridad humana en su sentido más amplio.

Desde 2004 Social Watch ha incorporado y fortalecido el análisis de las dimensiones mencionadas en los ODM, en tanto que compromisos de voluntad política a través de la vinculación de las metas de desarrollo social con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En ambas instancias se incluyen dimensiones como la salud, la educación, la vivienda, el acceso al agua, el trabajo y la cooperación internacional. Estos “acuerdos” compilan una serie de valores o principios éticos que la sociedad ha definido como fundamentales para que un ser humano viva con dignidad, dejando en evidencia la raíz común entre el concepto del desarrollo social y la realización íntegra del ser humano.

<sup>4</sup> Las redefinición de las metas ha significado en para muchas áreas una disminución de las pretensiones y por tanto de las exigencias sobre los gobiernos, focalizándose principalmente en la situación de los países de peor situación.



## La lucha contra la pobreza en el mundo

El fenómeno de la pobreza se encuentra en las agendas de prácticamente todos los actores sociales y políticos del mundo. Está presente en las agendas políticas de los gobiernos, de los organismos multilaterales y sin duda en las agendas de la sociedad civil. Sin embargo, el enfoque y el análisis de este fenómeno son diversos: pueden variar en matices o contrastar por completo. La forma en que se conceptualiza qué es ser pobre es motivo de arduas discusiones. Mas en la base de estos debates conceptuales están en juego diferentes caminos de acción política para el logro de una vida digna para todos los seres humanos.

Desde su origen, Social Watch ha adherido a la conceptualización de la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo que debe ser abordado con una mirada integral. La pobreza se presenta como “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.”<sup>5</sup> Existen consideraciones de tipo cualitativo que profundizan aún más el concepto. “Sentirse pobre es un concepto relativo que tiene mucho que ver con tener acceso a los recursos necesarios para satisfacer los niveles de vida que se acostumbra o que se aprueben en la sociedad de pertenencia.”<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Altimir, Oscar. La dimensión de la pobreza en América Latina. CEPAL. 1979.

<sup>6</sup> *Ibid.*

En el sistema internacional existen declaraciones de diferentes ámbitos y organismos. Sin embargo, no se cuenta con una definición consensuada, exhaustiva y comprensiva de la pobreza que implique un compromiso vinculante.

Una de las primeras declaraciones internacionales firmadas y ratificadas por los gobiernos del mundo que aborda la pobreza desde un enfoque multidimensional es la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995. En el Párrafo 19 del Programa de Acción de la Cumbre se establece:

“La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural”.

Si la pobreza se define en términos de falta de bienestar o de recursos para optar por una buena calidad de vida, entonces se requiere tener en cuenta dimensiones tales como la disponibilidad de tiempo libre, la seguridad ciudadana, el resguardo de la violencia pública y doméstica, la protección ante situaciones catastróficas, la equidad de género y otros<sup>7</sup>. Involucra además otras dimensiones no materiales o simbólicas y el manejo de elementos para evitar la exclusión como varios códigos de modernidad, entre los que se destacan la disposición analítica, la capacidad de procesamiento de información y las habilidades de comunicación y de gestión con el fin de poder participar plenamente del mundo globalizado

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social.

y de adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción.

En esta línea, el enfoque de los derechos humanos y en particular el enfoque de los DESC pretende considerar todas las dimensiones involucradas en la situación de pobreza para permitir afinar la conceptualización, y por tanto la medición del fenómeno, realizar un seguimiento de su evolución, y sugerir medidas afinadas y concretas para revertirlo.

“El enfoque basado en los derechos humanos marca una transición, se aparta del anterior enfoque del desarrollo que trataba de satisfacer necesidades básicas y dependía de la buena voluntad o la caridad. En cambio, un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que las personas son “titulares de derechos”, y esto implica la existencia de otras personas “obligadas a asegurar la vigencia de los derechos”. Por el contrario, las necesidades no se refieren a un objeto: no hay personas o mecanismos a quienes corresponde incumbir satisfacerlos. Dentro del marco de los derechos humanos, los gobiernos son los encargados primordiales de asegurar la vigencia de los derechos. Entre las obligaciones gubernamentales figura el establecimiento de leyes y sistemas equitativos que posibiliten el ejercicio de sus derechos por las personas, así como el recurso a la justicia, por cualquier conculcación de esos derechos. Como legítimos titulares de los derechos, las personas pueden reivindicarlos. Este enfoque destaca la participación de personas y comunidades en los procesos de adopción de decisiones que conforman las políticas y los programas que les atañen”<sup>8</sup>.

Por su parte, el Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU también ha emitido su posición frente a la pobreza<sup>9</sup>. En 2001 emitió

<sup>8</sup> UNFPA. Estado de la población mundial 2005. <[www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm](http://www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm)>.

<sup>9</sup> Este Comité es uno de los Órganos de Vigilancia de los Tratados de Derechos Humanos y está integrado por expertos independientes. Emitió una declaración sobre Cuestiones sustan-

una declaración sobre su interpretación de la pobreza desde una visión multidimensional donde las distintas variables son analizadas desde la interdependencia. Esta declaración resulta muy relevante pues incorpora la perspectiva de los derechos humanos.



das de alimentos esenciales, atención básica de la salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que

se trate o cualquier otro factor o dificultad.

El Comité está convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos. (...). En los últimos tiempos, la pobreza se ha definido a menudo como la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios. (...) la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Existen responsabilidades de los Estados que trascienden los gobiernos específicos y que han sido contraídas en el sistema internacional de derechos humanos. Estas obligaciones no varían según los recursos disponibles y tienen que ver con el derecho a la vida digna de todas las personas<sup>10</sup>:

Un Estado parte incurre en una violación cuando un número significativo de personas se ven priva-

Los criterios de máxima utilización de los recursos y la no regresividad (no retroceder en las conquistas logradas en el cumplimiento de los derechos) pueden aportar claves para el análisis. Otra variable importante es la distribución de la riqueza y los recursos dentro de los países, entendiendo por recursos al conjunto de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con los que se cuenta. Todo esto incorpora dimensiones que van más allá de la sola consideración de los ingresos monetarios –de las personas o los hogares– que usualmente se utilizan para diagnosticar situaciones de pobreza.

En las últimas décadas hemos asistido a la aplicación de recetas globales en las que se habla de la pobreza no como fenómeno social sino como si fuera un atributo intrínseco de la persona. Además, la pobreza es identificada básicamente con la insuficiencia de ingreso. Si bien en la pobreza el ingreso es un factor sumamente determinante, éste no es el único que la condiciona. En un enfoque multidimensional la pobreza por insuficiencia de ingreso ocupa un lugar más relativo. Por una parte, la pobreza de ingreso no puede identificar otras dimensiones no asociadas al ingreso monetario que forman parte de una vida digna. Por otra, ni siquiera puede representar en forma adecuada el acceso a bienes y servicios materiales.

Al considerar exclusivamente la satisfacción de necesidades a partir del consumo de bienes y

tivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración E/C.12/2001/10 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de Mayo de 2001. [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

<sup>10</sup> Estos conceptos fueron ampliados por un grupo de expertos en un documento que determina cuáles acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos económicos, sociales y culturales, y que plantea la importancia de distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. "Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales", Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

servicios adquiribles por el dinero, este enfoque deja de lado el acceso a otros bienes o servicios provistos fuera del mercado (Estado, ONG y los propios hogares). En muchas comunidades existen diferentes métodos de intercambio no relacionados con el dinero. La importancia del ingreso monetario, asociado a determinados patrones de modernidad y de bienestar, varía significativamente entre comunidades.

Los estándares utilizados para cuantificar la pobreza por insuficiencia de ingresos, un individuo puede ser pobre en el ámbito nacional pero no serlo a “nivel internacional”, o viceversa. No obstante, sus condiciones de vida siguen siendo las mismas.

Esta identificación de pobre/no pobre “define” a los beneficiarios de la mayoría de las políticas de combate a la pobreza. Tanto es así que en 2000 el primer ODM planteó “erradicar la pobreza extrema y el hambre” en el mundo. En este caso, la pobreza se fijó por el ingreso considerando pobre a un individuo si vive con menos de un dólar diario.

A pesar de que la reducción de la pobreza es el primer ODM, que cuenta con el compromiso de prácticamente todos los gobiernos del mundo, es casi imposible evaluar los avances en la mayoría de los países. La información es la base para el diagnóstico y para la aplicación de medidas que reviertan la incidencia de la pobreza en el mundo, pero lamentablemente esta información es escasa e insuficiente. Los indicadores están disponibles para un conjunto limitado de países, y además no siempre están suficientemente actualizados. Las estimaciones regionales y mundiales hacen un sinnúmero de supuestos para poder llegar a las cifras.

Asimismo, estas cifras se centran en el número de personas pobres, pero no hacen casi referencia a cuántos países, por ejemplo, están reduciendo o aumentando el porcentaje (menos aún el número) de personas en situación de pobreza.

## Las formas de medición más frecuentes<sup>11</sup>

En el esquema se presentan las metodologías de medición que han sido usadas más frecuentemente. Casi todas ellas incluyen la variable ingreso de una forma u otra como herramienta para satisfacer el conjunto de necesidades imprescindibles para tener un estándar de vida mínimo. El método del ingreso considera que una persona será pobre cuando sus ingresos estén por debajo del umbral considerado mínimo para satisfacer determinadas necesidades.

PRINCIPALES ESQUEMAS METODOLÓGICOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA		
Principales métodos para la identificación de los pobres	Enfoque directo	-Necesidades Básicas Insatisfechas -Índice de Desarrollo Humano
	Enfoque indirecto	-Consumo calórico -Costo de necesidades básicas -Método relativo -Método subjetivo
	Enfoque combinado	-Método de medición integrada de la pobreza -Método bidimensional

*Fuente:* Rodríguez Ramírez, H. (sf). “Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León”. Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública. Tecnológico de Monterrey, México.

Ante la cuestión de cuáles son las necesidades que determinan una situación de pobreza, una primera respuesta es la consideración de las necesidades básicas insatisfechas, es decir

<sup>11</sup> Para más información sobre la discusión de la medición de la pobreza ver el capítulo de Andrea Vigorito: “Algunos comentarios sobre las comparaciones de pobreza entre países”, en Social Watch. El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos. Cuadernos Ocasionales No. 5. Montevideo, Uruguay. 2006. Disponible en: [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

la definición normativa de un conjunto taxativo de necesidades básicas de los hogares cuya presencia determinaría que un hogar sea considerado pobre. Una persona es considerada pobre si vive en un hogar pobre.



### Enfoque directo

Es una alternativa metodológica al método de líneas de pobreza y representa una conceptualización distinta de ésta. Bajo el método “directo” se observan directamente las condiciones de vida de la población: qué tan lejos de los estándares sociales se encuentren esas condiciones de vida determinará la clasificación de una persona como pobre o no pobre. Bajo este enfoque, 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. De este modo puede decirse que el método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado<sup>12</sup>.

### Enfoque indirecto

Se caracteriza por clasificar como pobres a aquellas personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; en este sentido, el método indirecto evalúa el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo.

### Línea de pobreza relativa

Se fija de forma tal que una persona es considerada pobre si su ingreso es inferior en cierta magnitud al ingreso promedio que reciben los in-

dividuos en dicha sociedad. Es el método utilizado en los países de la OCDE. Así, la pobreza es esencialmente conceptualizada como un problema distributivo asociado con criterios de justicia social.

### Línea de pobreza absoluta

Se establece de manera que refleje la cantidad de dinero necesario para alcanzar un nivel mínimo de vida. No depende de la distribución del ingreso. Para construir estas líneas se considera el nivel de ingreso necesario para cubrir necesidades básicas, tales como alimentación, vestimenta, vivienda, salud, educación, etc. Para ello se determina una canasta de bienes alimentarios (en base a requerimientos nutricionales) y no alimentarios, que se considera cubre las necesidades básicas de consumo.

### Hacia un enfoque multidimensional

“...la identificación de la combinación mínima de capacidades básicas puede ser una buena forma de plantear el problema del diagnóstico y la medición de la pobreza. Puede llevar a resultados muy diferentes de los obtenidos al concentrarse en lo inadecuado del ingreso como criterio para identificar a los pobres. La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre los individuos y también entre distintas sociedades, de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de las capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados. El punto de vista de la pobreza que se concentra en el ingreso, basado en la especificación del ingreso en una ‘línea de pobreza’ que

<sup>12</sup> Rodríguez Ramírez, H. (sf). “Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León”. Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública. Tecnológico de Monterrey, México. Disponible en: <[www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf](http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf)>.



no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar pobreza”<sup>13</sup>.

El abordaje del fenómeno de la pobreza desde el enfoque de los derechos humanos se basa evidentemente en la consideración de la pobreza como un fenómeno multidimensional. Cada una de las dimensiones involucradas en la consideración del fenómeno de la pobreza esta vinculada a un derecho humano básico.

Desde el enfoque de los derechos humanos, todos los derechos son indivisibles y están en mayor o menor medida relacionados. Es así que la vulnerabilidad o la violación misma de un derecho implica la pérdida de capacidades para vivir una vida digna. La vida en la pobreza afecta todas estas dimensiones incluso la incapacidad de acceder a los diferentes servicios para alcanzar los estándares de una vida digna.

En la respuesta de una mujer, africana, negra y anciana, a la que se le pregunta qué es ser pobre se ilustran algunas claves importantes para entender la pobreza:

“¿Quiere saber como defino yo lo que es ser pobre, qué es la pobreza. ¿Cómo puedes hacer esa pregunta cuándo tu mismo ves que vivo en la pobreza?. La definición de pobreza está frente a ti, mírame. Me quedé sola, no tengo alimento suficiente, no tengo ropa buena ni lugar para vivir. No tengo agua limpia para beber. Mira mi pierna hinchada, no puedo llegar a la clínica porque está lejos para ir caminando. Entonces, que clase de definición de pobreza esperas que yo te dé, que sea mejor que la que tú ves con tus propios ojos”<sup>14</sup>.

Estas palabras relacionan y vinculan lo que por años se ha tratado de separar a la hora de medir y analizar la pobreza. Considerar la pobreza como un fenómeno multidimensional implica considerar la incidencia de diferentes dimensiones complementarias. Es decir, el deterioro en una dimensión afecta la realización de otras dimensiones que son complementarias (por ejemplo el deterioro en el nivel de salud disminuye la libertad de circulación de una persona, o más claro aún, la falta de acceso a agua potable afecta de una manera muy sensible y directa la condición sanitaria de la misma.

El concepto de vulnerabilidad juega un papel importante a la hora de medir la pobreza. Se puede concebir a una sociedad como vulnerable si sus integrantes lo son, pero también se puede dar la agregación de forma no individualista, considerando lo vulnerable que puede ser una sociedad a nivel colectivo, por ejemplo ante tragedias naturales o hambrunas. La capacidad de autodeterminación y gerencia de las personas vulnerables es un elemento a tener en cuenta, tanto en su potencialidad “positiva”, como en relación a aquellas acciones de los individuos vulnerables.

Volviendo a la autodefinición que citamos, ésta incluye variables relevantes que el enfoque de derechos humanos denomina “componentes de los estándares de vida adecuada”<sup>15</sup> de las personas. Se destacan la vestimenta, el cuidado, el acceso al agua, la salud y los servicios de salud, la educación, la vivienda entre otras.

Resulta entonces imprescindible extender la conceptualización o concepción de la naturaleza de un estado de pobreza. En este sentido creemos que el marco de derechos humanos nos puede dar una amplitud, o puede agregar nuevas dimensiones a la definición de pobreza y agregar también estándares de exigibilidad: ya no en calidad de

.66.

<sup>13</sup> Sen, A. “Vidas y capacidades” en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) La calidad de vida. Fondo de Cultura Económica. México DF. 1996.

<sup>14</sup> Extraído de: ACPDT. “The Suffering are the Cornerstone in Building a Nation: Community views on poverty, poverty alleviation and wealth creation”. Africa Community Publishing and Development Trust, Harare. 1995.

<sup>15</sup> Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce “... el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia...”

destinatario de políticas para pobres sino como sujeto de derecho a la realización de una vida digna.

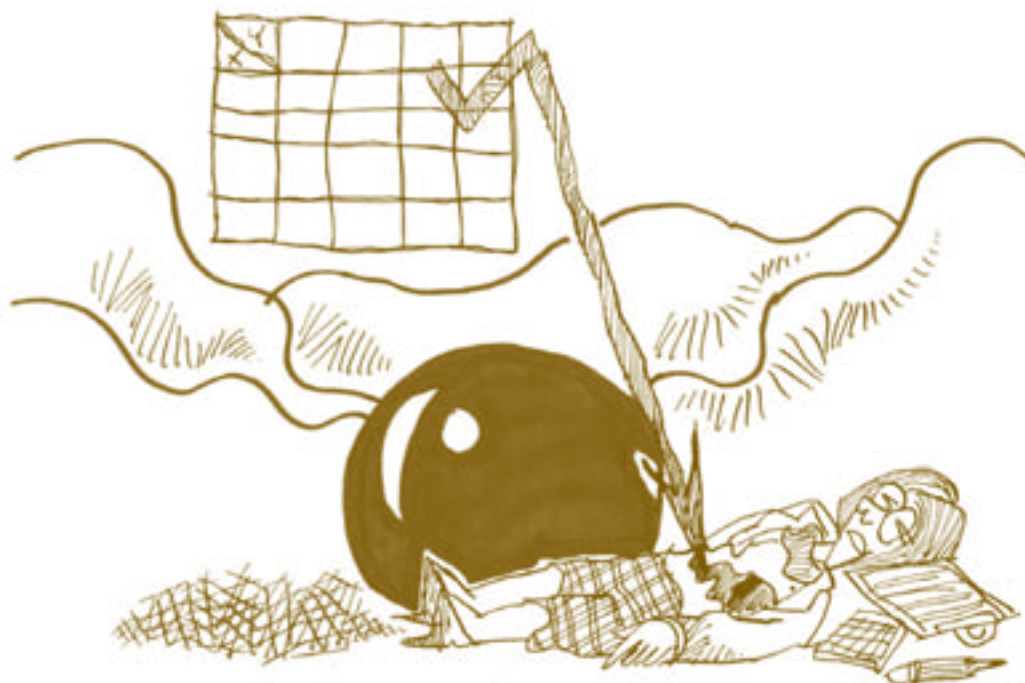
Se debe tomar en cuenta que la pobreza es una situación específica, local y circunstancial que padecen determinados individuos. Sin embargo, no necesariamente quiere esto decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en general o, en otras palabras, que la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza, tal como abunda Areli Sandoval en su artículo de este libro<sup>16</sup>, existe ciertas directrices para determinar cuando se está frente a una violación de derechos humanos<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Ver capítulo de Areli Sandoval: “La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza”. En Social Watch. El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos. Cuadernos Ocasionales No. 5. Montevideo, Uruguay. 2006.

