

## 2.4. POBREZA Y DESIGUALDAD

Para comenzar el estudio de los índices de pobreza en Colombia, es preciso inicialmente definir lo que podemos reconocer como pobreza siendo éste un concepto muy amplio y de difícil determinación por su característica multidimensional que agrupa varios factores determinantes del desarrollo humano. Según Cárdenas S. Mauricio<sup>1</sup>, la Pobreza es la privación extrema de bienestar, entendido como el acceso adecuado a bienes materiales (vivienda, educación y salud), así como a un sistema que disminuya la ocurrencia de eventos negativos (como una enfermedad).

La medición de la pobreza es tan difícil como su definición, sin embargo a nivel mundial se ha ido mejorando los mecanismos para lograrlo, y a la fecha existen diversas formas de realizar una medición de ésta que abarcan factores diferentes. En éste mediador mencionaremos los indicadores más relevantes y que son aplicados en Colombia, como son:

1. Insuficiencia de Ingresos: Esta definición hace referencia a la incapacidad que tienen ciertas personas para consumir una canasta básica o mínima de bienes y servicios<sup>2</sup>. Según la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad (Mesepe), se considera pobre a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 281.384 pesos, y se considera indigente a una persona cuyo ingreso mensual esté por debajo de 120.588 pesos.
2. Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI -: Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística la metodología de NBI busca determinar, con ayuda de algunos indicadores simples, si las necesidades básicas de la población se encuentran cubiertas. Los grupos que no alcancen un umbral mínimo fijado, son clasificados como pobres. Los indicadores simples seleccionados, son: Viviendas inadecuadas, Viviendas con hacinamiento crítico, Viviendas con servicios inadecuados, Viviendas con alta

<sup>1</sup>[http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=231&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66)

<sup>2</sup>[http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=231&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66)

dependencia económica, Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

- ✓ **Viviendas inadecuadas:** Este indicador expresa las características físicas de viviendas consideradas impropias para el alojamiento humano. Se clasifican en esta situación separadamente las viviendas de las cabeceras municipales y las del resto.
- ✓ **Viviendas con hacinamiento crítico:** Con este indicador se busca captar los niveles críticos de ocupación de los recursos de la vivienda por el grupo que la habita. Se consideran en esta situación las viviendas con más de tres personas por cuarto (excluyendo cocina, baño y garaje).
- ✓ **Viviendas con servicios inadecuados:** Este indicador expresa en forma más directa el no acceso a condiciones vitales y sanitarias mínimas. Se distingue, igualmente, la condición de las cabeceras y las del resto. En cabeceras, comprende las viviendas sin sanitario o que careciendo de acueducto se provean de agua en río, nacimiento, carro tanque o de la lluvia. En el resto, dadas las condiciones del medio rural, se incluyen las viviendas que carezcan de sanitario y acueducto y que se aprovisionen de agua en río, nacimiento o de la lluvia.
- ✓ **Viviendas con alta dependencia económica:** Es un indicador indirecto sobre los niveles de ingreso. Se clasifican aquí, las viviendas en los cuales haya más de tres personas por miembro ocupado y el jefe tenga, como máximo, dos años de educación primaria aprobados.
- ✓ **Viviendas con niños en edad escolar que no asisten a la escuela** Mide la satisfacción de necesidades educativas mínimas para la población infantil. Considera las viviendas con, por lo menos, un niño mayor de 6 años y menor de 12, pariente del jefe y que no asista a un centro de educación formal.

Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye uno compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación

de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas<sup>3</sup>.

