



Contenido

La discusión sobre la incidencia de la pobreza en Colombia

Julio Silva-Colmenares

La crítica situación social de Bogotá.

Alianza mundial contra el hambre.

Se autoriza la reproducción de este

Material siempre y cuando se cite

Este boletín

PRESENTACIÓN

Este Boletín contiene tres notas que esperamos le sean útiles, pues corresponden a temas de actualidad. Con la primera, queremos participar en la discusión que se planteó entre la Contraloría General de la República –CGR- y el Departamento Nacional de Planeación –DNP- sobre el nivel a que han llegado la pobreza y la miseria en Colombia en los primeros años de esta década. Mientras el DNP asegura que para 2003 la pobreza y la miseria disminuyeron, para la CGR su incidencia más bien aumentó, y en proporción alarmante. La nota acoge la cifra de la CGR, pues la considera más cercana a la realidad, y explica porqué puede ser válido el cambio que introdujo en la medición la CGR.

En la reseña sobre la situación social en Bogotá, se observa cómo también en la capital han aumentado la pobreza y la miseria, siendo muy críticas las condiciones de vida en localidades como Ciudad Bolívar, Bosa, Usme y Suba. Así, por ejemplo, el 94% de los 630.000 habitantes de Ciudad Bolívar pertenecen a los estratos 1 y 2; el restante 6% corresponde a barrios antiguos, ubicados en la parte plana y baja; una situación similar viven los 450.000 habitantes de Bosa y en Usme todos sus 260.000 habitantes pertenecen a los estratos 1 y 2. En la tercera nota analizamos la propuesta que presentó en Naciones Unidas el presidente da Silva del Brasil para que todos los gobiernos establezcan una alianza contra el hambre, una de las peores manifestaciones de la pobreza. Más de 800 millones de personas la sufren día a día, mientras el mundo tiene los recursos y puede reunir los fondos para erradicarla de inmediato.

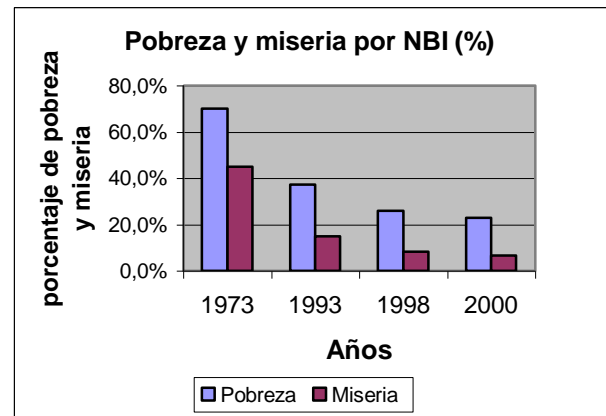
LA DISCUSIÓN SOBRE LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN COLOMBIA

Por Julio Silva-Colmenares *

Para medir la pobreza en Colombia se utilizan, en lo fundamental, dos metodologías: necesidades básicas insatisfechas (NBI) y línea de pobreza (LP). La primera mide la condición de los hogares en cuanto a cinco variables: vivienda inadecuada, carencia de servicios públicos, hacinamiento crítico, alta dependencia económica (número de personas que dependen de quien provee el ingreso) e inasistencia escolar; la segunda mide la capacidad que tiene el ingreso medio por persona de los hogares pobres para adquirir una canasta básica de bienes, que está determinada por los requerimientos diarios mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes indispensables para la supervivencia; cuando el ingreso está por debajo de este requerimiento mínimo, que se denomina línea de indigencia (LI), se habla de población en indigencia; al multiplicar la LI por un factor proporcional al peso de los alimentos en el consumo de los hogares de bajos ingresos se obtiene la línea de pobreza (LP); este factor, que se le conoce como coeficiente de Engel, oscila entre 2,2 y 2,5 en Colombia y corresponde al inverso de la proporción que representa la alimentación respecto a los gastos totales

de consumo en el 25% más pobre de la población; o sea relación que existe entre el 100% de la canasta y la proporción que representan los alimentos, que oscila entre el 45% y el 40%. Otros indicadores

COLOMBIA: Pobreza y miseria por NBI (%)		
	Pobreza	Miseria
1973	70,2%	44,9%
1993	37,2%	14,9%
1998	26,0%	8,2%
2000	22,9%	6,5%



similares, como calidad de vida –ICV-, de reciente uso, y desarrollo humano –IDH-, que calcula el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, no serán utilizados en esta nota.