<sup>17</sup> Ver “Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales”, Maastricht, 22-26 de enero de 1997. Ver también: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual”. Disponible en: <[www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch\\_Esp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf)>.

Luego de caracterizar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, resultaría contradictorio o al menos muy difícil tratar de medirla a través de un solo indicador resumen como suele hacerse al considerar el ingreso monetario. Resulta claro que cuánto más amplia es la definición de la pobreza más dificultades presenta su medición dado que comienza a introducir nuevas variables o dimensiones.

A lo largo de los artículos que en este libro se publican se reflexionará sobre las diferentes características de la pobreza con el objetivo de encontrar nuevas claves que permitan seguir estableciendo la conexión de la misma y la falta de capacidades ya sean individuales como colectivas y arrojar al menos un poco de luz en el abordaje desde una perspectiva de derechos humanos.



## Pobreza y género

[Pilar Rueda, OXFAM]

El tema de Género y Desarrollo<sup>1</sup> ha puesto en el escenario la reflexión sobre cómo incorporar el tema de los derechos humanos de las mujeres, la protección de estos y su realización inmediata en este nuevo marco de transformaciones globales en el mundo del trabajo.

La Campaña global que impulsa como red Oxfam Internacional, es una alianza de doce agentes de cooperación internacional en el mundo, en donde todos hacen apoyos importantes, con la idea de buscar alternativas para superar la pobreza. Comercio con Justicia<sup>2</sup> es una campaña que reclama a gobiernos, instituciones y compañías multinacionales cambios en las reglas del comercio, para que éste se convierta en parte de

la solución a la pobreza; en este sentido mismo se ha escrito el informe “Cambiar las reglas”.

Desde esta campaña, Oxfam ha venido planteando que la pobreza persiste en el mundo e incluso presenta graves casos estructurales con los que se demuestra que la pobreza crece cada vez más. Esta situación dirigió la mirada sobre los elementos que sostienen la precarización de las condiciones de vida para grandes poblaciones en el mundo, observándose claramente que las normas establecidas por los gobiernos para regular el comercio internacional sostienen de manera perversa las inequidades entre los países y pueblos del planeta; se mantienen las condiciones que reproducen la pobreza y la desigualdad en el mundo.

Oxfam entiende, en el marco de su campaña, que los procesos de la globalización son inevitables pero cuestiona la forma en que están organizadas esas regulaciones inequitativas que ahondan la miseria, por lo tanto estima que es necesario cambiar las reglas. Para ello, Oxfam ha adelantado diferentes estudios e investigaciones con organizaciones en los países donde trabaja, priorizando algunos temas que son estratégicos para incidir en cambios hacia regulaciones más equitativas. Uno de ellos es el tema de las materias primas que se producen en América Latina y en África, en concreto la producción agrícola (son importantes en este ámbito el café, maíz, arroz, algodón, entre otros). Estos productos se

.68.

<sup>1</sup> Las discusiones sobre la igualdad de oportunidades, los debates sobre los problemas del desarrollo y sus efectos sobre la mujer según las diferentes experiencias mundiales, junto a los conflictos bélicos y políticos entre algunas naciones, configuraron un conjunto de estrategias sobre el cómo enfocar y actuar en el terreno de la cooperación internacional para el desarrollo de la mujer en el tercer mundo. Diversos estudios han abordado este tema y han sistematizado los énfasis de las políticas y estrategias, así como las críticas de sus alcances y limitaciones (Buvinic, 1983; 1986; Young, 1988; Moser, 1989; Portocarrero, 1990).

<sup>2</sup> La campaña sobre derechos laborales de las mujeres se realiza en 12 países de Asia, África, Europa, Norte y Sur América. Las mujeres han entrado masivamente al mundo del trabajo pero en condiciones precarias. Esto significa que el tipo de empleo al que están accediendo las mujeres, no garantiza la superación de la inequidad y no contribuye a reducir su pobreza. Estas reflexiones suscitaron la campaña “Comercio con Justicia: mis derechos no se negocian” lanzada en el primer semestre de 2004. En Colombia, y con la participación de 50 organizaciones nacionales y regionales, el tema escogido fue la reforma laboral y los efectos diferenciados que tuvo en el ingreso y el bienestar de las mujeres.

sostienen a través de políticas de beneficio y ganancia máxima para los exportadores y empresarios, pero implican costos sociales muy altos para las pequeñas productoras y para el campesinado; por ejemplo, los recolectores y productores de café reciben generalmente cantidades irrisorias por su producto, verbigracia, ganan por un bulto de café lo que se paga en los mercados de los países desarrollados por tres tasas de café ya preparadas; las ganancias se concentran en las grandes empresas que comercializan los productos, y esto ocurre con los demás productos agrícolas provenientes de los países pobres.

A partir de estos análisis, Oxfam enfoca el tema de la pobreza y el género, asumiendo que también existen en el fondo problemas muy importantes relacionados con la soberanía alimentaria y con la cultura.

Otra cuestión importante que se ha revisado tiene que ver con los medicamentos. Oxfam se encuentra trabajando en el tema a partir de sus programas en Sudáfrica, región donde la mitad de la población está contagiada de SIDA y los medicamentos para su tratamiento son bastante costosos, esto le ha dado al problema, dadas sus grandes proporciones que traen como consecuencia miles de muertes, una dimensión de crisis humanitaria. El problema se agrava debido a ciertas prácticas culturales bastante arraigadas en la población, relacionadas también con altos índices de violencia sexual, por ejemplo, la creencia que para curarse del SIDA es necesario tener relaciones sexuales con una mujer o con un niño vírgenes. Tal creencia ha ocasionado el contagio entre la población infantil y juvenil.

En contextos como los ya descritos la pregunta que surge es ¿qué debe hacerse para que la población tenga acceso a los medicamentos? La



Organización Mundial del Comercio ha mantenido posiciones restrictivas frente al tema de éstos reforzando las reglas de protección de las patentes de las empresas farmacéuticas. La discusión, en la

que han podido tomar parte pocos países entre ellos Brasil, ha sido apoyada por Oxfam quien ha presionado para que en las discusiones sobre propiedad intelectual se vinculen los medicamentos para el SIDA. De la misma manera, ha hecho énfasis en la necesidad de sopesar la restricción de las patentes impuesta por los laboratorios que tienen la propiedad sobre la producción de los retrovirales. La campaña contra el SIDA que Brasil adelantó se ha convertido en ejemplo pionero en el mundo por las medidas gubernamentales que implementó<sup>3</sup>.

Trabajados por Oxfam estos dos temas estratégicos se han profundizado con monitoreo. Por ejemplo, con relación a los productos, especialmente en frutas y flores, se ha logrado establecer que existen dos grandes multinacionales en África y América Latina que controlan la producción y exportación. Las compañías transnacionales que compran los productos los empaican y finalmente los venden en un supermercado, utilizan

<sup>3</sup> Veinte años atrás, Brasil y Sudáfrica registraron sus primeros cuatro casos de SIDA, cada uno, en San Pablo y en Johannesburgo, respectivamente. La evolución de la enfermedad fue diferente en ambos países. Mientras que en Sudáfrica el gobierno desmintió la propagación de la enfermedad durante muchos años -actualmente el 20% de la población está infectada-, Brasil desarrolló un programa reconocido internacionalmente para combatir el SIDA, actualmente el programa brinda tratamiento gratuito a unas 125.000 personas; otras 300.000 son monitoreadas regularmente para controlar los niveles de VIH en el organismo. Según ONU/SIDA (el programa de la Organización de las Naciones Unidas contra el VIH/SIDA), un tercio de la población con VIH en los países en vías de desarrollo que reciben tratamiento, viven en Brasil. El número de muertes a raíz de la enfermedad se ha reducido en un 80% en los últimos años en este país. El gobierno considera que representa un gran progreso, sobre todo teniendo en cuenta que el Banco Mundial predijo en 1992 que para 2002, 1,2 millones de brasileños serían cero positivos.

para ello de manera preferible mano de obra barata femenina, tendencia que se repite en la actividad textil.

A partir de estas evidencias, Oxfam decide hace tres años lanzar la campaña que en Colombia se llama “mis derechos no se negocian”, con el propósito de visibilizar las condiciones laborales de explotación de las mujeres y defender sus derechos a partir de los estándares internacionales. Lo que pasa con la señora en la fábrica o con la señora en el cultivo de flores es consecuencia directa de las regulaciones comerciales y en este contexto debe plantearse la defensa de sus derechos.

Otro caso emblemático ha sido la campaña en el mundo del deporte “Juega Limpio en las Olimpiadas”, a través de la cual se evidenció cómo las mujeres que fabrican los zapatos deportivos y ropa de multinacionales como NIKE o ADIDAS, se ven sometidas a condiciones precarias laboralmente y por supuesto, se vulneran sus derechos lo que en consecuencia les produce lamentables niveles de necesidad tanto a ellas como a sus familias.

.70.

### La categoría de género para la comprensión de las relaciones sociales

Con base en estas experiencias, se hablará acerca del tema de Género y Pobreza. Pero antes es necesario precisar un concepto clave que debe trabajarse y es el de “género” que remite a diferentes momentos históricos de las luchas de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos, y frente al cual se genera, para algunos, muchos malestares y para otros, aceptación. Para las organizaciones sociales aplicar un análisis basado en el género requiere cierto nivel de convencimiento y cierto nivel de entendimiento y de compromiso con los derechos concebidos de forma diferenciada.

La noción de género fundamentalmente es una categoría de análisis, cuyo valor reside en permi-

tir la organización de ciertos datos y contemplar las realidades que se ven en el mundo y en la cotidianidad con el fin de interpretarlas y hacer relecturas de las mismas, obviamente, con nuevas miradas. Cuando se habla de género no necesariamente se hace referencia a los derechos de las mujeres, aunque el tema específico de los “derechos de las mujeres”, es una forma mucho más clara de confrontar la discriminación contra estas. El aporte grande que ha hecho la categoría de género al análisis social es realmente su definición de hombres y mujeres como constructos culturales, es decir, como una condición social construida cultural y simbólicamente, que no se corresponde con un mandato divino ni con una ley natural.

El género plantea el análisis de cómo se ha construido la concepción femenina y masculina a lo largo de la historia. Hace referencia al cómo se define y cómo se valora la construcción de las identidades de los hombres y de las mujeres en una sociedad; construcciones que hacen que una comunidad tenga una forma y un sentido de pertenencia cultural, marcando a su vez el tipo de relaciones que la caracterizan.

De esta manera la categoría del género ha sido determinante para precisar el tema de la discriminación contra las mujeres en una sociedad. La desigualdad se corresponde con una condición socialmente construida, y es importante entenderlo así, no solamente para establecer responsabilidades, sino con el fin de comprender prácticas discriminatorias y erradicarlas. Se tiene el imaginario que en la discriminación contra las mujeres los hombres tienen una responsabilidad grande, claro, no es que las mujeres no discriminen y se puede entrar en tal debate, pero el punto realmente álgido es el tipo de discriminación como práctica, como creencia y como valor incorporado en la vida cotidiana.

La fuerza que tiene la categoría de género existe en la medida en que permite entender por qué el mundo se organiza según unas relaciones



sociales entre hombres y mujeres las cuales dan preponderancia al género masculino. Entender esto permite tener conciencia de qué se puede cambiar dentro de la organización social y cuál es el compromiso de todos y todas en esta dirección.



sión moral o cristiana, como por ejemplo, los derechos de los homosexuales. Temas como este suscitan diferentes puntos de vista en la sociedad; rompen esquemas e imaginarios prejuiciados y por ello lo importante es generar discusiones públicas

La categoría de género ayuda a demostrar que la sociedad define actores y funciones partiendo de la condición de ser mujeres o de ser hombres, influyendo con esto en la valoración y/o separación del espacio privado y público. Un aporte importantísimo de la categoría de género es considerar que todo lo privado, íntimo y personal también es político. No se logra cambios significativos reales si no se vincula el mundo privado y el mundo público pues están interrelacionados, no se puede pretender ser un revolucionario en la calle cuando se es un Pinochet en la casa.

Se debe reconocer que hay ciertos personajes públicos, algunos de izquierda, que están siendo acusados de violencia sexual, de violencia contra las mujeres o contra los niños/as; por ello es importante incorporar, dentro del trabajo popular, este aporte fundamental desde la perspectiva de los derechos de las mujeres.

La categoría de género permite entonces identificar cómo es la construcción y la reproducción de las relaciones de género que se dan tanto a nivel individual y social y pone en evidencia que para lograr cambios sociales se deben lograr cambios individuales.

El enfoque de género ha estado ligado a temas morales de gran controversia y a la discusión sobre cuáles son los derechos de las mujeres y quienes son los responsables de cumplirlos. Es más, ha puesto en los debates públicos y en las agendas de las movilizaciones sociales temas problemáticos desde el punto de vista de una vi-

las cuales conllevan hacia una comprensión más amplia de las diferencias y de la pluralidad en las sociedades modernas.

Lo que se cuestiona es la discusión de género y la relación de poder que está presente y media toda relación entre hombres y mujeres. Se requiere comenzar por comprender que las relaciones sociales son relaciones de poder y que algunos ejercicios del poder entre hombres y mujeres conllevan dominio y violencia, es necesario, para asumir el gran reto de cambio, hallar formas diferentes de llevar a cabo el ejercicio del poder en la cotidianidad y también en lo público. Muestra de las inequidades y ejercicios bárbaros de poder se encuentran en las estadísticas sobre violencia sexual, en el 95% de las niñas abusadas, el violador es un hombre, y si la sociedad no cuestiona estas situaciones y no se toca el tema de manera abierta y pública quedando naturalizadas y aceptadas socialmente.

En los casos de derecho a la propiedad y el acceso a recursos, la categoría de género evidencia otras grandes desigualdades, verbigracia, en el acceso y la tenencia de la tierra para las mujeres. Las discriminaciones son notables no sólo en el campo de los recursos materiales sino también en el de los recursos simbólicos, así como son notables las diferencias en el acceso a empleo, o en las condiciones de la jornada laboral o de la remuneración por el trabajo realizado, existen grandes diferencias a nivel de la participación de las mujeres en la toma de decisiones en la sociedad.

### Las condiciones de trabajo de las mujeres

El trabajo es un derecho absolutamente importante para las mujeres no sólo porque genera recursos sino que es fundamental para su autonomía y para tener conciencia de ciudadanía. Las formas de incorporación laboral de las mujeres en el marco de la globalización han sido desastrosas para los derechos de las mujeres; en Bangladesh las mujeres son amarradas a la máquina hasta que llega la hora en que todas pueden salir al baño; en Tailandia las mujeres no tienen baños en las fábricas y tienen horas fijas y predefinidas para irse a cambiar de toalla higiénica cuando tienen el período menstrual, ¿quién define esas políticas y quién las controla? En los países asiáticos las mujeres abortaban porque sabían que si se enteraban en la fábrica de su estado de embarazo las despedían.

El mundo del trabajo que supuestamente reivindicaría a las mujeres como sujetas de derechos, se ha convertido en un espacio de absoluta discriminación y violencia contra ellas. En el contexto global se han incorporado a millones de mujeres de los países pobres al mercado del trabajo, pero a costa de la vulneración de sus derechos fundamentales. Así, encontramos que las mujeres representan entre el 60% y 70% de la mano de obra ocupada en la industria textil y en la agro-exportación, ambas actividades vinculadas a cadenas globales.

Las leyes laborales se flexibilizan para atraer la inversión extranjera reduciendo costos para las empresas y trasladándolos a las trabajadoras y trabajadores. No se genera más empleo, se profundiza la pobreza y la discriminación. Es una ecuación perversa de menores ingresos, mayor pobreza y mayor discriminación. En términos generales se puede encontrar que si bien los procesos de globalización plantean mayor desarrollo a través del incremento de la inversión extranjera, esto se hace a través de la reducción de los costos

laborales con la consecuente apropiación de más ganancias para las empresas y menos derechos para los trabajadores/as, y con mayor carga laboral para las mujeres.

Se ha establecido que la pobreza en el mundo es cinco veces mayor en hogares con jefatura femenina, que son los hogares que soportan condiciones de discriminaciones más agudas y con mayor vulnerabilidad, tanto para las mujeres como para sus hijos/as, las estadísticas muestran que en el mundo una de cada diez mujeres es cabeza de familia.

Se tiene la percepción de que se trabaja más generando ingresos y no se ha valorado de manera suficiente el papel fundamental que cumple el trabajo doméstico reproductivo para la economía de los países. Es muy importante que las mujeres salgan al mundo laboral y gocen de autonomía, pero no se consiguen estas aspiraciones a costa del sacrificio de sus derechos. Al trabajo formal e informal que tienen las mujeres se suma la carga doméstica lo que produce, en estos tiempos de la globalización, más subordinación y explotación de las mujeres.

### Feminización de la pobreza

Según cifras de la CEPAL en América Latina se profundiza la inequidad. La pobreza alcanza alrededor del 40.6% de la población (220 millones) y la indigencia el 16.8% (96 millones). 7 de cada 10 nuevos puestos de trabajo que se generan en la Región son en la informalidad. El 10% más rico recibe cerca del 47% del ingreso total y el 20% más pobre sólo recibe entre el 4% del ingreso. La pobreza es un fenómeno que afecta de manera más drástica y profunda a las mujeres latinoamericanas.