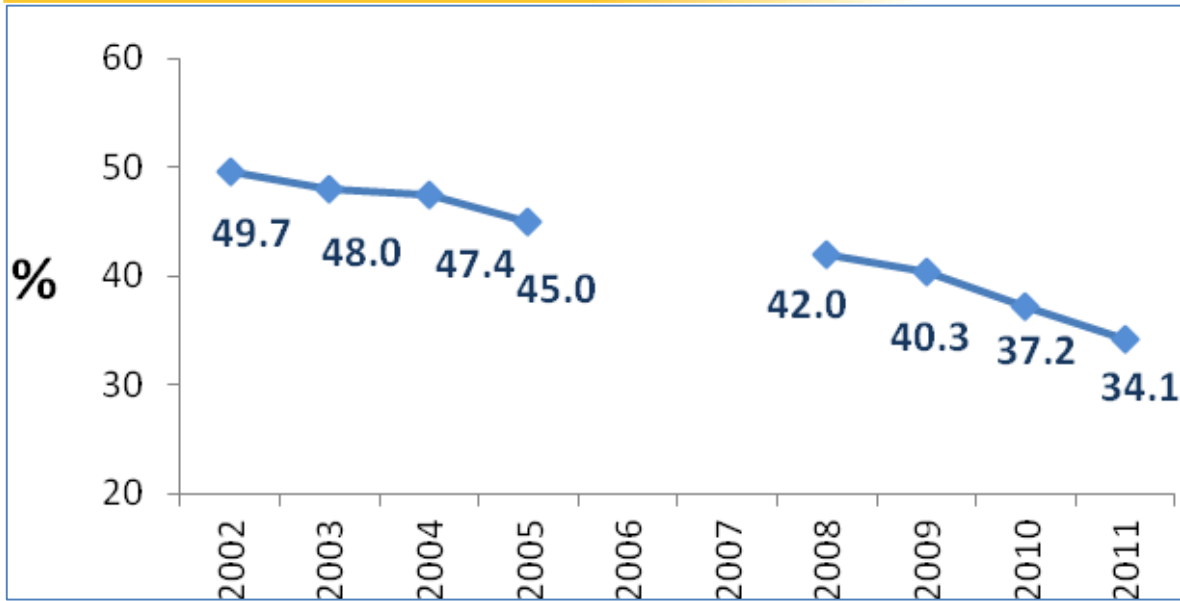
3. Índice de Calidad de Vida – ICV -: Es un indicador que sirve para tener más precisión del grado de pobreza de las personas ya que a partir del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas se define únicamente si una persona es pobre o no, y con el ICV se logra determinar qué tan pobre es una persona en comparación con otra.
4. Índice de Desarrollo Humano – IDH-: Este índice es calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este índice es una medida de bienestar que sintetiza tres dimensiones del desarrollo humano: expectativa de vida, asistencia escolar y PIB per cápita.

En Colombia, el nivel de pobreza ha ido disminuyendo con el pasar de los años gracias a las políticas encaminadas por el gobierno central. A continuación se muestra una gráfica donde se puede observar que el nivel de pobreza en Colombia a partir de la medición de línea de pobreza ha sido bien representativo porcentualmente, ya que en el año 2002 alrededor de la mitad de la población Colombiana está clasificada como pobre, y para el 2011 si bien había disminuido, todavía poseía un porcentaje del 34.1%.

Gráfico N°17: Pobreza por nivel de ingresos

---

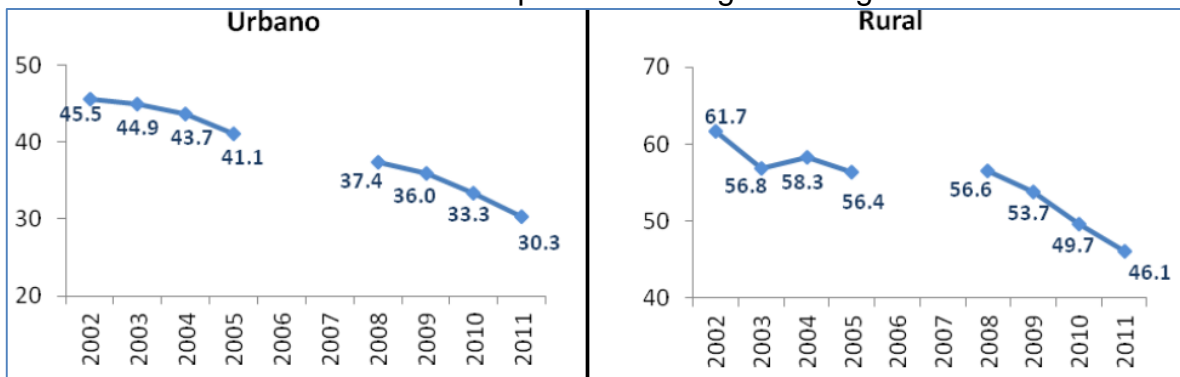
<sup>3</sup>[http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=231&Itemid=66](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=231&Itemid=66)