Sobre la pobreza medida por NBI no hay mucha discusión, pues el índice ha disminuido de manera sostenida desde los años setenta del siglo pasado. Según cálculos del Departamento Nacional de Planeación –DNP-, con base en información del Departamento Nacional de

Estadística –DANE-, la pobreza por NBI disminuyó de algo más de 70% de la población a principio de los años setenta al 23% en 2000 y la miseria (más de una NBI) del 45% al 6,5%, en el mismo lapso.¹

Como señala la Contraloría General de la República –CGR- en su última evaluación de la política social, “Sin duda, la elección social estipulada en la Carta

Constitucional, al optar por el Estado social de derecho y la consecuente dotación de montos crecientes de transferencias, contribuyó a la disminución de los NBI, sobre todo al incidir de manera positiva sobre las variables que dependen más de la asignación del gasto público que de los resultados personales y del hogar (...)”²

Al referirse a la medición por LP, la CGR hace el siguiente recuento: “Los avances que Colombia había logrado en la lucha contra la pobreza por ingresos en la década de los noventa se revirtieron a partir de 1997. El porcentaje de personas por debajo de la LP pasó de 53,8% en 1991 a 50,3% en 1997, pero este resultado pierde su trayectoria decreciente y alcanza el 59,8% en el 2000, lo cual representa un aumento de 10 puntos porcentuales en tres años. En 2003, a pesar de la leve recuperación que el producto nacional ha tenido en los últimos años, la pobreza se ubica en el 64,2%. No sólo han aumentado los pobres, sino que éstos son cada vez más pobres. La brecha de pobreza, que mide la distancia relativa entre el ingreso promedio de los pobres y el valor de la LP, se incrementó de 0,437 en 1997 a 0,542 en 2003. Esto significa que para que los pobres pudieran alcanzar el valor de la LP en 2003, se requería incrementar su ingreso promedio mensual en 54,2%. A la

vez, la población total por debajo de la línea de indigencia creció en 5 puntos entre 1997 y 2000: mientras en 1991 la pobreza extrema cubría al 20,4% de la población, en 1997 había descendido a 18,1%, pero aumentó al 23% en 2000 y se estima en 31% en 2003.”³ Con razón el diario de mayor circulación nacional tituló la reseña de la presentación del Informe: “Cifras de la Contraloría. Cruda radiografía social”.⁴

Publicado el Informe de la CGR, el director del DNP, Santiago Montenegro, presentó ante el Consejo de Ministros⁵ unas cifras distintas a partir de 2001, lo que ratificó luego en un artículo publicado en el diario económico Portafolio.⁶ Si bien acepta los resultados observados en los años noventa, dice que, en especial por la recuperación del crecimiento económico, lo que generó entre octubre de 1999 y junio de 2003 más de 2,8 millones de puestos de trabajo, “era razonable esperar que, después de 2000, la pobreza comenzara a descender revirtiendo su dramático incremento de los noventa”. Y a continuación afirma: “La estimación del cambio en los niveles de pobreza entre 2000 y 2003 realizada por el DNP es diferente a la de la CGR, simplemente porque esta entidad cambió su metodología de cálculo para 2003. Por lo mismo, la Contraloría no tiene elementos para decir qué sucedió con la pobreza

entre estos años”. Más adelante enfatiza que al “constatarse que cambió la metodología, la Contraloría debería aclarar que las cifras no son comparables y que, por lo tanto, la conclusión a la que llega es equivocada. La pobreza y la indigencia se pueden y se deben calcular en el tiempo