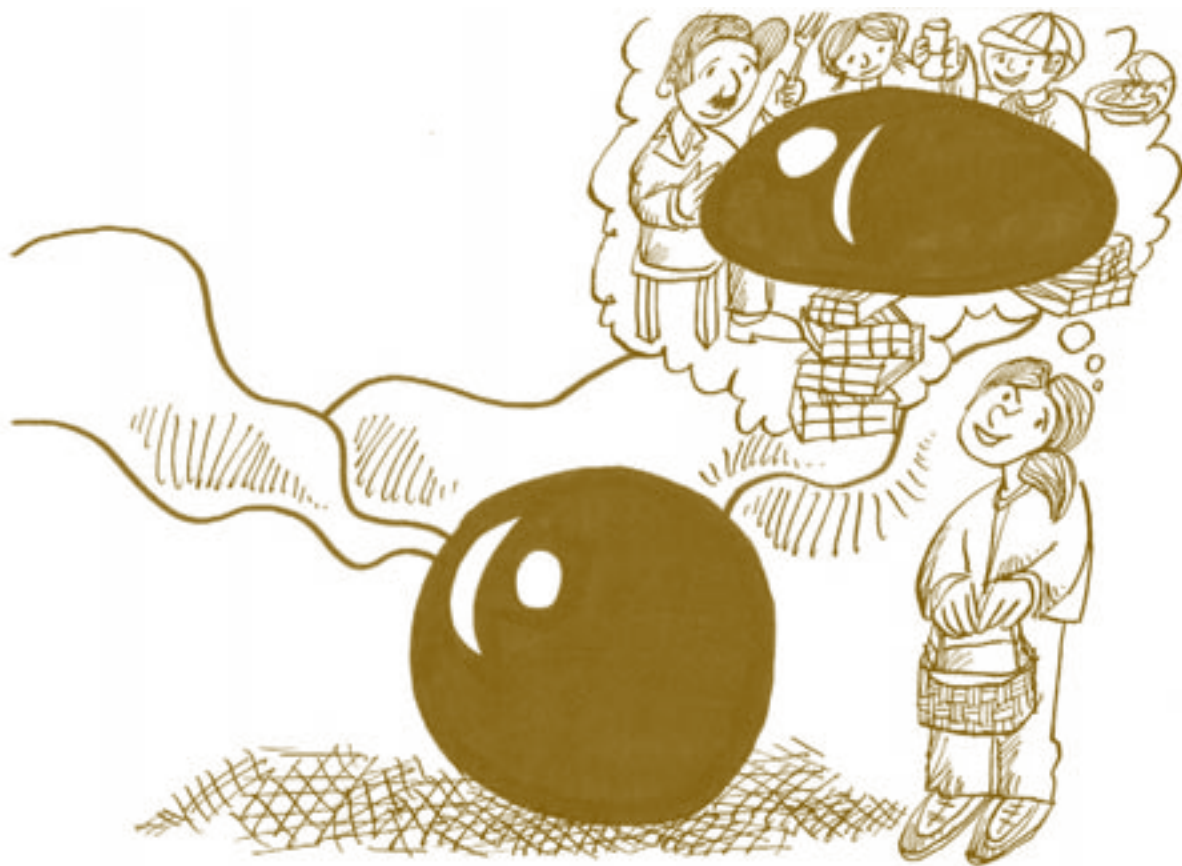
En Colombia la feminización de la pobreza se ha incrementado como consecuencia de la reforma laboral que ha deteriorado las condiciones del mercado laboral de una manera impresionante. El 80% de las mujeres que trabajan en sector

formal de la economía, ganan menos de un salario mínimo. El DANE ha reconocido que para asegurar la canasta básica familiar se requieren mínimo 2.4 salarios mínimos, dato que se infiere por el bajo nivel de vida a que se enfrentan los hogares de los trabajadores en el país, y muy especialmente, aquellos con jefatura femenina.

La última reforma laboral incorporó una serie de medidas lesivas para los derechos de los trabajadores/as, entre ellas se amplió la jornada laboral de 6:00 a.m. a 10:00 p.m. (que incluye dos turnos), lo que significa que hasta las 10:00 p.m. no se pagan horas extras; en el fondo se trabaja más pero se recibe menos, lo que obliga a los trabajadores a combinar su dura jornada laboral con actividades informales adicionales, situación que

afecta más a las mujeres si se tiene en cuenta la carga doméstica que asumen pues los hombres pocas veces cumplen con estas responsabilidades en la casa.

De otro lado, los altos sacrificios que implican la reducción de ingresos y la sobrecarga de trabajo, acarrea renunciar a la posibilidad de la recreación y el descanso para las familias, este derecho fundamental deja de ser una inversión para la familia y eso es grave para el bienestar y la preservación de la vida. La reducción del salario también implica disminución en bienes y servicios para el núcleo familiar, siendo el derecho a la educación el primer sacrificado pues los costos en uniformes, libros y transportes se vuelven gastos imposibles de asumir por las familias.



# Matriz sobre el debate de la medición de la pobreza en Colombia

[Angel Libardo Herreño Hernández, Investigador de ILSA]

.74.

Un tema esencial para la vigencia de los DESC en Colombia, y en América Latina, es el que hace referencia a las políticas sociales para la “superación” de la pobreza. Tales políticas dependen en la actualidad de la manera como se contabilizan los pobres y este conteo depende a su vez de los enfoques con los cuales se interpreta el fenómeno de la pobreza. La medición del mismo es un asunto central en el debate político sobre los DESC y los activistas sociales no pueden ignorar lo que se discute, resulta necesario que posean propuestas alternativas frente a los métodos restrictivos, que buscan reducir el espectro de los pobres, y favorecer políticas sociales de focalización, minimalistas o asistencialistas.

En el presente documento, se presenta de manera somera los debates entorno a los métodos utilizados para medir la pobreza en Colombia al tiempo que ofrece un mapa conceptual de las nuevas propuestas metodológicas empleadas en la medición de la misma y una exploración sobre sus consecuencias.

## La disputa de las cifras: vieja, nueva y novísima pobreza

“... –¿Mi sueldo? \$380.000 mensuales netos, sin auxilio de transporte. Yo sólo saco \$50.000 para mis transportes y el resto se lo doy a mi mujer, ella sabrá cómo reparte. Hace milagros con esa plata. Paga \$120.000 de la cuota de la casa,

\$50.000 de agua, luz, teléfono y gas. Hace el ahorro para el estudio de los muchachos, tenemos tres hijos, dos en primaria y uno en bachillerato, en el año pagamos \$300.000 por los tres. El resto es para el mercado y las cosas que se presentan. Nos alcanza para medio vivir.

– ¿Recreación? Solamente la que les dan en el colegio, yo los domingos estoy trabajando y cuando estoy trasnochando, pues dormir. Mi mujer no ha logrado conseguir trabajo, ha hecho de todo, ha trabajado en las sala-cunas del barrio y hasta limpiando casas, como le toque, pero está muy difícil. Por ahora toca darle como Dios mande. De todas formas yo hice un curso de electricidad a ver si me presento a la empresa de energía, pero es muy básico, tengo que hacer uno más avanzado para que me reciban, aunque quién sabe porque ya tengo 44 años; entonces, por ahora de vigilante, hasta que consiga otro puesto mejor. –Qué más quiere que le cuente? Esa, es la vida mía...”<sup>1</sup>.

Desde el año 2003 presenciamos una intensa discusión en Colombia sobre los métodos y las cifras para determinar quiénes son pobres y quiénes son indigentes en el país. Las cifras se han convertido en la herramienta política más contundente con la que el gobierno ha legitimado la política de seguridad democrática, exponiendo que con la reducción de homicidios, secuestros,

<sup>1</sup> [http://www.laesquinaregional.com/ediciones/ed11/11\\_perfiles.htm](http://www.laesquinaregional.com/ediciones/ed11/11_perfiles.htm)

tomas a pueblos, etc., se ha alcanzado en el país un clima de seguridad y tranquilidad interna que repercuten en un crecimiento de la economía y en la llegada al país de nuevos flujos de inversión que a su vez generan productividad y reducción de la pobreza. El presidente Uribe Vélez se ha preocupado por conducir el triunfalismo estadístico al tema social, cuestión en la cual diversos informes nacionales e internacionales demuestran graves retrocesos a partir del año 2002.

Dicha preocupación por demostrar reducciones significativas en los datos de pobreza fue volviéndose más notoria en la medida en que se aproximaba el año 2005, tiempo en el cual los Estados debían hacer el primer reporte quinquenal sobre el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente lo que se refiere al primer objetivo de erradicar la extrema pobreza y el hambre, con sus dos metas a saber: (a) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y, (b) reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre.

Ante las evidencias de los informes sobre pobreza conocidos en 2004, en los cuales se mostró un aumento considerable de la pobreza y de la indigencia en Colombia (ver cuadro 1) probándose

de paso la ausencia de políticas sociales, el presidente Uribe y sus funcionarios se han dedicado a diversas tareas tales como:

a. Desaprobar los informes sobre índices de pobreza elaborados por el Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y la Contraloría General de la República (CGR) aduciendo errores en la aplicación de los métodos utilizados para la medición de la pobreza;

b. Depurar las metodologías y las bases de datos para bajar las cifras de la pobreza e indigencia, utilizando categorías –o artilugios- como “los desanimados” (personas que se cansaron de buscar trabajo y ya no entran en las estadísticas del desempleo), los “desvinculados” (personas que no tienen acceso alguno al régimen de salud y por lo mismo no existen para las estadísticas), o los niños, niñas o jóvenes en “extra-edad” (que no son subsidiados para educarse por superar el rango legal de edad establecido para cada ciclo escolar), la población afrocolombiana se redujo de 10.5 millones de personas según el censo de 1993 a 4.261.996 personas en el censo de 2005, etc. Con todos estos ajustes estadísticos el gobierno logró bajar los índices de pobreza del 66,3% al 49,2%<sup>2</sup>;

75.

**Cuadro 1. Estimaciones de pobreza e indigencia con base en la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) en el año 2003, elaborada por las siguientes entidades.**

ENTIDAD FUENTE DEL CALCULO	% POBREZA	% INDIGENCIA
Departamento Nacional de Estadísticas –DANE- (en la presentación de la ECV, abril 2004)	66.3	-
Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia	66.3	26
Contraloría General de la República (CGR)	64.3	31.1
Departamento Nacional de Planeación	53.2	17.3

<sup>2</sup> Un análisis crítico de estas manipulaciones a las estadísticas lo ha presentado el economista Libardo Sarmiento Anzola, en estos términos:

“Con base en este análisis, resulta por lo menos absurdo el optimismo del gobierno de la torcida del espinazo a la pobre-



c. Introducir ajustes metodológicos en el cálculo sobre la pobreza de suerte que lleven a la estadística, de manera inmediata, a situarse por debajo del 50% con lo cual se cumple el primer objetivo del milenio, y a largo plazo, según el plan estratégico Colombia Visión 2019, se espera “reducir el índice de pobreza medida con subsidios hasta llegar al 15% (hoy en 45,1%) y el de indigencia a 6% (hoy 17%)” (Presidencia-DNP 2005: 46).

d. Focalizar la política social a través de programas de entrega de subsidios sólo para las personas declaradas pobres por el Estado en el SISBEN (ver matriz), por ejemplo, familias en acción, familias guardabosques, subsidios de alimentos para los mayores adultos, etc.

Para el DANE y el CID-UN la pobreza se sitúa en el 66.3% de la población, para la CGR es de 64.3% y para el DNP es el 53.2%. ¿A qué se deben estas diferencias? Según los expertos tal incompatibilidad está referida a los métodos que utilizan las diferentes instituciones para realizar sus mediciones, por lo tanto se tienen que:

- El DNP realiza sus análisis a partir del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que se determina por variables estructurales como la vivienda, la educación, el acueducto y el alcantarillado; para determinar el porcentaje de población con NBI se acude a la información proporcionada por el Índice de Calidad de Vida (ver matriz) que según la Encuesta de Calidad de

za y que el país es ahora estructuralmente más igualitario. De acuerdo con el informe oficial del Departamento Nacional de Planeación “entre 2002 y 2005 la pobreza por ingresos se redujo en 7,8 puntos”. Esto significa que “frente a 2002 hoy se contabilizan 2,3 millones de pobres menos en Colombia”. Tres factores explican estos resultados, según la propaganda oficial: crecimiento del ingreso per cápita, mejor distribución del ingreso, más empleo con mejores ingresos generados por el crecimiento de la economía. Según el informe del DNP “La inequidad medida por el índice de Gini ha disminuido en dos puntos entre 2002 y 2005”. Cínicamente y sin sonrojarse, el Gobierno afirma que con sus políticas está logrando que los ricos sean más pobres, a la vez que estos mejoren sustancialmente sus ingresos. Según el DNP:

- El 50% más pobre ha incrementado su participación llegando al 14,2%
- La participación de los deciles de ingreso medio se ha mantenido alrededor del 24%
- El 20% más rico ha bajado su participación de 65% en 1999 a 61,8% en 2005.

Estas cifras carecen del más mínimo fundamento de verdad. Sabemos que no se han creado puestos de trabajo de calidad ni estables. De los 922.000 nuevos puestos de trabajo que se han generado en los últimos tres años, 577.041 (62,2%) se han generado en la categoría de los trabajadores por cuenta propia. Al comparar el valor del Salario Mínimo Legal del año 2005 (\$381.500) versus el costo de la canasta familiar para familias de ingresos bajos en el mismo año (\$802.347, según cifras del DANE), encontramos que se requerían 2,1 SML para adquirirla, por tanto, teniendo en cuenta que 85% de la población ocupada devenga menos de dos SML, es imposible que sólo 49% de la población se encuentre bajo condición de pobreza (aun suponiendo que trabajen dos personas por hogar, el 53% de los trabajadores devengan menos de un SML).

Respecto a la mejora en la distribución del ingreso la evidencia pone al descubierto las mentiras del gobierno. Con respecto a su nivel antes de la recesión de 1999 las utilidades de las mayores empresas del país han crecido 400%, mientras que los ingresos laborales promedio por trabajador sólo han aumentado 10,6% entre 2002 y 2005 (de \$756.400 a \$836.260) y el SML real o constante (descontando la inflación) sólo ha aumentado 5%. En el sector rural la situación es peor: el ingreso mensual

per cápita de los trabajadores rurales ha caído 1,6% entre 2002 y 2005. De hecho, la participación de los salarios en el PIB ha disminuido, para el año 2005, fue de 34% mientras en 2000 fue 35,5%. Situación que tiene que ver con las últimas reformas laborales que favorecen al capital (disminución de costos laborales y mayor flexibilización) y la débil fuerza sindical colombiana (sólo 4,9% de la población ocupada se encuentra afiliada). Según el informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas (2005), Colombia se encuentra con relación a la distribución del ingreso entre los 10 países más desiguales en el mundo (similar a los países africanos) y entre los tres más inequitativos de América Latina (junto a Guatemala y Brasil).

En relación con el gasto público, en el corrido de este Gobierno se han destinado \$55,7 billones (65,9% de los recursos de inversión del Plan Nacional de Desarrollo) a los siete programas que hacen parte del cumplimiento del objetivo de la reactivación social (educación, protección y seguridad social, economía solidaria, manejo social del campo, servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana). No obstante, tres programas concentran 94% del gasto social: revolución educativa (45,5%), protección y seguridad social (39,7%) y servicios públicos (8,5%). La educación es una prioridad por los requerimientos del sistema económico de una fuerza de trabajo educada ante los retos de una economía internacionalizada y con tecnologías más complejas, los gastos de salud corresponden a la política de aseguramiento de la Ley 100 que reporta altas utilidades económicas al sector privado intermediario del servicio (EPS y ARS), en pensiones los beneficios se concentran en un pequeño porcentaje de jubilados, y el gasto en servicios públicos beneficia a las empresas privadas que controlan el sector.

Superior al gasto social, en términos per cápita, lo constituye la asignación de recursos del fisco para subsidiar a los sectores ricos de la población: subsidios cambiarios para dos grupos privilegiados de empresarios, la rebaja de la tasa de impuestos a las empresas, la devolución de dos puntos del IVA a los consumidores de estrato alto que pagan con tarjetas y el establecimiento de nuevos beneficios (tributarios) a quienes más tienen con la creación del Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC).”. Cfr. Sarmiento Anzola, Libardo. Balance y perspectivas del proyecto hegemónico 2005-2006. Propaganda y falacias oficiales. Artículo publicado en: [http://www.desdeabajo.info/mostrar\\_articulo.php?tipo=edicion&id=816](http://www.desdeabajo.info/mostrar_articulo.php?tipo=edicion&id=816)

Vida de 2003, mostró las mejoras obtenidas tanto en las condiciones de acceso a la educación como a los servicios públicos. Por ejemplo, la educación mejoró en un 39.4% y la infraestructura de las viviendas en un 27.4%.

- El CID y el DANE, por su parte, usan para sus cálculos el indicador de Línea de Pobreza (ver matriz), el cual mide la pobreza por ingresos. Según el Informe “Bienestar: Macroeconomía y Pobreza” (CID: 2004), el deterioro de los ingresos se refleja en la forma como los hogares ajustan el gasto. En el 2003 el 60.3% de los hogares colombianos destinó el gasto en bienes básicos como la alimentación, la vivienda y la ropa; el 13.9% a la salud, educación y recreación y el 25.8% restante fue utilizado en comunicaciones y servicios financieros. Al examinar la población con menos ingresos, la mayor parte del gasto (74%) fue destinado a la compra de bienes básicos. A partir de esto, se estableció con base en el método medición de la pobreza por nivel de ingresos, que el promedio de ingreso mensual entre los pobres fue de \$115.770. El informe concluyó que la pobreza de los últimos años en Colombia se puede caracterizar como “pobreza reciente”, un alto porcentaje de la población (20.6 millones de personas) está bajo la línea de pobreza por ingresos y no tienen NBI. Lo anterior refleja el deterioro de los ingresos y la pérdida de poder adquisitivo de los hogares colombianos, al sumar a las personas pobres por ingresos la cifra de colombianos/as que tienen NBI-pobres en el país- llegan a 28.985.672.

- La CGR efectuó sus cálculos utilizando el indicador de la línea de pobreza e indigencia (ver matriz), junto con la información proveniente de la Encuesta de Calidad de Vida 2003. La estimación realizada tuvo en cuenta el ingreso laboral en especie y el ingreso monetario sin incluir el



ingreso laboral de los menores de 12 años; el ingreso de capital, el ingreso de autoconsumo sin incluir los ingresos obtenidos por regalos y finalmente el ingreso por transferencias. Se calcularon, de esta forma,

los valores para la línea de pobreza *por persona* en las cabeceras municipales establecidos en \$190.325 mensuales y los demás en \$160.077; la línea de indigencia en \$79.661 para cabeceras y para el resto en \$67.080.

Para la determinación de la línea de pobreza y de la línea de indigencia se requiere investigar el valor de la llamada canasta normativa de alimentos<sup>3</sup>, la cual sirve para fijar el IPC y señalar las metas de inflación. Sin embargo, ésta ha cambiado de criterios en los últimos años, lo cual trajo como consecuencia la variación en cifra de la pobreza, según señalan los economistas.

<sup>3</sup> ¿Cómo se construye la canasta?. Para ubicar la composición de la canasta y reflejar los cambios en los hábitos de consumo ocurridos en la última década, El DANE realizó entre 1994 una Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos a cerca de 28.000 hogares distribuidos en 23 capitales de departamento del país. En la encuesta se indagó sobre los gastos diarios de cada miembro del hogar y sobre los gastos semanales, mensuales semestrales, anuales del hogar. A partir de esto se concluyó el patrón de consumo general para los hogares, permitiendo seleccionar la canasta básica como su peso promedio en el gasto del hogar. La “canasta familiar” a su vez sirve para calcular el Índice de Precios al Consumidor, indicador que se utiliza para representar la variación de los precios de los bienes y servicios, la evolución de la inflación y situación general de la economía.

La canasta familiar entonces, representa el conjunto de bienes y servicios que son adquiridos de forma habitual, para su sostenimiento, por una familia “típica” en lo referente a su composición y con unas condiciones económicas medias. Este conjunto se compone de artículos y servicios relacionados con alimentación, salud, educación, vestuario, transporte, esparcimiento y otros. Los datos de precios de la canasta familiar los recolecta el DANE aproximadamente en veinte mil establecimientos que incluyen viviendas y sitios de comercio minoristas.