Fuente: DANE

Recordemos que teóricamente la medición de la pobreza mediante el método de línea de pobreza, considera pobres las personas que posean ingresos mensuales inferiores a \$281.384 independientemente de que éstas sean personas económicamente activas o no, lo que genera un cierto grado de insatisfacción en el porcentaje arrojado, ya que en la realidad encontramos casos de estudiantes que se desplazan a otras ciudades, conviven con familiares que satisfacen sus necesidades básicas, tienen pagos sus estudios y reciben mensualmente \$200.000 por colaborar en los quehaceres de la casa donde habitan, y éste tipo de persona no debería considerarse pobre ya que no padece necesidades.

Gráfico N°18: Pobreza por nivel de ingresos según áreas

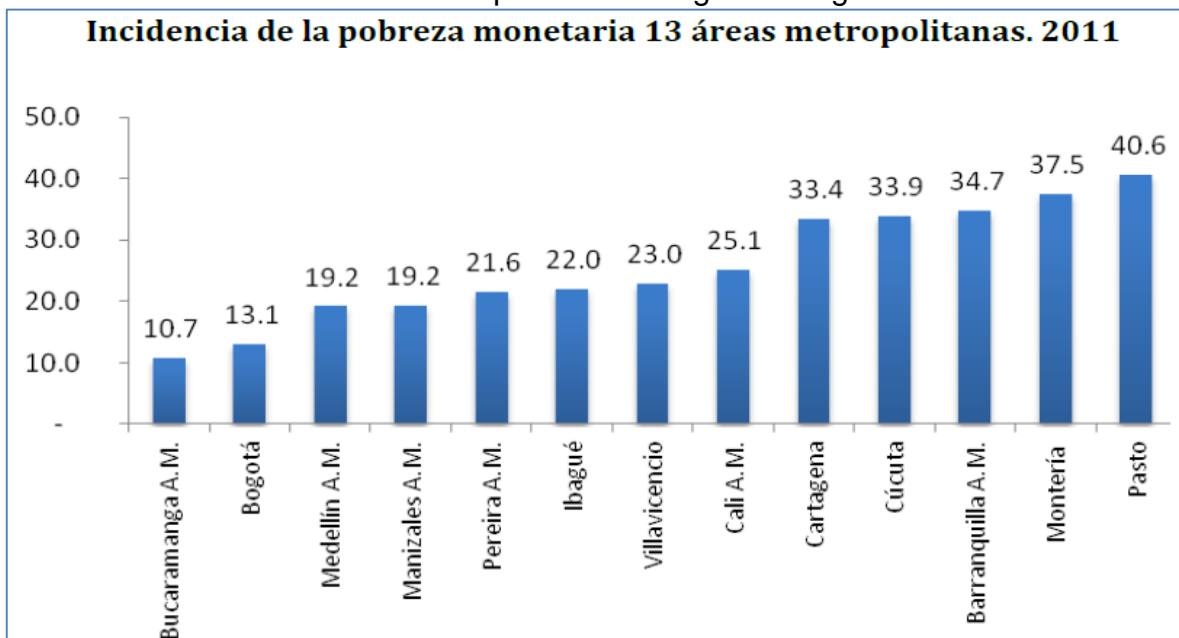


Fuente: DANE

Según la gráfica número 18, se puede afirmar que el nivel de pobreza medida por el nivel de ingresos, es superior en zonas urbanas que rurales, mostrando para el año 2011 una diferencia de 15.8 puntos porcentuales según la zona.

Adicional a lo anterior, la pobreza también varía dependiendo de la ciudad, y puede decirse que son ciudades como Pasto, Montería, Barranquilla, Cúcuta, y Cartagena, las que jalonan el promedio de pobreza nacional hacia arriba, y ciudades como Bucaramanga, Bogotá, Medellín y Manizales, las que jalonan el promedio hacia abajo.