¹ Véase Contraloría General de la República. *Evaluación de la política social 2003*. Bogotá, CGR, 2004, cuadro 1.1 p. 41

² CGR, obra citada, p. 40

³ CGR, obra citada, p. 43

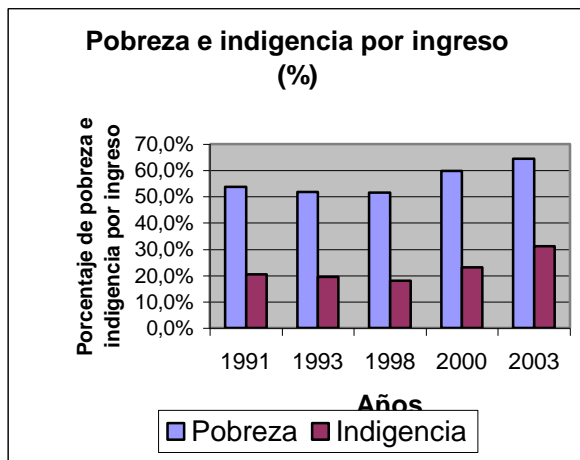
⁴ El Tiempo, sábado 17 de julio de 2004, pp. 1-1 y 1-5

⁵ Véase comentario al respecto en El Tiempo, domingo 1 de agosto de 2004, p. 1-13

⁶ Montenegro Santiago. *La pobreza está bajando*. Portafolio, lunes 9 de agosto de 2004, p. 42

hacia adelante o hacia atrás, pero siempre con la misma metodología. Si no es así, se están comparando peras con manzanas”.

COLOMBIA: Pobreza e indigencia por Ingreso (%)		
	Pobreza	Indigencia
1991	53,8%	20,4%
1993	51,7%	19,4%
1998	51,5%	17,9%
2000	59,8%	23,0%
2003	64,3%	31,1%



Pero el comportamiento de la economía durante los últimos años no justifica, en verdad, una «mirada» optimista. Durante los gobiernos de los presidentes Samper Pizano y Pastrana Arango (1995-2002), el crecimiento económico neto tuvo una tasa negativa de 0,27% anual, pues aunque el crecimiento de la población disminuyó bastante respecto a décadas anteriores, y cayó al 1,85% anual, el crecimiento económico bruto fue inferior, apenas del 1,57% anual. Más aún, a pesar de que hubo un crecimiento económico bruto del 3,7% en 2003, el consumo de los hogares, en términos per cápita reales, disminuyó en 3,7% entre 1995 y 2003; en precios de

1994 bajó de un millón 175.000 pesos a un millón 132.000 pesos.

Y la diferencia entre las cifras de la CGR y las que presenta el director del DNP es bastante notoria. Para el DNP, el cambio ocurrió en sentido inverso al que presenta la CGR; la pobreza disminuyó de 59,8% en 2000, a 52,8% en 2001, aumentó un poco, a 55,8% en 2002 y cayó a 51,8% en 2003, mientras la indigencia disminuyó de 23% en 2000, a 18,7% en 2001, también aumentó un poco, a 20,8% en 2002, y cayó a 16,6% en 2003.⁷ La diferencia en pobreza entre las dos entidades es de 12,4 puntos porcentuales y en indigencia o pobreza extrema es de 14,4 puntos. Si tomamos para 2003 una población total de 44,6 millones, en condiciones de pobreza tendríamos 28,6 millones de personas si partimos del dato de la CGR, o 23,1 millones, según el DNP; en el caso de la población en indigencia, las cifras serían de 13,8 millones, de acuerdo con la CGR, o de 7,4 millones, según el DNP. No es comprensible, a primera vista, que en un lapso tan corto se presente tan amplia diferencia. Como dice el profesor Alvaro Montenegro, de la Universidad Javeriana, en el “país se ha producido un deterioro en la distribución de ingreso y no se ha dado un crecimiento sostenido de la economía que compense la recesión de finales de la década pasada. No se puede creer que la pobreza haya caído diez puntos en esas condiciones”.⁸