A partir de la encuesta de ingresos del 94, en 1998 el DANE fijó la canasta familiar vigente para la cual se seleccionaron 405 artículos. La cobertura geográfica quedó constituida por las 13 ciudades principales del país. Se concluyó que la constitución de los grupos de gastos y el número de artículos fue: alimentos 136 gastos; vivienda 65 gastos; vestuario 44 gastos; salud 29 gastos; educación 31 gastos; diversión, cultura y esparcimiento 28 gastos; transporte y comunicaciones 34 gastos; otros 38 gastos.

Por otro lado, la información respecto a dicha canasta normativa de alimentos ha variado. La “vieja” canasta familiar que contenía información de 21 años atrás, se reemplazó por la “nueva” canasta con 11 años de registros, y ésta a su vez, por recomendaciones de la llamada “Misión Pobreza”<sup>4</sup> (establecida por el gobierno Uribe), fue reemplazada “ajustada” en el año 2005 por la “novísima” canasta familiar que para ese año se fijó en \$225.000 pesos mensuales por persona urbana<sup>5</sup> (unos 94 dólares), teniendo como consecuencia inmediata la reducción de la pobreza a 49.2% de los habitantes colombianos. La línea de indigencia urbana se fijó en \$90.710 (unos 43 dólares mensuales, es decir, 1.3 dólares diarios)<sup>6</sup>. Si para el año 2005 se hubiera seguido aplicando los criterios de la “nueva” canasta su valor habría sido de 121 dólares (o sea 27 dólares más de la canasta decretada por la Misión Pobreza), con lo



cual la proporción de la pobreza nacional se hubiese situado en el 60% de la población.

### Métodos y enfoques de medición de la pobreza

Todos los métodos para medir la pobreza tienen ventajas y desventajas. La medición de ésta se enfrenta en general a dos cuestiones problemáticas, establecer por un lado la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad y, por otro, la privación de medios y recursos para modificar esa situación (Rodríguez, 2004). Es decir, no se trata sólo de identificar que alguien pasa hambre o carece de vivienda digna sino de indicar que esas situaciones acontecen porque ese alguien no tiene trabajo remunerado bien sea por falta de una política de empleo, por falta de capacitación, por analfabetismo, etc., y que ese alguien permanecerá con necesidades insatisfechas hasta tanto no se superen las causas que producen la carencia.

Los métodos que existen para medir la pobreza pueden clasificarse en dos categorías:

- El enfoque directo: observa directamente las condiciones de vida de la población. El bienestar se relaciona directamente aquí con el consumo efectivamente realizado por las personas; por ello se entiende que es pobre la persona que no satisface una o dos necesidades básicas. Son ilustrativos el enfoque de las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el índice de desarrollo humano (IDH).
- El enfoque indirecto: relaciona el bienestar con la posibilidad de realizar el consumo

Un ejemplo, presentado por Sen, para diferenciar los dos enfoques es el siguiente: “El asceta

<sup>4</sup> Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD).

<sup>5</sup> Esta línea de pobreza de \$225.000 para 2005, que representa el 60% de un salario mínimo mensual, indica que la persona que no consiga tal ingreso para cubrir su consumo básico y necesidades fundamentales se considera pobre. Se debe tener en cuenta que la tasa de desempleo para este año osciló entre 10 y 12% de la población económicamente activa, lo que quiere decir, según el DANE, que cerca de 2.200.000 no contaban con empleo. El subempleo se situó en el 32.7%. (DANE Documentos técnicos sobre mercado laboral. 2005). El subempleo se situó en el 32.7

<sup>6</sup> Este monto de 1.3 dólares diarios como límite de la línea de indigencia es congruente con la línea de ingresos promovida por el Banco Mundial de un dólar diario. Según esto se considera como extremadamente pobres a todas aquellas personas que en el mundo disponen diariamente de menos de un dólar paridad de poder adquisitivo. Esto quiere decir que el valor del dólar no corresponde con el del mercado cambiario. Este parámetro del banco Mundial se ha cuestionado entre otras por no basarse en ninguna medida de consumo mínimo reconocible. El propio Banco Mundial ha dicho que debe tenerse cautela al hacer comparaciones internacionales con este indicador. Así, la línea de pobreza de US \$1 es normalmente usada en África y el Sudeste Asiático, una línea de US \$2 diarios por persona es usada en América Latina, una cercana a US \$4 se aplica en Europa del Este y Asia Central y una de US \$0.60 se emplea para el caso de China (World Bank, 1996).

que ayuna en su costosa cama de clavos será registrado como pobre bajo el método directo; en cambio, el método del ingreso lo clasificará de manera distinta al considerar su nivel de ingreso, con el cual una persona típica de esa comunidad no tendría dificultad para satisfacer sus requeri-

mientos nutricionales básicos". (Citado, Rodríguez 2004: 4).

A continuación se presentará un esbozo de los principales enfoques y métodos de medición de la pobreza en Colombia y en América Latina:

## Metodos para identificar a los pobres

Enfoque directo (Bienestar = consumo efectivamente hecho)

- a) Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)
- b) Índice de Desarrollo Humano (IDH)
- c) Índice de Calidad de Vida (ICV)

Enfoque indirecto (Bienestar= relacionado con la posibilidad de realizar el consumo)

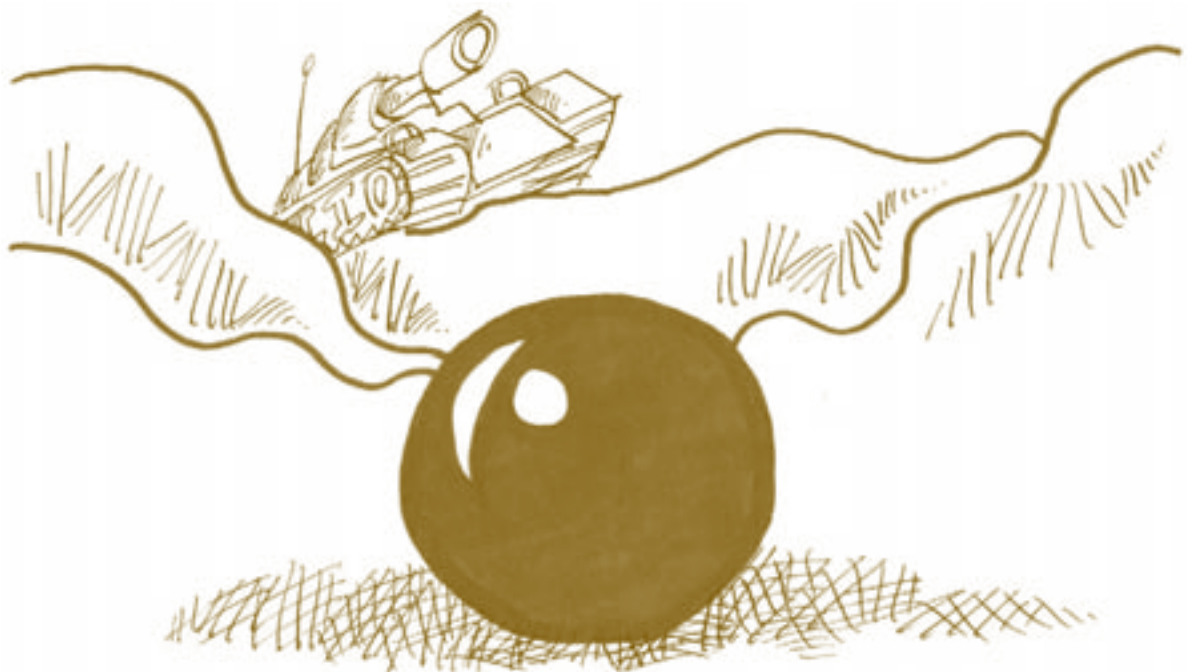
- d) Línea de Pobreza (LP) y Línea de Indigencia (LI)
- e) Método relativo (basado en promedios)
- f) Método subjetivo (basado en encuestas)

Enfoques combinados

- g) Método de medición integrada de la pobreza
- h) Método bidimensional

Otros Enfoques

- i) Pobreza como exclusión
- j) Pobreza como negación de las capacidades



## Matriz sobre métodos para identificar a los pobres

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES		LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
1- Enfoque directo (relaciona el bienestar con en el consumo efectivamente hecho por las personas y hogares: "el mínimo vital")	a) Necesidades básicas insatisfechas	<p>-Énfasis en el consumo. Identifican la pobreza como carencia de algunos bienes y servicios que se consideran esenciales para la subsistencia humana.</p> <p>-Unidad de análisis: el hogar.</p> <p>-Fuente: las encuestas de hogares y censos de población.</p> <p>-Buscan identificar la proporción de personas que no pueden disfrutar de bienes y servicios que la sociedad considera básicos, esenciales o indispensables para poder subsistir en este medio y en este tiempo.</p> <p>-Pretende captar la "pobreza absoluta" y más exactamente la pobreza estructural a través del establecimiento de un "umbral de privación" por debajo del cual las necesidades no satisfechas conducirían a la muerte por hambre, desnutrición y penuria.</p> <p>-Los bienes y servicios se refieren a: i) viviendas inadecuadas; ii) viviendas sin servicios básicos; iii) hacinamiento crítico (más de 3 personas por cuarto); iv) niños en edad escolar que no asisten a la escuela; v) alta dependencia económica (cuando existen más de tres personas en cada hogar y el jefe de hogar tiene máximo 2 años de escolaridad).</p> <p>-Cuando un hogar presenta por lo menos una carencia se le juzga como pobre y cuando tiene más de una carencia se juzga como mísero.</p> <p>-El índice de las NBI ha servido como base para políticas sociales de vivienda, educación, servicios públicos, etc. de carácter sectorial y focalizado (para los más pobres de los pobres).</p> <p>-A su favor se argumenta que la pobreza se refiere a la insatisfacción simultánea de un conjunto de necesidades y que por tanto es probable que los hogares pobres sean captados por algún NBI. Los estudios empíricos muestran que por lo general los pobres por NBI lo son por LP.</p>	<p>-Este método permite medir el número de hogares que no han satisfecho alguna necesidad básica, pero no necesariamente mide la pobreza (Rodríguez 2004).</p> <p>Lo anterior se explica por el hecho de que no existe una forma única y aceptada en general para relacionar el número de NBI con la condición de la pobreza, ello da lugar a que la clasificación final entre pobres y no pobres sea discrecional de cara a los investigadores y gobiernos.</p> <p>-Muestra arbitrariedad en la selección de los indicadores, de las carencias básicas y las características que se juzgan necesarias para considerarse satisfecha la necesidad.</p> <p>-Se observa que los indicadores son muy elementales al dejar de lado muchas variables que hacen parte indispensable del bienestar de la población. Sólo capta los grupos de población que carecen de estos servicios pero deja de lado otro tipo de carencias.</p> <p>-Se fija de manera preponderante en el acceso a los bienes y servicios básicos. Esto constituye una debilidad pues informa sobre la cobertura de los mismos pero no dice nada sobre su calidad, adecuación cultural o social, etc.</p> <p>-Tampoco indica cómo se da la distribución de bienes y servicios entre pobres y no pobres en la sociedad, ni</p>



PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
	<p>Sigue...a) Necesidades básicas insatisfechas</p>	<p>sobre los criterios de distribución entre éstos. Favorece decisiones sobre focalización.</p> <p>-El énfasis en la satisfacción de necesidades básicas opaca la perspectiva de derechos sociales exigibles a los Estados.</p>
<p>Sigue...1- Enfoque directo (relaciona el bienestar con el consumo efectivamente hecho por las personas y hogares: "el mínimo vital")</p>	<p>b) Índice de Desarrollo Humano</p>	<p>-Las críticas que se hicieron desde 1990 cuando se propuso el IDH han sido de carácter bastante técnico pero al mismo tiempo remiten a cuestiones políticas de fondo, por ejemplo, que los promedios a los que llegan las mediciones no daban cuenta de la situación de la pobreza en los países ni del nivel de concentración de la riqueza y de la exclusión.</p> <p>-Las principales críticas (Cfr. Mancero 2001), recibidas durante el proceso de construcción del índice, son:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ponderaciones o valoraciones iguales<sup>7</sup>;</li> <li>2) Brechas del IDH y relaciones de poder<sup>8</sup>;</li> <li>3) Análisis problemáticos por falta de calidad en los datos del IDH<sup>9</sup>;</li> <li>4) Inadecuada interpretación estadística<sup>10</sup>.</li> <li>5) Corrección de indicadores:</li> </ol> <p>-Ante las críticas, el PNUD reconoció desde 1990 la necesidad de incorporar el IDH algún tipo de corrección: sobre factores distributivos, particularmente en lo que respecta a establecer la concentración del ingreso con el coeficiente de Gini<sup>11</sup>. Se introdujo el Índice de Libertad Humana<sup>12</sup>.</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN																					
<p>Sigue...1- Enfoque directo (relaciona el bienestar con en el consumo efectivamente hecho por las personas y hogares: "el mínimo vital")</p>	<p>b) Índice de Desarrollo Humano</p> <p>por persona. Pero dado que es importante conocer realmente cómo se distribuye este producto, se hace una corrección con el llamado coeficiente Gini que permite medir el grado de concentración del ingreso. Si se acerca a 1 hay más concentración y si se acerca a 0 hay menos concentración.</p> <p>-En el año 2001 el IDH para Colombia se estimó en 0,771: un valor máximo para Bogotá de 0,817 y mínimo para Chocó de 0,680</p> <p>-Para corregir la información de promedios del IDH, que siempre es cuestionable, y relacionarla con la pobreza, se introdujo el Índice de Pobreza Humana (IPH) que revisa: % de personas que se espera que mueran antes de los 40 años, % de adultos analfabetos, y un indicador de provisión económica (incluye % de personas que no tienen acceso a la salud, al agua potable y % de niños menores de 5 años con deficiencia de peso): no tiene en cuenta las diferentes dimensiones de la privación.</p>	<p>Se introdujo el Índice de Pobreza Humana<sup>13</sup>.</p> <p>Se introdujo el Índice de Desarrollo Relativo al Género<sup>14</sup>.</p>																					
	<p>c) Índice de calidad de vida</p> <p>-Tiene como antecedente al Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN, 1993).</p> <p>-Indicador que fusiona NBI y LP con aspectos de capital humano (inversión en educación y salud) y estructura demográfica. (Corredor 2004: 41).</p> <p><i>Su medición:</i></p> <p>-Trata de identificar a las personas en situación de pobreza y medir la intensidad de la misma.</p> <p>-La unidad de análisis es la familia y no el hogar, lo que permite una identificación más precisa.</p> <p>-El SISBEN tiene función operativa para lograr localización de los pobres con propósitos de focalización. Define un modelo para el área urbana y otro para la rural, resumido en 14 indicadores parciales, agrupados en cuatro grandes dimensiones: servicios públicos, estructura de la vivienda, educación e ingresos y demografía. Con base en ello se establece una métrica de 0 a 100, facilitando la identificación de las condiciones específicas que tiene cada uno de los subgrupos que conforman la población pobre.</p> <table border="1" data-bbox="523 1704 1080 1917"> <thead> <tr> <th>Nivel de pobreza</th> <th>Zona Urbana</th> <th>Zona Rural</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Sisben 1</td> <td>0-36</td> <td>0-18</td> </tr> <tr> <td>Sisben 2</td> <td>36-47</td> <td>18-30</td> </tr> <tr> <td>Sisben 3</td> <td>47-58</td> <td>30-45</td> </tr> <tr> <td>Sisben 4</td> <td>58-69</td> <td>45-61</td> </tr> <tr> <td>Sisben 5</td> <td>69-86</td> <td>61-81</td> </tr> <tr> <td>Sisben 6</td> <td>86-100</td> <td>81-100</td> </tr> </tbody> </table>	Nivel de pobreza	Zona Urbana	Zona Rural	Sisben 1	0-36	0-18	Sisben 2	36-47	18-30	Sisben 3	47-58	30-45	Sisben 4	58-69	45-61	Sisben 5	69-86	61-81	Sisben 6	86-100	81-100	<p>-Son dos las críticas más destacadas que se hacen al SISBEN, una relacionada con la focalización de las políticas sociales y la segunda con el minimalismo que conlleva la política de emergencia o "pro-pobres"<sup>15</sup>.</p> <p>-Se advierte que en la aplicación de la encuesta de identificación de los pobres (estratos 1 y 2) siempre hay un gran margen de error porque la información es incompleta o distorsionada.</p> <p>-Se ha dicho que la encuesta genera además problemas de estigmatización social y des-estimula el auto-esfuerzo de la ciudadanía por lo cual facilita el mantenimiento de clientelas políticas.</p>
Nivel de pobreza	Zona Urbana	Zona Rural																					
Sisben 1	0-36	0-18																					
Sisben 2	36-47	18-30																					
Sisben 3	47-58	30-45																					
Sisben 4	58-69	45-61																					
Sisben 5	69-86	61-81																					
Sisben 6	86-100	81-100																					