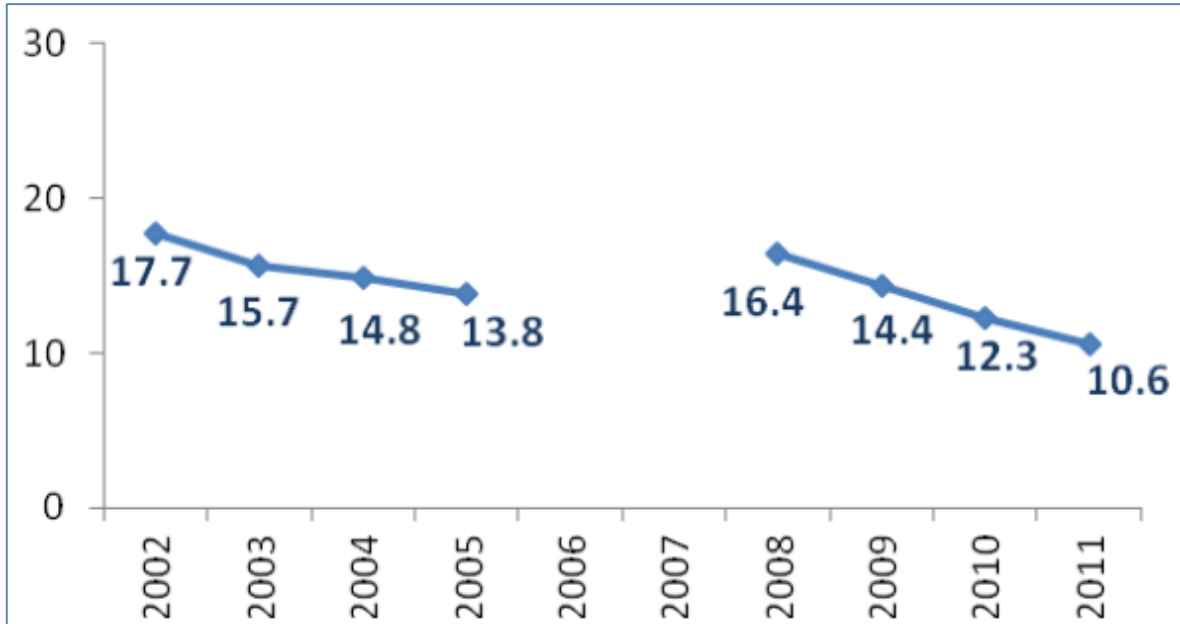
Gráfico N°19: Pobreza por nivel de ingresos según ciudades



Fuente: DANE

En las siguientes gráficas se analiza el indicador de pobreza medida a partir de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, donde se evidencia una disminución del porcentaje de pobreza, ratificando que una mejor medición de la situación de pobreza e indigencia de las personas, puede encontrarse en el análisis de las cifras que produce este método, ya que efectivamente considera el estudio de la carencia de bienestar desde diferentes enfoques. A continuación, se presenta una gráfica que muestra la evolución de la pobreza a partir del índice de NBI, desde el año 2002 hasta el año 2011.

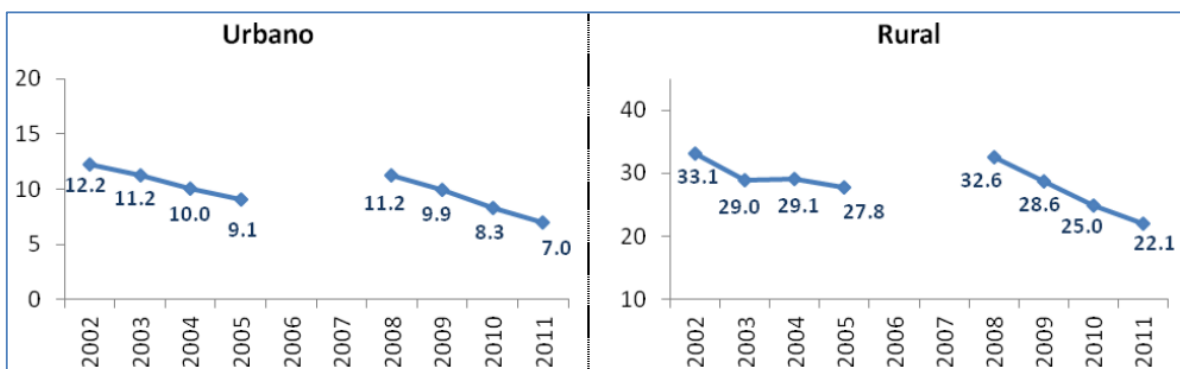
Gráfica N° 20. Pobreza según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas



Fuente: DANE

Como se observa en el gráfico, éste es un porcentaje más acorde a la situación de pobreza que se vive realmente en Colombia, y es alentador además la evolución que durante los años de análisis ha mostrado el porcentaje de población Colombiana pobre. Como se observa mientras que el año 2011 presenta según línea de pobreza un índice de 34.1%, según el índice NBI es apenas del 10.6%.