Además, en realidad ambas dependencias utilizan la misma metodología, o sea la línea de pobreza, aunque puede que partan de canastas básicas de consumo o del cálculo del ingreso de los hogares que no son iguales. La principal diferencia que señala la CGR se refiere a los ingresos,

⁷ DNP. *Evaluación de los indicadores de desarrollo social de Colombia. 1990-2003*. Tomado de <http://www.dnp.gov.co>

⁸ Portafolio, 4 de agosto de 2004, p. 7

cuando sobre las cifras de 2003 hace la siguiente advertencia al pie del cuadro respectivo: “Las cifras para 2003 no son estrictamente comparables dado que en 2003 se incluyen, además de los ingresos laborales, transferencias, ingresos de capital y activos y préstamos”. La referencia más clara a que se podría estar trabajando con canastas diferentes la hizo el presidente Álvaro Uribe Vélez en un foro realizado el 3 de agosto, cuando dijo: “(...) Hacia atrás y hacia adelante hay que medir con la misma canasta. No puede ser que lo de atrás lo midamos con la canasta vieja que es la menos exigente y lo nuevo con la canasta nueva que es más exigente. Porque entonces como la canasta vieja era menos exigente atrás aparece menos pobreza y como la nueva es más exigente ahora aparece más pobreza”.⁹ Si bien esto puede ser cierto, en parte, habría que hacer dos consideraciones al respecto.

En primer lugar, así la CGR haya utilizado para antes de 2000 la canasta «vieja» y para 2003 la canasta «nueva», lo que explicaría el eventual incremento de la pobreza que aparece en su informe, no se entiende con facilidad la disminución tan acentuada que muestran los indicadores del DNP; entre 2000 y 2003 la pobreza disminuyó, en términos relativos, en 13,4% y la indigencia o pobreza extrema en 27,8%. En segundo lugar, si hay una «nueva» canasta, porque se han elevado los requerimientos mínimos de calorías, proteínas y otros nutrientes indispensables, o han aumentado el precio real de estos componentes, cabría una pregunta: ¿Por qué no utilizar esa canasta «nueva», que representa el nuevo mínimo, y seguir usando la canasta «vieja», sabiendo que han cambiado las condiciones concretas de la pobreza? Todo indica que sin cambiar la metodología, o sea la línea de pobreza, puede modificarse uno de los instrumentos

de medición, o sea la canasta que es el punto de partida.

No parece que sea inapropiado o injusto utilizar en el transcurso del tiempo dos canastas en el marco de la misma metodología de análisis, o sea la línea de pobreza. Hay que partir del hecho de que la pobreza es una categoría socio-económica que no es abstracta, a-histórica; por su propia naturaleza, es histórico-concreta, esto es, corresponde a unas determinadas condiciones, en un momento determinado, en una sociedad determinada. La pobreza de los años noventa debe medirse con la canasta que en ese momento correspondía al consumo mínimo que determinaba la «frontera» entre la pobreza y la no-pobreza y la pobreza del primer lustro de este siglo con la canasta que le corresponde. No consumen lo mismo los pobres de ahora que los pobres de los años noventa; por tanto la «línea de pobreza» puede subir o bajar, pero quienes estén por debajo de esa línea mantienen la condición intrínseca de pobres en los dos momentos.

Si fuese necesario mantener inalterado el instrumento de medición, no podrían compararse los cambios ocurridos en las últimas décadas en los precios de un conjunto de bienes y servicios que consumen los hogares, lo que se ha hecho siempre por medio de la metodología del Índice de Precios al Consumidor –IPC-, pues también el instrumento utilizado, la «canasta familiar», ha venido cambiando; hoy tiene cuatro veces más rubros que hace 20 años. Lo mismo ocurriría con la medición del crecimiento económico, ya que los sectores y rubros que componen el Sistema de Cuentas Nacionales, así como su correspondiente ponderación, se ha modificado de manera sustancial en las últimas décadas.