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...1- Enfoque directo (relaciona el bienestar con el consumo efectivamente hecho por las personas y hogares: "el mínimo vital")</p>	<p>Sigue...c) Índice de calidad de vida</p> <p>-Con base en el SISBEN, la Misión Social construyó el Índice de Calidad de Vida (ICV) para analizar el nivel de bienestar y su evolución. El índice permite combinar numéricamente variables cuantitativas y cualitativas e integrar dimensiones de capital humano, como educación y seguridad social, que no se habían integrado antes.</p> <p>-El capital humano es incluido por este indicador con la indagación sobre la escolaridad de los miembros del hogar en la fuerza de trabajo (mayores de 12 años) y del mayor proveedor de ingresos. Tiene en cuenta la seguridad social para lo cual averigua por la filiación del jefe del hogar. Adicionalmente se fija en variables de infraestructura consideradas por el NBI, y el ingreso que es la base de cálculo de la línea de indigencia y de la línea de pobreza.</p> <p><i>Su medición:</i> Consuelo Corredor explica que de manera similar al SISBEN: (...) "el ICV permite clasificar a cada hogar en un continuo de 0 a 100 puntos, y con el punto de corte quedan establecidos los pobres y no pobres. Ese puntaje es el resultado del peso que se le asigna a cada una de las variables identificadas como discriminatorias entre pobres y no pobres (12 para la zona urbana y 11 para la rural), las cuales se agrupan en cuatro subconjuntos o factores con una ponderación: 1) calidad de la vivienda: equipamiento, material de las paredes, material predominante del piso y del techo (28%); 2) servicios básicos de la vivienda eliminación de excretas, abastecimiento de agua y recolección de basuras (25%); 3) capital humano: escolaridad promedio de personas de 12 años y más, escolaridad promedio del mayor perceptor y seguridad social del mayor perceptor (25%) y 4) factor sociodemográfico: hacinamiento, proporción de niños menores de seis años, proporción de ocupados e ingreso per cápita por familia (22%)" (Corredor 2004: 42).</p>	
<p>2- Enfoque indirecto (Mide el bienestar con base en la posibilidad o capacidad de realizar el consumo. El nivel mínimo de ingreso).</p>	<p>d) Línea de Pobreza y Línea de indigencia</p> <p>-Este método fija un nivel de ingreso mínimo por debajo del cual se considera que no es posible conseguir un conjunto de bienes y servicios básicos para el sustento del hogar.</p> <p>-Su énfasis se pone en el ingreso. Esto hace que el método capte más la pobreza en términos relativos y la pobreza coyuntural pues se refiere a una insuficiencia de ingresos en un momento determinado, que eventualmente puede ocurrir por la situación general de la economía o por una crisis del hogar como el desempleo o incapacidad del jefe de hogar.</p>	<p>- Enfoque que privilegia el "tener" es decir el acceso a los bienes básicos que permiten la simple subsistencia física.</p> <p>-Se refiere a bienes materiales específicos, soslaya las necesidades sociales y los bienes públicos.</p> <p>-No capta las causas estructurales de la pobreza ni sus</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...2- Enfoque indirecto (Mide el bienestar con base en la posibilidad o capacidad de realizar el consumo. El nivel mínimo de ingreso).</p> <p>Sigue...d) Línea de Pobreza y Línea de indigencia</p>	<p>-La línea de pobreza (LP) es medida a través de la canasta normativa de alimentos calculada por el DANE y valorada con el índice de precios al consumidor (IPC) total para ingresos bajos; esta canasta define el ingreso necesario para que una persona o un hogar logre cubrir sus gastos, bienes y servicios indispensables para alcanzar un nivel de vida que cuente con alimentación adecuada, vivienda, vestuario, etc.</p> <p>-La línea de indigencia (LI) señala dos cuestiones: a) los requerimientos mínimos de nutrientes que necesita una persona para vivir, a partir de lo cual se calcula una canasta de alimentos. b) el valor monetario de la canasta de alimentos (canasta normativa de alimentos) que logra suplir los requerimientos nutricionales mínimos diarios de una persona. Para la fijación de tal canasta se deben respetar, en lo posible, los hábitos de consumo de la población, tener en cuenta la disponibilidad de los alimentos y tener un costo mínimo.</p> <p><i>Su medición:</i></p> <p>-La estimación de la LP se hace a través de la Línea de Indigencia –LI–, que se obtiene de un procedimiento mediante el cual se estima una canasta normativa de alimentos que cumpla con los requerimientos de calorías, proteínas y otros nutrientes para una persona de edad promedio. La canasta de alimentos se divide por el llamado coeficiente de Engel que establece el gasto de alimentos como porcentaje del gasto total.</p> <p>-El costo de la canasta de alimentos marca la base de la línea de indigencia. Se entiende por indigentes a las personas cuyos ingresos no les permiten acceder a una canasta de alimentos con nutrientes mínimos y, como pobres, a quienes el ingreso no les permite adquirir una canasta de bienes que cubra las necesidades fundamentales.</p> <p>-Las LP y LI asociadas con requerimientos de consumo privado y con las políticas de empleo e ingresos (ámbito de la política económica). Sin embargo, es posible que un crecimiento económico satisfactorio si bien aumenta el ingreso per cápita, al ser alta la concentración del ingreso, lleve a mayores niveles de pobreza.</p>	<p>soluciones tienden a removerlas. Las políticas a que dan lugar estos métodos son puntuales: ayudar a conseguir a los pobres los mínimos de subsistencia.</p> <p>-Nada dice el método de la distribución de recursos entre los pobres.</p> <p>-El método apunta a la satisfacción potencial de las necesidades básicas y no a la satisfacción real de esas necesidades. Supone que si se tiene un ingreso superior a la LP, se tienen cubiertas todas las necesidades básicas, con lo cual se tiene una concepción individualista de las necesidades.</p> <p>-El cálculo de la LP a partir de la LI conlleva grandes problemas: la canasta normativa de alimentos se calcula sobre el grupo de población de más bajos ingresos, con lo cual se da lugar a suponer que si se satisfacen las normas alimentarias se están satisfaciendo las demás necesidades básicas: este supuesto ignora las prioridades de las familias pobres que privilegian los alimentos sacrificando otros rubros e incurriendo con ello en otras carencias.</p> <p>- La metodología supone que el gasto de alimentos es constante así como el consumo, cuando son variables.</p> <p>-Presenta una visión coyuntural o tendencial de la pobreza.</p> <p>-Las líneas de pobreza en ciudades de mayor ingreso son más altas que las observadas en ciudades de menor ingreso. Como resultado de esta tendencia se</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...2- Enfoque indirecto (Mide el bienestar con base en la posibilidad o capacidad de realizar el consumo. El nivel mínimo de ingreso).</p>	<p>Sigue...d) Línea de Pobreza y Línea de indigencia</p>	<p>sobrestima la pobreza en las regiones más prosperas (con mayor ingreso y coeficiente de Engel más bajo) y se subestima en las más rezagadas (con menor ingreso y coeficiente de Engel más alto). Esto lleva a la paradoja, por ejemplo, que Antioquia aparezca con más pobres en términos porcentuales que la Costa Caribe.</p> <p>-Una limitación de este enfoque es considerar que la satisfacción de las necesidades básicas depende sólo del ingreso o del consumo corriente, cuando en realidad son más variables las que determinan la satisfacción, como bien lo explica el método de medición integrada de la pobreza de Julio Boltvinik.</p> <p>-Ausencia total de un enfoque de derechos.</p>
	<p>e) Método relativo (promedios)</p> <p>-El método relativo establece la pobreza por comparación de los hogares con un estándar promedio de la sociedad. Determina así la mediana de ingresos donde se sitúa la línea de pobreza, o en otras palabras fija los umbrales de satisfacción de las necesidades tomando como referente los promedios de ingreso de la sociedad.</p> <p>-Postula que las necesidades humanas no son fijas y varían de acuerdo a los cambios sociales y a la oferta de productos en un contexto social determinado, dependiendo en última instancia del nivel de ingresos general. Los hogares que no alcancen el promedio de consumo son pobres.</p> <p>-Se utiliza en países desarrollados en donde las formas más agudas de pobreza no constituyen un problema importante. Si bien en esos países existen tasas de desempleo altas, el sistema de seguridad social amplio asegura a los hogares el acceso a una canasta de consumo básico. Lo que interesa es saber cuáles hogares no alcanzan el promedio para hacer políticas</p>	<p>-Los promedios siempre generan visiones parciales acerca de la realidad que viven los países al ocultar, por ejemplo, las diferencias reales de concentración de la riqueza.</p>



PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...2- Enfoque indirecto (Mide el bienestar con base en la posibilidad o capacidad de realizar el consumo. El nivel mínimo de ingreso).</p>	<p>que cierren las brechas de ingresos y activos entre los diferentes grupos sociales.</p> <p>-Al fijar la línea de pobreza en relación a los ingresos medios de un país se considera la pobreza como una situación de “privación relativa”, en la cual un individuo es más o menos pobre según cuánto tengan los demás.</p> <p>-Si varía el nivel de los ingreso medio en el país varía entonces automáticamente la línea de pobreza, por lo cual se dice que es un método elástico porque no necesita de reajustes periódicos al nivel de la línea de pobreza.</p>	
	<p>e) Método relativo (promedios)</p> <p>f) Método subjetivo (encuestas)</p> <p>-El enfoque subjetivo considera que las necesidades básicas surgen a partir del juicio que las mismas personas tienen sobre los bienes y servicios que consideran indispensables y/o los ingresos mínimos para conseguirlos.</p> <p>-El “cálculo” de quién es pobre no lo hace el experto sino que la definición de pobreza la da la propia población encuestada<sup>16</sup>.</p> <p>-Este método parte del supuesto de que “cada individuo por sí mismo es el mejor juez de su propia situación”. (Rodríguez 2004: 9).</p> <p>-Este método se ha relacionado casi exclusivamente con el ingreso, que es un indicador indirecto de bienestar. Utiliza usualmente la pregunta por el ingreso mínimo que el encuestado y su familia requieren para vivir. La respuesta es el valor límite que separa las condiciones de ser “pobre” y “no pobre”.</p>	<p>-Como trabaja con las percepciones que los individuos tienen sobre lo básico, incorpora una gran cuota experiencial, lo que puede llevar a distorsiones por las “expectativas” que manifiestan las personas.</p>
<p>3- Enfoques combinados</p>	<p>g) Método de medición integrada de la pobreza</p> <p>-Método desarrollado por el investigador mexicano Julio Boltvinik y cuyo principal propósito es superar las restricciones que manifiestan los enfoques de línea de pobreza y de necesidades insatisfechas.</p> <p>-Para Boltvinik la pobreza es un proceso multidimensional en el que el bienestar de los hogares y las personas depende de seis fuentes: i) el ingreso corriente; ii) los activos no básicos y la capacidad de endeudamiento del hogar; iii) el patrimonio familiar; iv) el acceso a bienes y servicios gratuitos; v) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico, educación y reposo y, vi) los conocimientos de las personas. Todas ellas son centrales en la definición global del término pobreza. Considera que una aproximación al fenómeno sólo es posible si se toman en cuenta todas estas dimensiones. (Boltvinik Julio 2003: 453).</p>	<p>-Continúa siendo un enfoque muy técnico que aunque logra consolidar un concepto multidimensional de la pobreza, no lo liga con un concepto más normativo y político como los derechos humanos.</p> <p>La pobreza es un problema fundamental de violaciones a los derechos humanos como bien lo ha interpretado la ONU: “El hecho de que la pobreza persista en muchas partes del mundo indica no sólo que existe una distribución no equi-</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...3- Enfoques combinados</p>	<p>Sigue...g) Método de medición integrada de la pobreza</p> <p>-El método integrado ha permitido la diferenciación de grupos poblacionales. Existen hogares:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No pobres (ni por NBI ni por LP).</li> <li>• Pobres por NBI pero no pobres por LP.</li> <li>• Pobres por LP pero no pobres por NBI (pobres coyunturales)</li> <li>• Pobres por NBI y pobres por LP (pobres estructurales).</li> </ul> <p>-Este método más que integrado es cruzado y considera como pobre al hogar que lo está por NBI, por LP o por ambos, y por ello la magnitud de la pobreza es mayor que la obtenida por cada uno de los métodos independientemente.</p> <p>-Es importante por incluir una serie de criterios no contemplados por otros métodos. El bienestar del hogar no depende sólo de los ingresos corrientes sino además del tiempo del que dispongan para el trabajo doméstico, entendiendo que los hogares producen bienes y servicios; por ejemplo, se transforman alimentos crudos en cocinados, etc., de suerte que si no existe tiempo para cocinar, el ingreso corriente rendirá menos y no alcanzará para conseguir otros satisfactores.</p>	<p>tativa de las oportunidades económicas, sociales y políticas, sino también que se violan los derechos humanos. Frecuentemente el hecho de vivir en la pobreza afecta también la capacidad de las personas, las familias y los grupos más vulnerables y desfavorecidos de defender sus derechos y funciones. Así pues, la violación de los derechos humanos es tanto una causa como una consecuencia de la pobreza. Habida cuenta de su condición, las personas que viven en la pobreza no están empoderadas y por el contrario, están excluidas de la sociedad, al tiempo que su capacidad de asegurarse el disfrute de sus propios derechos está sumamente limitada a causa de su situación.</p> <p>Como resultado de lo anterior, la erradicación de la pobreza no es sólo un objetivo de desarrollo, sino también una tarea capital en relación con los derechos humanos; además, la defensa de los derechos humanos no compete únicamente ni es una preocupación exclusiva de los activistas de derechos humanos ni de los juristas, sino también un elemento esencial del proceso de erradicación de la pobreza." (ONU 2006).</p>
<p>h) Método bidimensional</p>	<p>-Es una propuesta metodológica diseñada por la CEPAL que pretende aprovechar la complementariedad entre el método NBI y el método de Líneas de Pobreza.</p> <p>-Mientras con la LP se pueden identificar situaciones de "pobreza reciente" de "corto plazo" o "coyuntural", o sea, hogares que satisfacen sus necesidades básicas pero que, por motivos coyunturales, han visto reducidos sus ingresos a un nivel menor que la línea</p>	<p>-Es replicable la crítica sobre la ausencia de un enfoque de derechos humanos para conceptualizar a la pobreza.</p> <p>-Se ha insistido que los métodos del NBI y de la LP han sido utilizados con un criterio de aparente neutra-</p>



PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...3- Enfoques combinados</p>	<p>Sigue... h) Método bidimensional</p> <p>de pobreza, el método NBI capta la pobreza “de largo plazo” o “estructural” y toma en cuenta factores no considerados por la LP como el acceso a los servicios públicos y los gastos en inversión.</p> <p>-Para la CEPAL la satisfacción de las necesidades requiere de distintos tipos de política. El enfoque de LP lleva a la definición de políticas económicas (IPC, inflación, etc.) y el método de NBI lleva a la definición de políticas sociales.</p> <p>-De las combinaciones entre los dos métodos de LP y NBI, la CEPAL ha clasificado 4 grupos de pobres<sup>17</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hogares en situación de pobreza crónica.</li> <li>• Hogares en situación de pobreza reciente.</li> <li>• Hogares con carencias inerciales.</li> <li>• Hogares no pobres y sin carencias.</li> </ul>	<p>lidad política, lo que hace que no se encuentre en ellos un cuestionamiento al statu quo ni alternativas para la superación de las situaciones de pobreza.</p>
<p>4- Otros enfoques basados en la exclusión y en la negación de las capacidades</p>	<p>i) Pobreza como exclusión</p> <p>-Es un enfoque de carácter multidimensional pues reconoce diferentes formas de privación socio-económica (Corredor 2004: 21). Esto es importante porque aboga por políticas públicas integrales que tengan capacidad para remover todos los problemas que conllevan a la exclusión.</p> <p>-La pregunta que se plantea resolver es: ¿quiénes son los excluidos?, ¿de qué son excluidos? y ¿por quién?</p> <p>-Privilegia el “ser” antes que el “tener”, lo que quiere decir, que las soluciones a la pobreza se construyen en función de construcción de la dignidad humana y del sujeto/a de derechos y no en la lógica de la provisión de recursos para los necesitados.</p> <p>-La pobreza se comprende dentro de un concepto amplio de injusticia social. Es resultado de las relaciones y acciones de dominio de unos grupos sociales sobre otros, por lo mismo, corresponde a las instituciones actuar para resolver tales situaciones.</p> <p>-hay una preocupación por detectar las causas estructurales de los problemas y proponer políticas que den soluciones estructurales a los mismos.</p> <p>-Tiene un carácter intergeneracional.</p> <p>-Es un enfoque dinámico.</p> <p><i>Su medición:</i></p> <p>-La unidad de análisis es el individuo, la familia y la sociedad.</p> <p>-No posee ni rangos definidos para la medición ni indicadores preestablecidos. Se ubican tres dimensiones de la exclusión: (i) privación de bienes y servicios y de participación en procesos políticos; ii) privación del goce de los derechos sociales y del ejercicio de la</p>	<p>-Tiene la dificultad de categorizar a los pobres pues se fija más en las situaciones de pobreza crónica.</p> <p>-No tiene indicadores mensurables o medibles que den cuenta del grado de exclusión que padecen distintos grupos de pobres.</p> <p>-Aporta más un marco cualitativo de interpretación de la pobreza que una técnica de cuantificación.</p> <p>-Presenta una visión dualista de los grupos sociales (“incluidos-excluidos”, “normales-anormales”) que puede llevar a cierta estigmatización.</p> <p>-Crea una comprensión de la pobreza como una cuestión exterior al orden social (“los excluidos”) y no alcanza a entenderla como una pobreza de ciudadanía, esto tiene implicaciones políticas discutibles pues las soluciones que proporciona buscan la integración o inclusión de los que están “a fuera” del orden establecido pero éste no se cuestiona.</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
	<p>ciudadanía; y iii) separación involuntaria o forzada de la pertenencia al orden social (Garay 2002).ii) privación del goce de los derechos sociales y del ejercicio de la ciudadanía; y iii) separación voluntaria o forzada de la pertenencia al orden social (Garay 2002).</p> <p>-Aporta una "lista útil" de las cosas de las cuales una persona puede estar excluida: un nivel de vida decente, empleo permanente, seguridad social; propiedad, crédito y tierra; vivienda; niveles mínimos de consumo; educación, conocimiento y capital cultural; participación democrática; bienes públicos; familia y sociabilidad; respeto y entendimiento.</p> <p>-La inclusión se logra con planes locales integrales (de desarrollo o bienestar).</p> <p>-La realización de los derechos se percibe como formas de inclusión e integración social. La exclusión no sólo viola los derechos humanos integrales sino impide el desarrollo pleno del ser humano (sus capacidades)</p>	
<p>Sigue...4- Otros enfoques basados en la exclusión y en la negación de las capacidades</p>	<p>i) Pobreza como exclusión</p> <p>j) Pobreza como negación de las capacidades</p> <p>-Ofrece un método multidimensional de la pobreza que pone en el centro el proyecto de vida de las personas, es decir, se preocupa por detectar cuáles son las dotaciones iniciales, las capacidades y derechos con que cuentan las personas para poder escoger el modo de vida que estiman valioso.</p> <p>-El enfoque de la capacidad define la pobreza como la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc. La libertad se concibe aquí en un sentido integral: abarca libertades tanto positivas como negativas, en otras palabras, se materializa con la satisfacción tanto de los derechos civiles como de los derechos sociales. Los derechos fundamentales –o libertades básicas– son una condición necesaria para lograr una dignidad humana mínima.</p> <p>-Postula este enfoque que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades y, por lo mismo, los instrumentos a través de los cuales se realizan son parte integrante de los derechos. En consecuencia, las políticas públicas se entienden como meta-derechos (derecho a tener derechos)</p> <p>-La pregunta a que responde este enfoque es ¿quién puede hacer qué?</p> <p>-Posee una concepción sinérgica entre el ser y el hacer.</p> <p>-Entiende que la pobreza es un problema de injusticia e ineficiencia social que conlleva causas de orden estructural y coyuntural.</p>	<p>--Posee un innegable enfoque de derechos humanos. Por ello las Naciones Unidas lo han acogido como marco conceptual para hacer propuestas para la reducción de la pobreza (ONU 2004).</p> <p>-Tampoco se encuentra en este método una alternativa al sistema capitalista de desarrollo que genera la desigualdad social. Se ha afirmado que tanto el enfoque de las capacidades, como el del desarrollo humano y otros acogidos por la ONU, se enmarcan en una especie de enfoque neo-keynesiano de desarrollo que procura darle un "rostro humano" al capitalismo pero no impugnarlo.</p>

PRINCIPALES ENFOQUES Y MÉTODOS PARA IDENTIFICAR A LOS POBRES	LO QUE DICEN Y MIDEN	LO QUE NO DICEN NI MIDEN
<p>Sigue...4- Otros enfoques basados en la exclusión y en la negación de las capacidades</p>	<p>Sigue... j) Pobreza como negación de las capacidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Este enfoque tiene carácter intergeneracional.</li> <li>-Distingue entre pobreza absoluta, relativa, coyuntural y estructural.</li> <li>-Como efectos políticos, el índice de Sen, se dirige a hacer efectivos los derechos fundamentales, incluyendo los derechos individuales y sociales.</li> <li>-Cuestiona el orden social y propugna por reformas estructurales y coyunturales.</li> <li>-Pone el énfasis en políticas redistributivas del ingreso.</li> </ul> <p><i>Su medición:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Sen critica los indicadores tradicionales que se ocupan únicamente de medir la magnitud de la pobreza en relación con el total de la población, pero no dan cuenta de la brecha entre los pobres y no pobres y son insensibles a la a la distribución del ingreso entre pobres.</li> <li>-El Índice de Pobreza de Sen incorpora explícitamente una medida de desigualdad. Considera que la medición de la pobreza está relacionada con el bienestar y éste puede ser asociado al ingreso, si bien es una aproximación limitada.</li> </ul>

<sup>7</sup> -La forma en la que se promedia los indicadores para cada privación, asignando una ponderación (o valor) de 1/3 a cada uno, es arbitraria.