Gráfica N° 21: Pobreza según el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas por área



El gráfico 21, muestra la misma tendencia reportada en el indicador de pobreza según el nivel de ingresos, donde se refiere a una brecha entre indicadores reportados en las áreas urbanas y áreas rurales, sin embargo en éste caso, la brecha es aún más amplia toda vez que para el año 2011 existió un diferencial de 15.1%.

## **LECTURA RECOMENDADA: COLOMBIA SIN AVANCES EQUITATIVOS EN REDUCCIÓN DE POBREZA Y HAMBRE: ONU.**

Tomado de la Revista Semana. 21 de noviembre de 2011. Por Juan Carlos Sierra.

**Un estudio del PNUD encontró que las comunidades afrocolombianas están lejos de cumplir los ocho Objetivos del Milenio que Colombia suscribió en el año 2000.**

**Reducir la pobreza y el hambre para el año 2015** fue la promesa que firmaron 189 países, entre ellos Colombia, en la **Cumbre del Milenio del año 2000**. Once años después de su firma, **el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe *Los Afrocolombianos frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, echa un vistazo a la situación de esta comunidad en Colombia y concluye que se raja en las ocho metas planteadas**, lo que hace muy difícil que se cumplan estos propósitos en el plazo propuesto por la cumbre.

Aunque el PNUD destaca que el país ha mostrado avances en lograr los objetivos y avanza en la dirección esperada para alcanzar las metas, dice en su estudio que **las políticas diseñadas para reducir la pobreza no han logrado un cubrimiento equilibrado en toda la población.**

**La población afrocolombiana:** Según las cifras del DANE, la población afro del país no supera el 11 por ciento. Esa cifra, según PNUD, es inferior a la real, pues algunos colombianos se han negado a reconocer sus raíces afrodescendientes al sentirse discriminados, lo que ha generado un subregistro en los datos censales.

Esto lleva a reconocer que **los afrocolombianos pueden ser entre el 15 y el 20 por ciento de la población nacional y configuran la quinta parte de los colombianos.**

**Los afrodescendientes en relación a los OMD:** En el primero de los ocho objetivos del milenio, "erradicar la pobreza extrema y el hambre", se encuentra la brecha más grande en relación con la población mestiza o de otras etnias. Prácticamente todos los indicadores son superiores en afrodescendientes.

En los municipios con población afro superior al 30 por ciento se dobla la concentración de pobres: 43,1 por ciento frente a 27,8 por ciento de promedio nacional. En el departamento de Chocó la pobreza es de 70,5 por ciento frente a 45,5 por ciento a nivel nacional.

**En relación con el acceso a la alimentación las cifras tampoco son positivas.** En el Chocó, la tasa de desnutrición duplica la del resto del país. En Bogotá la población afro con hambre es de 9,9 por ciento, mientras que la cifra para otras etnias se reduce a la mitad, 4,6 por ciento.

Lograr la educación básica universal es otro OMD donde las negritudes se encuentran muy por debajo del resto del país. **En Nariño, departamento con alta población afro, la tasa de analfabetismo es seis veces mayor que el promedio.** En Chocó, Sucre y Cesar tres veces mayor.



El quinto Objetivo Mundial de Desarrollo es mejorar la salud sexual y reproductiva. Este objetivo depende de que otros objetivos se alcancen, como erradicar la pobreza y lograr la educación. La brecha se mantiene. **La mortalidad materna en el Chocó es cuatro veces mayor que en Bogotá y las madres adolescentes en los municipios con mayor presencia afro son muchas más.**

En el estudio del PNUD se **evidencia la situación de exclusión y extrema pobreza que enfrenta la población afrodescendiente** y se presenta la base para que el gobierno tome **los correctivos necesarios para cumplir el compromiso firmado en el año 2000 en toda la población, sin desequilibrios ni rezagos.**

## **Lectura Recomendada: La Pobreza: de la Teoría a la Realidad**

Tomado de la Revista Semana. 14 de septiembre de 2011. Por Juan Carlos Sierra.