Pero independiente de esta digresión, sigue siendo válida la preocupación por el

⁹ Portafolio, 4 de agosto de 2004, p. 7

descenso en la pobreza que reporta el DNP, pues apenas en abril de 2004 el DANE informó, al presentar la encuesta *Pobreza y calidad de vida en Colombia*, que los hogares por debajo de la LP aumentaron del 50% en 1980, al 55% en 1997 y al 66% en 2003. “Es decir, 29 de los 44 millones de colombianos no tienen ingresos suficientes para comprar alimentos, pagar servicios públicos y acceder a la salud y la educación”. En este informe el DANE combina distintos instrumentos de medición, bajo la concepción general de «línea de pobreza», incluidos para el último año datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida.¹⁰ Otra encuesta sobre calidad de vida entregada por el DANE en noviembre de 2003, mostró que mientras en 1993 el 33,5% de los hogares se consideraba pobre, en 2003 este porcentaje se duplicó y llegó al 67,1%.¹¹

Cualesquiera que sean las cifras reales, lo cierto es que una sociedad que tiene a más de la mitad de sus 11 millones de hogares sumidos en la pobreza, carece de libertad, pues les niega lo fundamental para una vida digna, y ni siquiera puede calificarse de economía de mercado, pues el consumo moderno está restringido a una minoría que vive una opulencia ofensiva. Peor aún, una sociedad en donde tal «tragedia social» no es un escándalo diario, es una sociedad indolente, que se ha acostumbrado a vivir con la más cruda exclusión social. En tales condiciones, el desarrollo humano tiene serias limitaciones.

* Vicepresidente de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas; miembro del consejo directivo de la Sociedad Colombiana de Economistas; PhD en economía (summa cum laude) de la Escuela Superior de Economía de Berlín y doctor en ciencias económicas de

la Universidad de Rostock (Alemania); profesor-investigador y director del Observatorio sobre desarrollo humano en Colombia de la Universidad Autónoma de Colombia; autor de 10 libros, 14 folletos y más de 200 ensayos y artículos científicos publicados en Colombia y el exterior; coautor en 18 libros.

LA CRÍTICA SITUACIÓN SOCIAL DE BOGOTÁ

Como dice Eduardo Pizano, quien fuera candidato a la Alcaldía de Bogotá en las elecciones pasadas, en un artículo titulado *Reflexiones de una campaña*, “Bogotá no es, en realidad, una, sino dos ciudades. Una, la ‘embellecida’ que nos mostraron las Administraciones pasadas y otra, la de la verdadera realidad social de Bogotá”.¹² Bogotá aporta más del 20% del Producto Interno Bruto –PIB- nacional y tiene alrededor del 15% de la población, lo que significa que cuenta con un PIB per cápita superior al promedio nacional. Para la Bogotá «no-embellecida» la situación social es crítica, como veremos con algunas cifras a continuación, lo que afecta el desarrollo humano de la mayoría de sus habitantes.

Sobre una población total que oscila para 2004 entre 6,6 y 7,0 millones de personas, no menos del 50% está por debajo de la línea de pobreza, esto es, entre 3,3 y 3,5 millones, y de éstos cerca de una tercera, es decir el 15% de la población total, vive bajo condiciones de miseria. Si bien estos porcentajes son inferiores a la media nacional, si tomamos las mediciones que reflejan mayor incidencia, no deja de ser preocupante que, a pesar del evidente desarrollo físico de Bogotá, la pobreza más

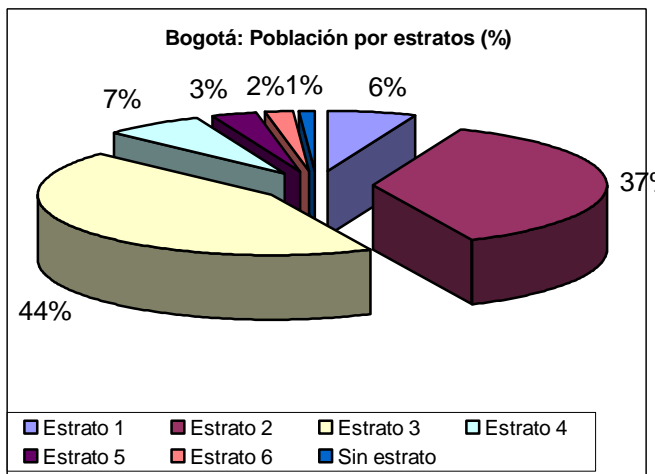
¹⁰ Véase El Tiempo, 22 de abril de 2004, pp. 1-13 y 1-15, y Portafolio, 22 de abril de 2004, p. 6