-No hay criterios claros de por qué añadir al nivel de ingreso la expectativa de vida y el alfabetismo. Esto es similar a sumar peras y manzanas.

-No hay un acuerdo sobre la forma adecuada de ponderar o valorar a cada componente del índice. Para algunos, por ejemplo, el ingreso debería tener un mayor peso, puesto que de él depende el acceso a otros bienes y servicios como la educación y la salud; otros por el contrario, piensan que el ingreso debería recibir una ponderación menor, puesto que éste es sólo un medio para lograr el desarrollo humano y no un fin en sí mismo, como sí lo son los otros dos parámetros del IDH.

-Tales divergencias en este punto son imposibles de solucionar, por lo tanto, algunos autores han recomendado utilizar ponderaciones iguales y dedicarse a mejorar la calidad de los datos utilizados en la construcción del índice.

<sup>8</sup> -Una de las críticas al IDH es que sus resultados (rango 0 a 1) no se interpretan en términos de relaciones de poder; se ocultan las brechas entre el máximo y el mínimo en el plano nacional e internacional. Se ha advertido que el IDH refleja un problema de relaciones de dependencia entre los países, pues el bienestar del que gozan unos países no se puede explicar sin pensar en la subordinación y explotación de los otros.

<sup>9</sup> -Los tres indicadores que forman parte del IDH están contruidos a partir de información de calidad cuestionable, especialmente con relación a los países en desarrollo donde los datos sobre la esperanza de vida y años de educación son escasos o no existen.

-Aún en los casos en los que se cuenta con datos adecuados, la actualización de los mismos depende de los censos de población que se hacen por lo menos cada 10 años; para los años intermedios y para los países que no cuentan con información, el IDH utiliza proyecciones elaboradas a partir de modelos matemáticos, que en muchas ocasiones generan resultados alejados de la realidad.

-De la misma manera, los problemas con la medición del ingreso también son importantes. En lo que respecta al ingreso calculado en moneda local, las recopilaciones internacionales de datos presentan, muchas veces, divergencias considerables en sus estimaciones. El problema se agrava al momento de convertir esos valores a una unidad común (dólar) a través de los índices de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).

- El Banco Mundial reporta que únicamente hay datos disponibles de PPA para 57 países; el resto de los datos utilizados por el PNUD está basado en aproximaciones.

<sup>10</sup> A juicio de algunos analistas, las conclusiones a las que llega el PNUD en sus informes son imprecisas por problemas derivados de los datos utilizados como de los valores obtenidos para el IDH. Dos ejemplos pueden ilustrar los problemas de interpretación de los datos del IDH: (i) en el caso de Omán se han detectado graves errores: durante varios años, los Informes de IDH presentaron a dicho país



como un caso de limitado desarrollo humano, a pesar de contar con recursos suficientes. Sin embargo, la baja calificación dada en el IDH no se compadecía con la realidad del país; mientras el PNUD suponía una tasa de alfabetismo de 30% y valor de 0.9 para los años de educación promedio, la UNESCO reporta que en dicho país el alfabetismo es del 60% y la educación primaria es universal. (ii) Se ha mostrado que no es creíble que países con puntajes similares en el IDH tengan niveles parecidos de desarrollo humano. Así en el Informe 1998 se compara a Costa Rica con Corea. El IDH no considera algunos factores relevantes al desarrollo humano, como el mayor tiempo libre del que disfrutaban los coreanos gracias al enorme crecimiento de su ingreso, o el nivel educativo de los adultos en Corea que resulta mucho mayor que el de Costa Rica, la escolaridad que en promedio es de 4.2 años más alta en Corea.

<sup>11</sup> Desde 1994 los Informes han incorporado el coeficiente de Gini, con el cual se da cuenta de los niveles de concentración de la riqueza que no muestran los promedios nacionales de ingresos. El Coeficiente de Gini permite medir el grado de concentración del ingreso en un rango que va de 0 a 1, si se acerca a 1 hay más concentración (desigualdad absoluta) y si se acerca a 0 hay menos concentración. Para 2006 el Gini para América Latina fue así:

- Países con nivel de desigualdad muy alto (entre 0,580 – 1): Bolivia (0,614); Brasil (0,613); Honduras (0,587); Colombia (0,584).
- Países con nivel de desigualdad alto (entre 0,520 – 0,579): Nicaragua (0,579); República Dominicana (0,569); Chile (0,550); Guatemala (0,542); Paraguay (0,536); México (0,528); Argentina (0,526).
- Países con nivel de desigualdad medio (entre 0,470 – 0,51): Ecuador (0,513); Perú (0,505); Panamá (0,500); El Salvador (0,493); Venezuela (0,490); Costa Rica (0,470).
- Países con nivel de desigualdad bajo (entre 0 – 0,469): Uruguay (0,451).

<sup>12</sup> En el año 1993 se incorporó el índice de libertad humana (ILH). La valoración del desarrollo humano no es completa si no toma en cuenta la libertad de los individuos y necesita complementarse con un ILH que tiene como objetivo medir el grado de libertad en cada país. Se mide la libertad en función de preguntas agrupadas en cinco categorías, según el tipo de “libertades” que representen:

-Derecho a: viajar en el propio país; viajar al exterior; asociarse pacíficamente; impartir ideas y recibir información; vigilar las violaciones a los derechos humanos; un lenguaje étnico.

-Libertad de rechazar: trabajo infantil o forzado, permisos de trabajo obligatorios, asesinatos o “desapariciones” extrajudiciales; tortura o coerción; pena capital; castigo corporal; detención ilegal; adhesión obligatoria a un partido u organización; religión o ideología estatal obligatoria en las escuelas; control de las artes; censura política de la prensa; censura a la comunicación por correo o intervención telefónica.

-Libertad para: oposición política pacífica; elecciones multipartidistas por votación secreta y sufragio universal; igualdad legal y política de la mujer; igualdad social y económica para las mujeres; igualdad social y económica para minorías étnicas; periódicos independientes; edición de libros independiente; redes de radio y televisión independientes; tribunales independientes; sindicatos independientes

-Derecho legal a: tener una nacionalidad; ser considerado inocente mientras no se demuestre culpabilidad; recurrir a ayuda legal gratuita cuando se necesite; ser juzgado en público; no permitir el registro domiciliario policial sin una orden judicial; no permitir el embargo arbitrario de bienes personales

-Derecho personal a: matrimonio interracial, interreligioso o civil; igualdad de sexos durante el matrimonio y para procedimientos de divorcio; homosexualidad entre adultos; practicar cualquier religión; determinar el número de hijos propios

-El PNUD mide el ILH a través de preguntas referidas a los aspectos anteriores que sólo admiten respuestas del tipo “sí” y “no”, por lo que no se toma en cuenta la severidad con la que se viola cada una de las libertades; se le asigna la misma ponderación a todas las preguntas. Al desempeño en cada categoría se le da un puntaje entre 0 y 3 -según el grado de libertad: opresivo, sujeto a algunas violaciones o totalmente aniquilador de la libertad-; el índice se construye como la suma ponderada de los puntajes en cada categoría. Se ha usado adicionalmente el índice de libertad política (ILP) para medir en cada país el respeto por la seguridad personal, al imperio de la ley, a la libertad de expresión, a la participación política y a la igualdad de oportunidades.

<sup>13</sup> En el Informe de Desarrollo Humano de 1996 se agregó el índice de pobreza humana (IPH) con el cual se busca precisar el grado de la privación de los tres elementos esenciales del IDH: la longevidad, los conocimientos y un nivel decente de vida.

<sup>14</sup> En 1995 se incorporó el índice de desarrollo relativo al género. El IDG sirve para detectar la desigualdad entre hombres y mujeres, de manera que su valor disminuye cuando desciende el nivel global de adelanto de desarrollo humano de hombres y mujeres o cuando aumenta el grado de disparidad entre el desarrollo humano de los unos frente a las otras.

<sup>15</sup> La focalización: aunque a primera vista la focalización parece atractiva pues permite concentrar los beneficios de los programas sociales en los individuos que más lo necesitan (esto es lo que llaman los neoliberales eficiencia en la asignación de recursos), la focalización muestra sus limitaciones cuando se observa su carácter circunstancial -que no tiene efectos estructurales y duraderos- pues se hace para paliar los graves efectos sociales que dejan las reformas neoliberales. Se trata de políticas “apaga incendios” o “políticas de camilla” pues se hacen para atender a las víctimas que va dejando el ajuste económico. Por ello estas políticas se manifiestan en subsidios para las familias con los cuales se busca atender sus mínimas necesidades de subsistencia: familias en acción, familias guardabosques, subsidios para que los niños/as vayan a estudiar, subsidios para las personas mayores adultas, subsidio al desempleo, etc.

-Tiene un carácter excluyente al dejar a gran porcentaje de la población pobre, también con necesidades insatisfechas, sin los beneficios de la acción pública.

-Otra limitación está puesta en que no obedece a una lógica basada en derechos sino a una lógica asistencialista y utilitarista. Se supone que dar recursos es la forma de alcanzar el bienestar.

El minimalismo: las decisiones de inversión que se adoptan bajo criterios de eficiencia en la asignación de recursos y en la inversión pública, tienden a los mínimos de subsistencia. Los mínimos son aquellos recursos o garantías que apenas le permiten a las personas subsistir físicamente, por ello políticas con este enfoque son contrarias a los estándares internacionales de derechos humanos.

<sup>16</sup> “El DANE realiza encuestas a hogares periódicamente, entre ellas se destacan la Encuesta de Hogares para medir fuerza de trabajo y las de Calidad de Vida. La Encuesta de Hogares se realiza desde 1970, mediante metodología de muestreo probabilístico. Proporciona información acerca del tamaño, la estructura y los ingresos de la fuerza de trabajo y permite obtener información sobre variables educativas y demográficas. En 2000 se introdujeron cambios conceptuales sobre la fuerza de trabajo y se cambió el método de recolección trimestral por el de recolección continua, por lo que ahora la Encuesta de Hogares se denomina Encuesta Continua de Hogares.

La encuesta de Calidad de Vida por su parte, permite obtener información sobre las variables que determinan la calidad de vida de los hogares y las personas con base en datos sobre la vivienda, el hogar y la salud, el cuidado del menor y la educación; la fuerza de trabajo, los ingresos y gastos del hogar. En el país se han realizado cuatro Encuestas de Calidad de vida: en 1991 para Bogotá, y las de 1993, 1997 y 2003 que tuvieron cobertura nacional. El hecho de que la Encuesta de Calidad de Vida utilice informante directo garantiza una mayor calidad de la información. La Encuesta de Calidad de Vida 2003 incluyó 34 preguntas sobre ingreso mientras que la Encuesta de

Hogares sólo incluye 7. Por estas dos razones, los estimativos de ingreso de la Encuesta de Calidad de Vida tienen mayor calidad que los obtenidos con la ENH o con la ECH, punto importante cuando se trata de discutir el tipo de ajuste que debe hacerse en la encuesta". (Contraloría 2004)

<sup>15</sup> Hogares en situación de pobreza crónica: los que no cuentan con un ingreso suficiente para un nivel mínimo de consumo, ni satisfacen sus necesidades más elementales. Están excluidos socialmente y poseen más de una necesidad insatisfecha. Tienen problemas de integración adecuada a la sociedad dadas sus carencias más frecuentes de inasistencia escolar e insuficiente capacidad económica.

Hogares en situación de pobreza reciente: aquellos que satisfacen sus necesidades básicas pero que tienen un ingreso inferior a la línea de pobreza. La reducción reciente de sus ingresos se traduce en un menor consumo corriente y no en un deterioro inmediato de los logros alcanzados en cuanto a satisfacción de necesidades básicas.

Hogares con carencias inerciales: cuentan con un ingreso suficiente para adquirir los bienes y servicios básicos, pero que no han logrado mejorar ciertas condiciones de su nivel de vida. Son hogares que traen ciertas necesidades desde el pasado, las cuales se han establecido en el estilo de vida de las personas. La CEPAL ha concluido que estos hogares presentan pocas carencias críticas, usualmente sólo tienen una "endémica".

Hogares no pobres y sin carencias: aquellos que disponen de un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida adecuado y además satisfacen sus necesidades básicas y logran integrarse a la sociedad. Estos hogares, que no se consideran pobres ni bajo LP ni bajo NBI, son los que expresan las condiciones de vida mínimas consideradas dignas para esa sociedad.

### Bibliografía

BOLTVINIK, Julio. Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. Revista Comercio Exterior. Vol. 53. Número 5. México D.F. mayo de 2003.

Contraloría General de la República. Coincidencias y diferencias en la estimación de la pobreza. CGR. Bogotá, agosto de 2004.

CORREDOR, Consuelo. Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD-MPS. No. 1. 2004.

GARAY, Luis Jorge. Colombia entre la Exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho. Contraloría General de la República. Bogotá. 2002.

MANCERO, Xavier. La medición del desarrollo humano. Elementos de un debate. Estudios estadísticos y prospectivos 11. CEPAL. Santiago de Chile. 2001.

Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Colombia Visión

2019. Resumen Ejecutivo. Bogotá. 2005.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual. Ginebra. 2004.

ONU A/61/308. Informe del Secretario General. Erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo: observancia del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006). Septiembre de 2006.

RODRÍGUEZ, Héctor. Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León. Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. Campus Monterrey, México. 2004.

SARMIENTO, Libardo. Balance y Perspectivas del Proyecto Hegemónico 2005=2006. Propagandas y falacias oficiales. En [www.desdeabajo.info](http://www.desdeabajo.info)



# ¿Cómo construir desde lo popular un concepto de desarrollo?

[Francisco Castillo, Instituto Nacional Sindical]

El derecho al desarrollo es uno de los temas menos trabajados en el marco de los derechos humanos. Aún hoy en día sigue siendo un ámbito desconocido a pesar de ser uno de los puntos centrales en la agenda internacional.

El desarrollo como un derecho resume y sintetiza la integralidad de los derechos humanos, pero además de ser un derecho complejo, no se puede pensar en una visión de desarrollo sin concebir de antemano una de territorio ya que cuando se habla del primero existe un vínculo estrecho con la noción del segundo puesto que toda decisión política en esta materia afecta la identidad territorial.

## El desarrollo como calidad de vida

¿Qué es el desarrollo? Para responder de manera sencilla a este cuestionamiento se dice que desarrollo es calidad de vida para todos los habitantes de una población, lo cual implica primero, en el plano político, la construcción de una democracia participativa, económica y cultural, en la cual se reconozca la coexistencia de diversas formas de propiedad y de organización social en un territorio, a través de las cuales se consigan formas más equitativas de distribución de la riqueza.

En segundo lugar, el desarrollo como calidad de vida, exige la vigencia de los derechos humanos fundamentales de manera integral y la cons-

trucción de nuevos valores sociales fundados en la equidad, en la integración del ser humano con la naturaleza y en el respeto a las diferencias e identidades de género, étnicas, culturales y étnicas.

Los principales ámbitos para la realización del desarrollo como calidad de vida deben estar inscritos en lo local y en lo regional y los sujetos primordiales de este derecho deben ser los sectores que tienen menos satisfechas sus necesidades humanas fundamentales. Por ello, el desarrollo debe ser uno de los baluartes más importantes, como proceso histórico, mediante el cual las clases populares y movimientos sociales conciben y construyan la sociedad.

## El desarrollo como derecho humano

En la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo<sup>1</sup>, aprobada por Las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, se afirma que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano, y todos los pueblos, están facultados para participar en la construcción de un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente los derechos humanos integrales y las libertades fundamentales. Como derecho, el desarrollo faculta a las personas y colectivos hu-

<sup>1</sup> Organización de Naciones Unidas, Asamblea General. Resolución 41/128, 4-XII-1986

manos a participar en la construcción de un proceso y adelantar progresos que satisfagan sus necesidades y derechos al tiempo que disfrutan de ellos. En este sentido, el derecho humano al desarrollo supone también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación y reconoce el ejercicio de su derecho inalienable a la plena soberanía política y a la soberanía sobre todas sus riquezas incluyendo los recursos naturales.

El desarrollo es un derecho que sintetiza los demás derechos y es un concepto complejo para cuya comprensión, desde los sectores populares, obliga a identificar el significado del bienestar y así vincular la calidad de vida a lo territorial.

### El derecho al desarrollo en su dimensión territorial

El derecho humano al desarrollo se encuentra íntimamente vinculado con el territorio, de ello se deduce que el desarrollo implica territorio. No puede haber derecho al desarrollo sin delimitación de territorio, como también es prácticamente imposible construir formas de vida colectivas o de bienestar sin partir de la identidad territorial la cual está dada por el lugar “donde” sucede el desarrollo e implica un espacio habitado o residido; la localización de unos recursos naturales y ambientales; y unas interrelaciones sociales, -con los otros y con la naturaleza- mediadas por unas concepciones culturales específicas.

La construcción del concepto de desarrollo necesita una focalización y ello remite a un problema de gran tamaño. Los procesos de desarrollo pueden tener dos dimensiones, por un lado, locales, municipales, departamentales, provinciales, nacionales o regionales; y por otro, pueden darse en térmi-

nos internacionales y globales. Por ello mismo, así como es posible pensar el desarrollo en términos globales, también es legítimo pensar formas de desarrollo local, ya sea en el barrio o en el municipio.