Según la nueva medición de pobreza del Gobierno, una familia de cuatro personas puede conseguir lo básico con 760.000 pesos al mes. **DEBATE Semana.com hizo las cuentas de tres familias de estratos bajos con ingresos superiores a 760.000 pesos y encontró que aunque ya no son pobres para el Gobierno, viven al límite y en medio de restricciones.**

La nueva metodología que Colombia adoptó para definir cuántos pobres tiene trajo más de un malestar, incluso dentro del mismo Gobierno. Decir que una familia de cuatro personas puede tener lo básico para vivir con 760.000 pesos, es decir, con 190.000 por cada uno de sus integrantes, fue calificado por el vicepresidente Angelino Garzón como una “ofensa para la gente pobre”.

En esta semana el tema no ha dejado de ser debatido. Para el ministro de Hacienda, Juan Carlos Echeverry, la nueva medición de la pobreza “era absolutamente necesaria” y es producto de un trabajo riguroso y serio que realizó

la Mesa de Expertos (MESEP), compuesta por la CEPAL, el Banco Mundial, el DANE, Planeación Nacional y académicos.

Para el ministro de la Protección Social, Mauricio Santa María, la medida es válida porque tiene la misma metodología que usan otros países y, técnicamente, le permitirá a Colombia compararse para saber qué tanto avanza o retrocede en la materia.

Con la nueva medida los pobres hoy son menos. Pasó del 45,5 por ciento al 40,2 por ciento en el 2009 y del 44,1 por ciento al 37,2 por ciento en el 2010. Es decir, que pasaron de cinco por cada diez habitantes a tres por cada diez.

Aunque la cifra disminuye, decir que el 37,2 por ciento de los colombianos no tiene los ingresos suficientes o vive con lo mínimo, en un país cuyo crecimiento económico pasó del 1,7 en el 2001 al 4,3 en el 2010, demuestra que los problemas de desigualdad son muy graves.

“Acá el tema es la mala distribución de los recursos y eso no se ha discutido. La desigualdad es aterradora: sigue habiendo escuelas para niños ricos y para niños pobres. Eso perpetúa la pobreza. Tener el 37,2 por ciento de pobreza es dramático”, asegura César Caballero, exdirector del DANE.

Si el tema es compararse con otros países, Colombia no tiene el mejor indicador. Estados Unidos reveló esta semana que tiene el 11,7 por ciento de pobreza, el peor en los últimos 20 años.

Comparado con países latinos, según la CEPAL, Colombia en el 2009 aún con la nueva medición se mantenía por debajo de países como Argentina (11,3 por ciento), Brasil (24,9 por ciento), Chile (11,5 por ciento), Panamá (26,4 por ciento) y Perú (34 por ciento).

### **Los pobres que no son pobres**

Para César Caballero, que Colombia tenga certeza de cuál es el indicador de pobreza es clave para saber hacia qué población enfocar sus políticas. Sin embargo, aclara que “no quiere decir que las familias que reciben más de 760.000 pesos sean boyantes o que estén bien. Nada más alejado de la realidad”.

Ejemplos sobran. Semana.com contactó a familias de bajos estratos para conocer sus ingresos y sus gastos, y queda claro que aunque ya no son pobres para el Gobierno, no tienen sus necesidades básicas satisfechas: en los tres casos, estos hogares restringen alimentos como la carne y la fruta, no tienen cómo pagar un colegio privado, no cotizan a pensión, el nivel académico de sus integrantes no supera el bachillerato, no tienen actividades de diversión y tampoco ahorran, realidad que les impide adquirir bienes para mejorar su calidad de vida, por ejemplo, una vivienda.

“Ni siquiera para ir a un parque. Como vivimos lejos, tenemos que pagar mínimo diez pasajes de bus (14.000 pesos). Y cuando llegamos, si los niños se antojan de un dulce, pues no se puede. Mejor nos quedamos en la casa”, cuenta Pilar, quien gana entre 600.000 y 800.000 pesos mensuales haciendo el aseo por días en casas. Tiene seis personas a su cargo.