¹¹ Portafolio, 26 de noviembre de 2003, p. 12

¹² Pizano Eduardo. Reflexiones de una campaña. Lecturas Dominicales, El Tiempo, domingo 2 de noviembre de 2003, p. 2

bien ha aumentado, pues a principio de los noventa cubría a menos del 40% de la población, mientras en la indigencia no alcanzaba a estar el 8%. Según datos de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, publicados por la Cámara de Comercio, para 2002 el 6% de la población correspondía al estrato 1, el 37% al estrato 2, el 44% al estrato 3, sólo el 7% al estrato 4 y apenas 3% y 2% a los estratos 5 y 6. Es decir, en los estratos 1 y 2 vivían 430 personas de cada 1.000 habitantes; si adicionamos el estrato 3 se

BOGOTÁ: Población por estratos (%)	
Estrato 1	6%
Estrato 2	37%
Estrato 3	44%
Estrato 4	7%
Estrato 5	3%
Estrato 6	2%
Sin estrato	1%
	100%



completarían 870 de cada 1.000 personas.¹³ Y todo indica que esta situación se mantiene hoy, si no es que ha empeorado.

Como dice un informe del proyecto *Bogotá cómo vamos*, promovido por El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio, entre 1996 y 1999 el ingreso de

los bogotanos disminuyó en más del 11%, lo que todavía no se ha podido recuperar.¹⁴ Ese mismo proyecto contrató en 2004 una encuesta sobre la situación alimentaria de los hogares; según el estudio, entre el 54% y el 62% de los hogares consultados no pudieron darle en el último año “una alimentación completa y equilibrada a los hijos”, en especial porque el ingreso no alcanza, y “han tenido que reducir las porciones de comida o se han eliminado de la canasta algunos productos por falta de recursos”. Como es natural, la proporción es distinta, de acuerdo con la zona encuestada. Así, el más alto porcentaje se encontró en el sur-oriente (localidades de Rafael Uribe, Antonio Nariño, Usme, Ciudad Bolívar y San Cristóbal), en el occidente (localidades de Engativa, Fontibón y Kennedy) y en el sur-occidente (localidades de Bosa y Tunjuelito).¹⁵

De igual manera, ha crecido el desempleo, que de menos del 8% en la primera parte de los noventa, más que se duplicó al 17% para 2003, con una ligera disminución al 15% para junio de 2004. En el segundo semestre de 2003 Bogotá tenía más de 600.000 desempleados y alrededor de un millón doscientos mil subempleados.¹⁶ Como ocurre en el país, el desempleo no sólo afecta en mayor proporción a los jóvenes, sino también los golpea con mayor rigor. Según datos del DANE, presentados por Planeación Nacional, la tasa de desempleo en el rango de 15-19 años llegó al 39% en 2003 y para las personas entre 20 y 24 años al 30% en 2003.¹⁷

Algunas de las localidades más pobres de Bogotá son Ciudad Bolívar, Bosa, Usme, Suba y Kennedy, aunque en ésta última la

¹³ Puede verse el gráfico correspondiente en Portafolio, 18 de octubre de 2002, p. 2