### La complejización del concepto de desarrollo

El desarrollo tiene unos sujetos sociales y políticos que lo construyen; un desarrollo democrático alternativo, lo erige los sectores populares que se comprometen día a día, con su trabajo productivo, comunicativo, educativo, organizativo. Dado que este es un derecho colectivo aquí no se habla del desarrollo individual, sino por el contrario, de un derecho al desarrollo de un colectivo, de un pueblo, grande o pequeño y en la construcción de esa conciencia colectiva juega un papel importante la educación de ese sujeto popular del desarrollo.

En la educación popular sobre el derecho al desarrollo es necesario complejizar el concepto de desarrollo para romper con los determinismos fundamentalistas, especialmente económicos, que lo han reducido al crecimiento y al progreso técnico. Esta complejización puede lograrse vinculando el concepto de desarrollo a la idea del reconocimiento de múltiples derechos fundamentales todos ellos interrelacionados. Por esto, es importante utilizar un elemento didáctico que exprese esa complejidad y complementariedad.

Lo anterior puede alcanzarse a partir de algunas preguntas sobre las necesidades concretas que tienen las personas, las comunidades y los pueblos para poder existir dignamente, por ejemplo, ¿qué quiere que su pueblo tenga?, ¿qué quiere que su pueblo haga?, ¿cómo quiere que su pueblo sea? y



¿dónde quiere que su pueblo esté? Estas preguntas remiten a cuatro dimensiones existenciales del desarrollo: tener, hacer, ser, estar.

En cuanto a la dimensión del tener. La experiencia ha demostrado que las personas expresan aspiraciones y necesidades relacionadas con sus derechos fundamentales. Lo que buscan es que el pueblo tenga vida, educación, vivienda, salud, recreación, seguridad, tranquilidad, trabajo, alimentación, es decir; el cumplimiento de todos los derechos humanos, tanto de los DESC como de los derechos civiles y políticos que han sido violentados por parte de los grupos armados y por el Estado. Se manifiestan aspiraciones mínimas y no exageradas como tener una vida con los requerimientos básicos que dan bienestar, cosas relacionadas con los derechos fundamentales consagrados en la constitución y en los tratados de derechos humanos.

Con relación al hacer la gente aspira a que en el territorio en el que habita exista lo necesario para trabajar y subsistir en condiciones de dignidad. A veces las respuestas giran sobre dotación de infraestructura: que en el pueblo se haga una carretera para sacar sus productos, un puente, un parque, una iglesia, una escuela, una biblioteca, etc. En otras ocasiones a que se hagan consensos con la administración y la comunidad para sacar adelante proyectos de interés común. Es usual que las respuestas dadas a la pregunta por el hacer estén ligadas a las necesidades expresadas como respuesta a la pregunta por el tener.

Frente a la pregunta por el estar: se han encontrado dos tendencias en la respuesta, hay, por un lado, quienes contestan que su deseo es estar en el territorio gozando de calidad de vida, pero, por otro, cuando la respuesta proviene sectores de población desarraigados por efecto de la gue-

rra o del desplazamiento socio-económico y que están localizados en diferentes regiones del país, la respuesta se enfatiza en estar de nuevo en sus territorios, en recuperar lo que perdieron, en obtener justicia y reparación por las violaciones sufridas en sus múltiples derechos.

Finalmente con relación a la pregunta por el ser: las respuestas giran alrededor de los valores que las personas aspiran o desean en su quehacer. Quieren que su pueblo sea solidario, estudioso, auténtico culturalmente, seguro, trabajador, tranquilo, autosuficiente, luchador, democrático, sostenible desde lo ambiental, etc. Con base en esos valores la gente proyecta sus anhelos de desarrollo bien sea entendiendo o juzgando las propuestas de desarrollo que se les hace.

Si un megaproyecto de desarrollo degrada el medioambiente y limita las posibilidades de subsistencia o cambia la identidad cultural, pues no es legítimo, la población lucha contra él. Este es el caso de las comunidades de Tabaco, corregimiento de la Guajira, que están resistiendo a un modelo de desarrollo violento contra las comunidades, muchas de las cuales han sido desplazadas, y depredador de los recursos naturales impuesto por las empresas multinacionales que explotan el carbón de la mina de El Cerrejón. Estas empresas con la complicidad de funcionarios del Estado, son responsables del saqueo, de la expoliación y del desplazamiento forzoso de todo el corregimiento, los pobladores de esta región nunca vendieron a las empresas sus derechos de propiedad y aún así, sus casas y sus enseres fue-

ron destruidos; otros fueron asimismo presionados a hacerlo, ¿qué legitimación va a tener semejante visión unilateral del desarrollo?

La perspectiva compleja del desarrollo es aquella que mejor





respetar los derechos humanos integrales de las personas y comunidades. La defensa de la indivisibilidad de los derechos y la complementariedad entre ellos, para garantizar la dignidad de los seres humanos y de los pueblos, es un reto para los movimientos sociales.

Considerar que el problema de un derecho se resuelve con una política pública, aislada de la de otros derechos, es un error. Se debe complejizar no sólo los conceptos sino las luchas por los derechos, pues la vida es una sola y debe satisfacer las diferentes necesidades individuales y colectivas, pero eso no se consigue dividiendo las luchas por reivindicaciones específicas. Se requiere entonces partir de una visión de una sociedad que aspire a construir y que como proyecto, se articule al conjunto de las luchas sociales.

### Desarrollo y sistemas políticos

El desarrollo es al mismo tiempo un derecho y un proceso histórico mediante el cual las clases sociales pugnan por construir un modelo determinado de organización de la sociedad. El desarrollo es un producto social hecho sobre la base de las luchas sociales que han buscado, a lo largo de la historia, organizar la sociedad de manera capitalista o de manera socialista.

Por consiguiente, el tema del derecho al desarrollo implica reconocer que se está haciendo política y se están buscando alternativas políticas. Como no hay conformidad frente al modelo de desarrollo capitalista por ser excluyente y negador de los derechos fundamentales, se busca cumplir con un papel transformador en la sociedad. El capitalismo salvaje que se vive en la actualidad no satisface las aspiraciones complejas del desarrollo ya expuestas, y si se es conciente que la humanidad no siempre ha sido capitalista y que existen pueblos que viven al margen de las reglas del capitalismo y promueven concepciones de bienestar más incluyentes, entonces se reivindica así el derecho a construir otras posibilidades de vida y sociedad.

La historia ha mostrado la existencia reciente de dos modelos de organización socio-económica, cultural y política: la capitalista y la socialista. Se impugna la primera y se anhela construir, a partir de lo que se es, la segunda.

En el capitalismo la ganancia es el motor generador de la producción y del desarrollo. La propiedad privada sobre los medios de producción promueve poder y exclusión, y en el modelo neoliberal-capitalista esta lógica de acumulación privada de riqueza se ha intensificado al ampliar el círculo de la escasez hasta límites insospechados, es decir, se asiste a un momento histórico donde todo puede ser privatizado y convertido en mercancía.

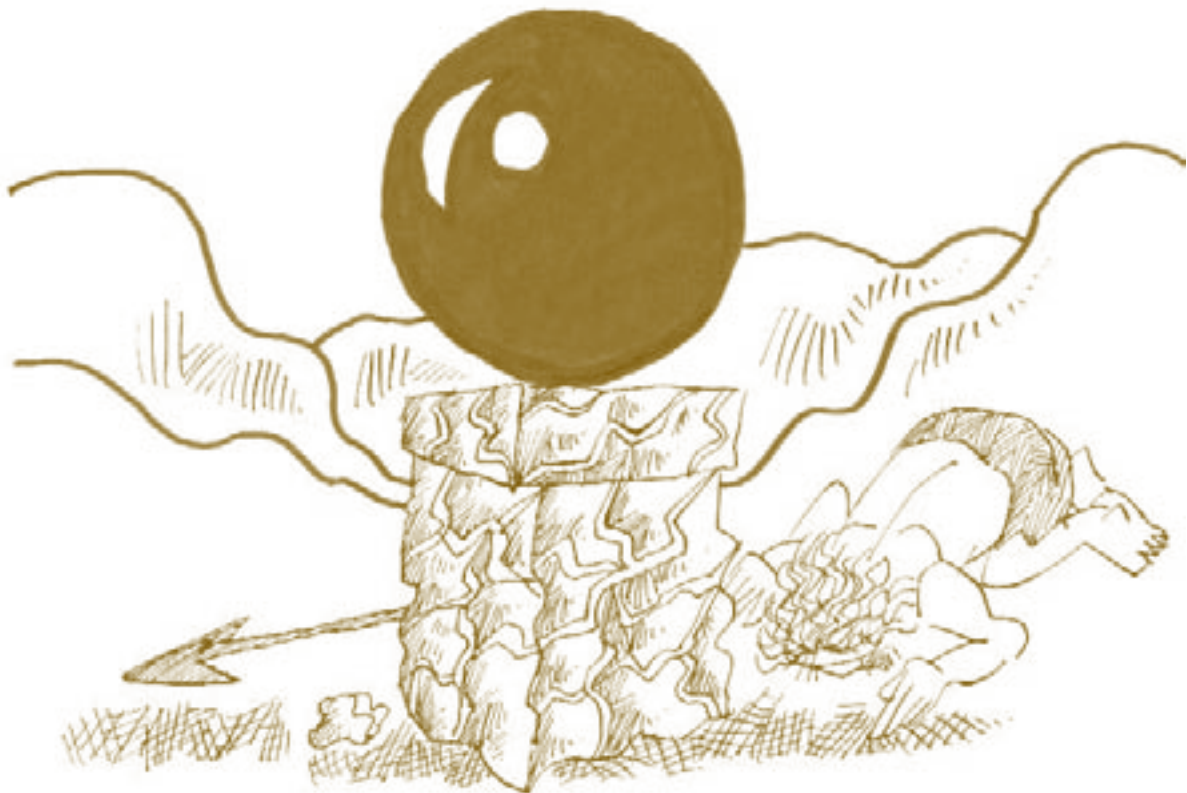
Al quedar todos los recursos de la naturaleza (incluyendo la vida), los servicios básicos y los productos de la creación humana, insertos en la lógica del mercado, se convierten en recursos escasos y sólo accesibles para los que tengan poder económico. El sistema capitalista impone el individualismo como ideología predominante con la máxima de “sálvese quién pueda” y la cultura dominante del consumismo sin límites.

El problema ante el cual el capitalismo, propio del modelo neoliberal, pone en evidencia a los sujetos supone pensar, hasta dónde la humanidad puede subsistir en medio de unos patrones de producción y consumo tan insostenibles. La visión estructuralista neoliberal pone la economía por encima de la gente; las cifras y los indicadores de crecimiento económico son indiferentes al hambre, a la falta de salud, de educación o de vivienda de las personas. Lo importante, verbi-gracia, es el cultivo de flores para exportación que la producción de papa, trigo y maíz para el consumo interno, importa más la explotación del petróleo que los territorios de las culturas milenarias como los U'was; interesa más la construcción de hidroeléctricas que los ecosistemas o los territorios que se inundan y de los cuales son desplazados indígenas y campesinos.

Hay desacuerdo con reducir el concepto de Desarrollo al crecimiento económico y asumir que este sea la mejor manera de combatir la pobreza, es decir, el único camino para mejorar la calidad de vida. Una mayor producción no siempre va acompañada de una distribución más equitativa. La idea del crecimiento como base del desarrollo sólo asegura los intereses del capital y de las multinacionales en este mundo globalizado.

Es claro entonces que se requiere de un cambio de perspectiva que supere la asimilación del desarrollo al crecimiento y la creencia que los recursos del planeta son inagotables. Esa visión mecánica, determinista y lineal del desarrollo es insostenible y amenaza la supervivencia de las especies, incluyendo a la especie humana, cuya cuarta parte de población ni siquiera conoce la energía eléctrica.

¿La alternativa debe buscarse entonces en un proyecto socialista? La respuesta debe ser buscada por todos. En Venezuela, Bolivia y Nicaragua se discute ahora cómo construir un socialismo diferente y arraigado en el propio ser latinoamericano. Por ahora el desarrollo hegemónico propuesto por el ALCA y los TLC tiene como contrapeso la integración bolivariana propuesta por Venezuela, es posible que esta sea una forma de integración diferente y hay que trabajar para que sea así. De la misma manera, es probable tener otro tipo de integración basado en la unificación de los pueblos, en la reunión de fuerza de trabajo y en el intercambio de productos y así hablar de otro desarrollo para toda la región latinoamericana y caribeña.



# Las apuestas hegemónicas: Colombia visión 2019

[Sergio Guzmán M., Abogado defensor de derechos humanos]

## Naturaleza del Estado social y democrático de derecho

Antes de entrar a un análisis del documento Colombia II Centenario o Visión 2019, propuesta estratégica del gobierno de Álvaro Uribe Vélez y las clases políticas dominantes sobre el modelo de desarrollo del país, es importante revisar el modelo de “estado comunitario” que el gobierno está implementando a costa del desmonte del Estado Social de Derecho que consagró la Constitución de 1991; diferenciación que a juicio crítico, es una de las falencias de los movimientos sociales que no logran identificar los elementos sustanciales que componen a cada modelo de Estado.

El modelo de “estado comunitario” representa una versión de la democracia y de la economía creada por la extrema derecha en el poder, que obviamente riñe con la concepción Constitucional del Estado Social de Derecho y con una visión del poder basada y fundamentada en los Derechos Humanos.

Una aproximación a la naturaleza del Estado Social y Democrático de Derecho fue desarrollada por el ya fallecido magistrado, Ciro Angarita Barón, en la emblemática Sentencia T-406 de 1992. El Estado Social y Democrático de Derecho tiene una estructura bajo la cual dirige su forma de actuar, de pensar y de ser. En primer lugar, el ser del Estado Social se inspira en una filosofía

cuya base es la dignidad de toda persona, respetar, promover y garantizar la dignidad esa es la razón de ser de las autoridades y de los poderes públicos, a través de ella se juzga lo que es válido y es legítimo. Esa filosofía, obliga que el Estado Constitucional promueva políticas para garantizar una vida digna para todos los ciudadanos en los diversos ámbitos, comenzando desde lo más cotidiano.

Un elemento que no puede perderse de vista, es que esta filosofía irriga de manera jerárquica todo el sistema estatal. Así por ejemplo, la economía se debe subordinar al mandato superior de la dignidad humana. En este sentido, la economía se consagra para que se distribuya la riqueza como uno de los fines primordiales del Estado, de suerte que cada quien viva dentro de unas condiciones materiales decentes que le permitan a su vez ejercer las libertades constitucionales.

## Las columnas del Estado Social de Derecho

Definida la filosofía, el constituyente de 1991 trazó las líneas que edifican las columnas vertebrales del Estado Social de Derecho, pero como se verá, esas columnas vienen siendo resquebrajadas o eliminadas, ello, por vía de la implementación de políticas de desconocimiento y negación de un lado, y de otro, por las políticas de contrarreforma implementadas por la administración central del

gobierno del presidente Uribe, véase:

La primera columna, es la democracia participativa y la soberanía popular. Los artículos 3, 40 y 103 de la Constitución básicamente indican que no puede haber un Estado Social y Democrático de Derecho, si la democracia participativa no es fuerte. Pero la democracia participativa no sólo implica que la gente pueda opinar o deliberar, sino esencialmente significa que el pueblo pueda participar en la toma de las decisiones que lo afectan. El artículo 103, consagró una serie de mecanismos de participación democrática como el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato y la iniciativa popular legislativa, pero que en la practica, estos mecanismos de participación se quedaron escritos, porque la ley que los reglamentó (Ley 134 del 94) los hizo prácticamente inaplicables, atentado por vía de esta ley, contra la participación democrática real de los ciudadanos, en el sentido de que estos, son los llamados primordiales a que ejerzan la toma de decisiones.

La segunda columna, es la separación y colaboración armónica entre los poderes. Esta característica va más allá del modelo clásico liberal de división de las ramas del poder público en tres ramas. El funcionamiento del Estado Constitucional, requiere que hoy existan más ramas del poder público. Por ejemplo, hoy debería tenerse una rama del poder público, dedicada a los asuntos de la política económica y social, del presupuesto, de la hacienda pública y la política monetaria, con participación en un 51% del movimiento sindical; de tal manera que se desconcentre el poder presidencial que tiene el CONPES como órgano del ejecutivo rector de dichas políticas. En igual sentido, hoy se debería tener una rama del poder



electoral autónoma e independiente, la cual se encargaría de todo lo que se refiera a asuntos electorales y sus garantías; a fin de evitar la odiosa concentración de poderes en el poder ejecutivo, por lo cual, sería necesario acabar

el Consejo Nacional Electoral y con la Registraduría Nacional, que hoy son órganos de bolsillo del poder presidencial y que en una democracia no deberían depender para nada del ejecutivo; sólo así, se garantizaría el libre ejercicio de la participación política y la transparencia del proceso electoral.

La tercera columna está representada por la descentralización y la autonomía política, financiera y administrativa de los entes territoriales. Entre más grado de descentralización haya, ello, constituye parte vital de la democratización. No obstante, es fácil constatar, que hoy enfrentamos una estrategia gubernamental de contrarreforma constitucional dirigida a recortar las competencias y las transferencias a los municipios, a tal punto, que se le delegan más funciones sin recursos impidiendo así la descentralización auténtica.

La cuarta columna es la del fortalecimiento de órganos de control. Un Estado Social y Democrático de Derecho exige que las autoridades ejerzan sus funciones de manera reglada y limitada. Los órganos de control en este modelo tienen un papel esencial en la vigilancia y control de las funciones públicas y para la protección de los derechos de los ciudadanos/as; en tal sentido, ha afirmado la Corte Constitucional, que para saber el grado de Democracia en una sociedad, vasta con examinar la cantidad y la calidad de los organismos de control que en ella existen, es de tal importancia este axioma, que sintetiza esta corporación, que entre más y mejores organismos de

control existan, habrá más democracia; y en sentido contrario asévera, que entre menos y peores organismos de control hayan en un Estado, la democracia no sólo será menor, sino más grave aún, la democracia será inexis-

tente o dicho de otra manera, la democracia es una simple quimera formal, que se manifiesta materialmente como una dictadura vestida de civil, donde todos los poderes los asume de manera concentrada el poder presidencialista. Sí se observa, hoy se asiste a una política de gobierno que de manera clara promueve el debilitamiento de los órganos de control, mediante los recortes presupuestales y varios intentos de eliminarlos en algunas instancias. La ley 617 de 2000<sup>1</sup> significó en la práctica una reestructuración del Estado que buscaba asfixiar presupuestalmente a los departamentos y municipios, afectando la función de vigilancia al reducir las contralorías y las personerías en muchos casos.

La quinta columna la representa la primacía del poder civil sobre el poder militar. Bajo ninguna excusa puede estar por encima de la autoridad civil la autoridad de la fuerza pública. En el Estado social de derecho la solución a cualquier conflicto individual o social tiene que ser política y por vía de negociación democrática. El Estado fue instituido para garantizar en forma prioritaria el disfrute de los derechos humanos integrales, pues sin la garantía de estos derechos el gobierno carece de legitimidad para acudir al uso de la fuerza. En este modelo de Estado, por tanto, no debiera existir el fuero militar.