Y aunque en todos estos casos los menores de edad estudian, lo hacen con limitaciones: sus colegios no son de la misma calidad del de un niño de estrato 4 o más, caminan para ahorrar el pasaje del bus y apenas destinan 2.000 pesos diarios para gastos de fotocopias, cartulinas y horas en un café internet para hacer sus tareas.

“En mi caso, mi hijo no lleva onces ni plata. Él sabe que no hay para más”, cuenta Astrid, recepcionista que devenga un salario mínimo.

La pregunta para Cecilia López, economista y exministra de Agricultura, es qué va a pasar con familias como estas que viven al límite, que no son pobres según la

nueva metodología, pero que tampoco tienen la capacidad para subsistir si no es con la ayuda del Estado.

En los hogares consultados por Semana.com no todos están en el régimen contributivo de salud y los niños van a colegios oficiales. “Yo tengo afiliado a salud a mi hijo, pero mi mamá y mi hermano están por el Sisbén porque para afiliarlos me toca pagar 60.000 por cada uno”, agrega Astrid.

Para la exministra, es “grave” que también se mida la pobreza tomando en cuenta los subsidios que da el Estado. “¿Qué tan sostenible es eso para un país desde el punto de vista fiscal? La gente sólo deja de ser pobre cuando tiene la capacidad de generar ingresos y puede tener rentas”.

López critica de tajo el nuevo método para definir la línea de pobreza. No cree en el argumento del Gobierno de que la metodología servirá para medirse con otros países, porque no es lo mismo un pobre en Estados Unidos que uno en Colombia.

“No ayudará para una política pública. Todo se va a concentrar en los pobres e indigentes, y ¿qué va a pasar con el resto que tampoco tiene una vivienda y un trabajo decentes, una alimentación balanceada e hijos con buena salud y educación?”.

### **Lectura Recomendada N° 2: Bruce Mac Master, director del departamento para la Prosperidad Social, habla sobre las cifras.**

Los datos sobre el desempeño de los indicadores de pobreza y desigualdad que reveló ayer el Dane, se convertirán en un insumo clave para continuar creando políticas públicas más focalizadas en las necesidades de la población. Según las cifras conocidas ayer, el 32,7 por ciento de la población colombiana se mantuvo bajo el umbral de la pobreza el año pasado, lo cual representa una reducción de 1,4 por ciento frente al 2011. Entre tanto, la pobreza extrema bajó 2 décimas, al 10,4 por ciento de la población.

Visto de otra manera, esto equivale a 14,8 millones de personas pobres en el país y 4,7 millones en indigencia. El director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Bruce Mac Master, señaló que “estas cifras son una buena señal de que Colombia está caminando en la dirección correcta en búsqueda de reducir la desigualdad y la pobreza”, y destacó que con los resultados que se han obtenido en los últimos años, se puede ver que la disminución de la pobreza es una tendencia.

A esto, añade que uno de los elementos fundamentales es que la reducción de la pobreza ha logrado convertirse en una de las prioridades de la agenda del país.

“Hemos entendido que es el principal desafío de nuestra sociedad y eso implica que debemos tener más recursos, dedicación y prioridad desde el punto de vista social”.

Sin embargo, los datos revelan que mientras en las zonas urbanas y metropolitanas hubo una disminución de la pobreza, en las áreas rurales se presentó un leve incremento. Mac Master señala que “ha aumentado el número de personas en las familias rurales, lo cual probablemente se debe a las políticas de retorno. Esa situación llama la atención para generar políticas de reducción de la pobreza y generación de ingresos en esa población”.

Las cifras se calculan mediante el llamado Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que evalúa cinco factores: las condiciones educativas de la niñez y la juventud, el trabajo, la salud, y los servicios públicos y condiciones de vida. Y aunque se han registrado avances, el director del DPS señala que hay temas donde se necesita avanzar mucho más, como la seguridad alimentaria, la calidad de la educación y la generación de ingresos en el campo.

Al tener estos datos, se puede trabajar en el diseño de políticas públicas que permitan dar solución a temas puntuales. Parte del avance tiene que ver con programas como Familias en Acción y Red Unidos. El funcionario afirma que las

cifras aún no reflejan los resultados de medidas adoptadas recientemente como las 100.000 viviendas gratis, la reforma tributaria, el programa Jóvenes en Acción y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), con los cuales se le da una protección al adulto mayor; de manera que se espera que hayan mejores resultados cuando se realice la medición del 2013.