En la sexta columna se encuentra la función redistributiva de la riqueza que connota la noción de “social” del Estado. El artículo 13 de la Constitución es muy claro en consagrar el derecho a la igualdad en sentido formal, pero

también en sentido de la igualdad material; es decir, que las autoridades deben tomar una serie de medidas para promover el desarrollo de abajo hacia arriba, y garantizar políticas públicas que favorezcan el acceso a bienes y servicios esenciales para la calidad de vida de las personas. No puede construirse el Estado Social de Derecho, sino hay democracia política y a la par una democracia económica, que sirva de garantía a la vigencia de un Estado al servicio de la dignidad de todo ser humano. En este modelo de Estado, tiene que haber una redistribución con equidad de la riqueza, lo cual implica de manera urgente una reforma agraria integral, a fin de desconcentrar la riqueza de la tierra, la cual hoy en Colombia está en unas pocas manos de terratenientes. Lamentablemente, en este asunto, el gobierno está aplicando de manera contraria políticas asistencialistas y de focalización, que no permiten la superación de las causas estructurales de la pobreza ni generan redistribución de la riqueza y paradójicamente con esas políticas neoliberales se refuerza la concentración de la riqueza, tanto del capital financiero como de la tierra.

La séptima y última columna es la primacía de los Derechos Humanos (artículos 53 en materia laboral y 93 en Derechos Humanos en general). Eso quiere decir, que cualquier medida que atente contra los Derechos Humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o del medio ambiente, se atenta contra el Estado Social y Democrático de Derecho; por ello, esas medidas regresivas frente a la vigencia de los derechos son

<sup>1</sup> La Ley 617 de octubre 6 del 2000, llamada de racionalización del gasto público o Ley de Ajuste Fiscal, hace parte del paquete de reformas estructurales de segundo nivel pactadas por el gobierno nacional en el acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional y reafirmadas en el Plan Colombia. Medidas todas impuestas por los organismos financieros internacionales.



ilegítimas y por tanto a su vez, validan el ejercicio del derecho a la rebeldía. Se tiene derecho a promover la resistencia civil, la desobediencia civil y toda clase de manifestación de inconformidad, a fin de defender y hacer respetar a las autoridades nuestros derechos.

## La naturaleza del Estado comunitario

En la propuesta de Uribe Vélez en el Plan Nacional de Desarrollo que presento para su primer cuatrienio de gobierno (2002-2006)<sup>2</sup>, que tiene continuidad en su segundo mandato, plantea un modelo de “estado comunitario”, ese prototipo de modelo de “estado” que presenta el gobierno es un anti-Estado, pues debilita las funciones esenciales del Estado, para entregarle sus funciones a los poderes privados nacionales y a los monopolios privados internacionales. Se invierte la pirámide normativa del Estado Social de Derecho, pues el modelo de “estado comunitario” plantea todo al revés, ya no es la filosofía de la dignidad humana la que organiza la estructura estatal, sino es la renta y la ganancia salvaje, aún a costa de arrasar la dignidad humana, y especialmente, es la protección de las inversiones, los intereses del sistema financiero y del libre mercado los que capturan o secuestran los poderes públicos, para ponerlos al servicio del lucro salvaje y concentrar la riqueza en muy pocas manos de la. Es el modelo de desarrollo neoliberal, la expresión de un capitalismo salvaje, el que ordena que la política y el Estado deben estar a su servicio y no como debe ser, al servicio de las personas.

Para el modelo de “estado comunitario”, el fin esencial es garantizar el crecimiento económico, pues se defiende que es la base del desarrollo del país y el bienestar de la población. No obstante, las evidencias demuestran que el crecimiento obtenido ha servido es para mayor concentración de la

riqueza de unos pocos que son los únicos beneficiados. Durante el gobierno de Uribe Vélez, el sector financiero ha obtenido ganancias por cerca de 5 billones de pesos, sin embargo, de esas ganancias, nada le ha tocado al resto de la población pobre del país; por el contrario, la pobreza ha aumentado, y se encuentran paradojas tales como que en medio de una economía en crecimiento, las tasas de desempleo no disminuyen, las tasas de la pobreza crecen o se mantienen estables, las tasas de hambre y desnutrición no disminuyen, las tasa de desatención en salud y educación crecen. En síntesis, el crecimiento económico del que hoy tanto se vanagloria el gobierno, por sí mismo no garantiza la igualdad y menos la equidad en la redistribución de la riqueza, es decir, crecimiento económico no es igual a desarrollo social como lo ha comprobado la realidad.

Desde la perspectiva del gobierno, lo único que debe interesar a las instituciones es el modelo económico (neoliberal), la razón de ser del “estado comunitario” es la rentabilidad, la ganancia, en suma el lucro privado, por ende, para este modelo de desarrollo, es prioritario proteger al inversionista, al sector financiero y a las empresas transnacionales. Para el gobierno actual, honrar los compromisos con el Fondo Monetario o el Banco Mundial es la base para crear confianza para los inversionistas y para darles seguridad jurídica a sus inversiones, aún a costa de sacrificar la calidad de vida y la dignidad humana de sus gobernados. Por ello, igualmente, el tratado de libre comercio con los Estados Unidos se ha convertido en una prioridad de la política gubernamental del presidente Uribe.

De ahí se deriva una estrategia muy coherente para garantizar que los inversionistas tengan asegurados sus “derechos” sobre todos los recursos naturales del territorio y sobre los activos del Estado. Esa es la perspectiva reflejada en el plan Visión Colombia 2019.

Por lo anotado, la constitución de 1991 resulta incómoda para el modelo de “estado comunita-

<sup>2</sup> Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” Agosto 2002 - Agosto 2006. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

rio”. Por ello, otra estrategia del gobierno de Uribe, se ha dirigido a dismantlar la Constitución Política de 1991, desacreditando las instituciones democráticas consagradas por el constituyente y sometiénolas a permanentes proyectos de contrarreformas que buscan cambiar o desconocer el modelo de Estado Social de Derecho.

La “seguridad democrática” del actual gobierno de Uribe Vélez, se ha justificado con la idea de remover todos los obstáculos que alteran el orden público, los cuales, impiden el funcionamiento al Estado. Sin embargo, hoy se llega a la conclusión de que las mayores perturbaciones del orden público, son las políticas económicas y sociales regresivas aplicadas por este gobierno y sus contrarreformas con las cuales se pretende aniquilar el Estado Social y Democrático de Derecho.

### Visión Colombia II Centenario

El documento Colombia Visión 2019<sup>3</sup> cristaliza las aspiraciones hegemónicas de la clase dominante. El documento tiene un carácter prospectivo de desarrollo a 20 años, pero la verdad no hace más que fortalecer el sentimiento de alucinamiento y embrujo colectivo del pueblo y concentrar mayor poder en las clases dominantes. El presidente presentó el plan de esta manera:

*“Visión Colombia, Segundo Centenario propone unas metas ambiciosas en paz, justicia social, infraestructura, calidad de vida, productividad, competitividad, consolidación de la democracia pluralista, democracia de libertades –no retóricas sino efectivas.*

*“Este documento debe servir para que se vaya creando una conciencia política en toda la ciudadanía de la patria, que nos ayude a entender que los países no pueden vivir de bandazo en*

<sup>3</sup> Propuesta “2019: Visión Colombia II Centenario”, con la que el gobierno nacional pone a discusión el derrotero que en su concepto debe seguir el país en las dos próximas décadas para celebrar los doscientos años de la Batalla de Boyacá (7 de agosto de 1819).

*bandazo, pasando de un plan cuatrienal de desarrollo a otro plan cuatrienal de desarrollo y generalmente con desconocimiento del anterior. El país necesita líneas de continuidad...”*

Las metas Visión Colombia han sido relacionadas con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015). El documento parte de dos principios éticos y cuatro objetivos estratégicos, que se desarrollan a través de unas metas y estrategias.

Los principios son: (i) la consolidación de un modelo político “profundamente democrático”, sustentado en principios de libertad, tolerancia y fraternidad; (ii) el afianzamiento de un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

Los objetivos son: A) Una economía que garantice mayor nivel de bienestar; B) Una sociedad más igualitaria y solidaria; C) Una sociedad de ciudadanos libres y responsables; y D) Un Estado al servicio de los ciudadanos.

Las metas fijadas son las siguientes:

- Aumentar el tamaño de la economía en 2,1 veces y lograr un nivel de inversión como porcentaje del PIB de 25%.
- Reducir la pobreza –medida por subsidios- a 15% (hoy está en 45%).
- Reducir la tasa de desempleo a 5% (en 2004, la tasa promedio fue de 13,6%).
- Construir 3,9 millones de viviendas nuevas<sup>4</sup>.
- Reducir el homicidio a una tasa de 8 por 100 mil habitantes<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> El déficit habitacional de Colombia asciende a 3.800.000 hogares, cifra que representa el 10% del total de hogares del país. Del déficit habitacional total, 2.0 millones de unidades corresponden a déficit cualitativo y las restantes 1.8 millones unidades a déficit cuantitativo. La demanda por vivienda crece a razón de 170,000 unidades anualmente, de las cuales alrededor de 100,000 son unidades para Vivienda de Interés Social (VIS).

<sup>5</sup> Para 2005 el Instituto de Medicina Legal ubicó esta tasa en 31.5 por 100 mil habitantes.



- Consolidar un Estado funcionando por resultados.
- Aumentar el espacio público en las ciudades de más de 100 mil habitantes de 4 a 10 m<sup>2</sup> por habitante.
- Integrar a Colombia al mundo con un papel articulador de bloques y grupos en el continente, gracias a su privilegiada posición geográfica.

El documento Colombia Visión 2019 plantea tres condiciones para el logro de tales metas:

1. La integración económica con Estados Unidos para lograr un “desarrollo económico” sostenido. Justifica que ante un mundo en transformación, que inevitablemente tiende hacia la globalización de las economías alrededor de polos como Estados Unidos, Rusia, India y la China, se requiere insertar al país en ese mundo y el mejor aliado en este camino es la economía estadounidense. En el fondo el gobierno se adhiere a la idea del fin de

la historia proclamado por el Francis Fukuyama, a finales de los años ochentas, según la cual no existe en el mundo otra alternativa diferente al capitalismo neoliberal.

2. El aprovechamiento al máximo de la ubicación privilegiada del territorio colombiano. El país tiene ventajas geográficas y climáticas que no han sido suficientemente utilizadas en el desarrollo nacional, es urgente sacar los beneficios de poseer dos océanos, tener una de las mayores biodiversidades del planeta, contar con selvas, potencial hídrico y grandes recursos naturales. Lo que se propone el plan es una estrategia de explotación sistemática del territorio, privatización y megaproyectos (infraestructura, corredores fluviales, carreteras, mineros y de agro-exportación), haciendo especial fuerza a que se llevarán a cabo mediante contratos de concesión con inversionistas multinacionales.

3. El aumento de capacidad del Estado para la atención en servicios básicos (salud, educación,

vivienda y servicios públicos) de una población en transición demográfica. Se analiza que para el año 2019 el país contará con una población cercana a las 55 millones de personas y es necesario crear las condiciones institucionales que respondan a las demandas por servicios sociales, manteniendo el equilibrio en el gasto público y un balance en la economía.

Los objetivos del Estado y medidas de corto y mediano plazo, para orientar las políticas económicas y de desarrollo, de acuerdo con el plan son:

a) Generar una economía que garantice un mayor nivel de bienestar: las medidas son diversas pero todas tienden a fortalecer al sector privado. Se parte del supuesto de que el sector público obtiene la mayor parte de sus recursos del sector privado (las empresas y las inversiones), y el gobierno debe estimular al papel del sector privado en el desarrollo para obtener los recursos necesarios para enfrentar los retos descritos. Para ello propone:

- Consolidar una estrategia de crecimiento sostenido. La economía debe crecer por encima del 5% anual desde el 2010 para alcanzar las metas fijadas. La expansión económica requiere además de las empresas, sectores e inversiones actuales, atraer nuevos actores económicos e inversionistas lo que se consigue haciendo atractivas las condiciones para su establecimiento y asegurarles las tasas de retorno esperadas. Se requiere igualmente aumentar las exportaciones agrícolas y de otros recursos primarios.
- Afianzar la consistencia macroeconómica del país: se espera que la inversión alcance el 25% del PIB (hoy está en el 17%), el ahorro interno llegue a un 23%, la inflación esté por debajo del 5% y reducir la deuda pública por debajo del 38% del PIB, para ello se requiere un sistema tributario más equitativo y racional. Paradójicamente advierte que se reducirá la renta a una tarifa de alrededor el 30%, y

que se hará un ajuste al sistema de transferencias que como se sabe son recortes para la financiación de la educación, salud y servicios básicos. En este sentido se continúa con la política de ajuste fiscal, el gobierno sigue aplicando fielmente las recetas del Consenso de Washington para honrar el pago de la deuda y la ganancia a costa de menos gasto social.

- Desarrollar un modelo empresarial basado en la competitividad para adaptarse a los estándares de los mercados internacionales.
- Aprovechar las potencialidades del campo: indica una empresarización del sector agropecuario y una ampliación del área sembrada en más de dos millones de hectáreas pero de cultivos agroindustriales (producción de biocombustibles, y cultivos TLC). El campo debe priorizar la plantación de cultivos que sirvan para abastecer las necesidades de los mercados externos, y no se considera por ninguna parte la seguridad alimentaria del país. La ley de desarrollo rural en trámite en el Congreso avanza en esta ruta: estimula el mercado de tierras y la empresarización afectando los derechos territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas, con ello soslaya el deber del Estado de hacer una reforma agraria democrática e integral, prefiriendo consolidar los intereses de terratenientes y paramilitares que han concentrado mediante el despojo violento más de 4 millones de hectáreas de las mejores tierras del país.
- Aprovechar los recursos marítimos tanto para la explotación de los recursos naturales como en función de comunicación con los mercados internacionales.
- Generar una infraestructura adecuada para el desarrollo: ampliar a 2019 a 21.000 kilómetros las vías pavimentadas (hoy hay 16 mil kilómetros); ampliar el transporte fluvial para carga y pasajeros; mejorar la red ferroviaria, los puertos y aeropuertos. Queda establecido el impulso de los proyectos integrados al Plan Puebla de Panamá y a la IIRSA (Iniciativa para la Integración

de la Infraestructura Regional Suramérica), en todos los cuales se le da preponderancia a los intereses del sector privado.

- Se establecen objetivos para la ampliación de las redes de telecomunicaciones, desarrollando múltiples servicios de la banda ancha y operación integrada de redes. La teledensidad llegará al 20% (hoy se encuentra en el 16%), la penetración de la telefonía móvil estará en el 60% de la población (hoy alcanza el 33%) e internet tendrá una penetración del 60% estando hoy en el 8%.
- La exploración y explotación de recursos energéticos crecerá decididamente: la generación de energía pasará de 13.000 a 16.000 megavatios; se espera adicionar nuevas reservas de petróleo pasando de 1.473 Mbl para encontrar alrededor de 2000 Mbl y aumentar las exportaciones de 50,9 millones de toneladas a 100 millones en el 2019.
- Se hacen algunas consideraciones en torno al desarrollo sostenible, especialmente a nivel de extensión de las áreas de reforestación que llegarán a 40 mil hectáreas (hoy están en 16 mil). La cuestión está referida a qué tipo de reforestación se habla.
- Finalmente, en este campo económico, el documento promete que Colombia cumplirá con el indicador internacional que señala que al menos un 0,1% de la población estará dedicada a actividades de investigación y desarrollo en tecnología.

b) Consolidar una sociedad más democrática y solidaria: lo que promete el plan es que la estrategia de crecimiento económico permitirá a 2019 reducir la pobreza “por subsidios” a un 15% (estando en la actualidad en el 45%). Promete que se ampliarán las coberturas en educación, afiliación a seguridad social, se reducirán las tasas de la mortalidad infantil y del desempleo y aumentará



la esperanza de vida. Se hacen compromisos a nivel de mejoramiento en las ciudades de la infraestructura vial, de servicios públicos domiciliarios y vivienda social.

c) Consolidar una sociedad de ciudadanos libres y responsables: las metas son igualmente ambiciosas, se promete entre otras cosas la desmovilización total de los grupos armados ilegales en el país, lograr la paz del país, garantizar una justicia eficiente y fomentar una cultura democrática.

d) Por último, lograr un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos: los propósitos en este plano se dirigen a reformas institucionales para definir las competencias de carácter exclusivo de la Nación y de los entes territoriales (reforma a la descentralización); reformas constitucionales al sistema de transferencias y regalías, adoptando un sistema de “compensaciones sostenible”; aumento de la participación de la tributación territorial a un 25% (hoy está en 18,2%) respecto a la tributación total; el total de las entidades territoriales habrán cumplido con los límites del ajuste fiscal establecidos por la ley 617 de 2000 y funcionarán con base en una gestión orientada por resultados. Se habla de modernización de la administración, rendición de cuentas y un sistema único de estándares nacionales; etc.

Algunas conclusiones que pueden sacarse del plan 1019 del gobierno de Uribe son : no propone una estrategia de desarrollo autónomo o dirigido hacia adentro sino que profundiza todos los elementos económicos que han generado atraso industrial y la dependencia económica. No se observan propuestas para el impulso de un modelo de industrialización propia sino se confía todo a



la inversión exterior y a la exportación de materias primas, y por esa vía es cuestionable que se alcancen niveles de desarrollo similares a los de los países avanzados.

El plan estimula por el contrario el avance de la gran maquila, que además de convertir al país en una zona de ensamble al servicio de las multinacionales significa la explotación más profunda de la fuerza de trabajo, dado que la inversión extranjera condiciona su presencia al establecimiento de normas de flexibilización laboral.

Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales no aparecen en el plan como derechos para la calidad de vida sino como servicios y esto implica que serán proveídos por el mercado.

El Plan Colombia Visión 2019 remarca el modelo neoliberal basado en el ajuste fiscal y en la

reforma del Estado social de derecho. El Estado social que fue instituido para garantizar a los DESC es suplantado por el modelo de “Estado comunitario”, que puede verse como un Estado autoritario que da privilegio a la privatización neoliberal, las ganancias del sector privado y los intereses del capital transnacional. Con las medidas previstas por el plan 2019 se acaba de debilitar la soberanía nacional y se termina por refinar los mecanismos que históricamente han ocasionado la pobreza y la violencia.

Pero lo más grave de todo, es que supuestamente es un plan para la discusión pública y, sin embargo, el gobierno, con sus iniciativas legislativas y de reforma constitucional, ya lo está implantando. Esto es una verdadera burla a la democracia participativa.