¹⁴ El Tiempo, 21 de agosto de 2003, p. 1-2

¹⁵ El Tiempo, 15 de septiembre de 2004, p. 1-2

¹⁶ El Tiempo, 21 de agosto de 2003, p. 1-2

¹⁷ La República, 25 de agosto de 2004, p. 10A

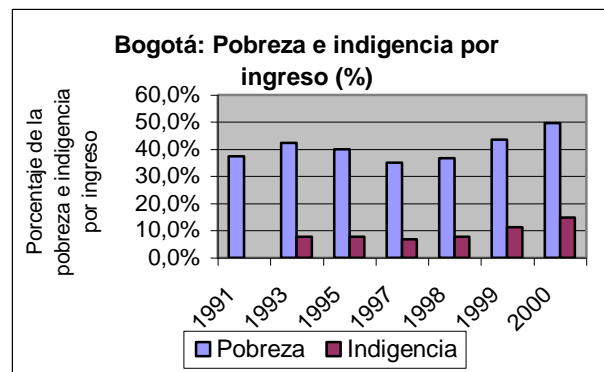
situación es menos crítica que en las otras cuatro. Estas cinco localidades, que entraron al programa de emergencia social decretado al comienzo de la administración de Luis Eduardo Garzón, tienen más de 3 millones de habitantes, o sea alrededor del 45% de toda la ciudad, y en ellas se concentra la insatisfacción de necesidades, es decir, la pobreza y la miseria; además, a los problemas de insatisfacción y de bajo ingreso se adiciona una «explosión demográfica» que no obedece a alta natalidad sino al traslado de personas que vienen en busca de oportunidades o que han huido de la violencia en los campos. Por consiguiente, la situación de pobreza y miseria tiende a agravarse y a hacerse más costosa cualquier solución.

Algunos indicadores específicos de esas localidades muestran una situación más grave. En Ciudad Bolívar el 94% de sus 630.000 habitantes están entre la pobreza y la miseria (estratos 1 y 2); en Bosa, donde se duplicó la población entre 1992 y 2003, un porcentaje similar de sus 450.000 habitantes vive en condiciones de pobreza y miseria; en Usme, todos sus 260.000 habitantes pertenecen a los estratos 1 y 2; en Kennedy la situación social es menos crítica, pues el 40% de sus habitantes pertenecen a los estratos 1 y 2 y el 58% al estrato 3. Kennedy es la localidad con más habitantes en la ciudad, más de 950.000, con un incremento poblacional del 25% durante la última década; a nivel nacional, sólo Cali, Medellín, Barranquilla y Cartagena cuentan con un mayor número de habitantes. Suba también está en mejores condiciones que las anteriores, pues el 35% de la población corresponde a

los estratos 1 y 2 y otro 35% al estrato 3; su población aumentó en 33% durante la última década. Obsérvese que mientras la población colombiana creció durante la década de los noventa en menos del 20%,

en estas localidades el crecimiento poblacional osciló, también durante una

BOGOTÁ: Pobreza e indigencia por ingreso (%)		
	Pobreza	Indigencia
1991	37,4%	n.d.
1993	42,4%	7,7%
1995	40,0%	7,8%
1997	35,1%	6,8%
1998	36,6%	7,8%
1999	43,5%	11,3%
2000	49,6%	14,9%



década, entre el 25% para Kennedy y 100% en Bosa. En cuanto a hacinamiento, otro indicador social fundamental, el mayor problema se presenta en Bosa, con 269 hogares por cada 100 viviendas; si bien en Ciudad Bolívar muchas viviendas carecen de conexión al acueducto y alcantarillado, hay deficiente cobertura de aseo, barrios ilegales y zonas de tugurio, el hacinamiento es menor, pues tiene 134 hogares por cada 100 viviendas; una cifra un poco menor se observa en Usme.¹⁸

No obstante, debe tenerse en cuenta que en varios indicadores sociales la ciudad de Bogotá está en mejores condiciones que la mayoría de los demás entes territoriales del país. Así, la esperanza de vida, que era de 70,3 años en 1985, la más alta del país

¹⁸ La información de las cinco localidades está tomada de reseñas publicadas en El Tiempo, 3 de noviembre de 2003, p. 1-11 y El Espectador, 2 de noviembre de 2003, p. 10A

en ese año, cuando el promedio nacional fue de 67,5 años, ascendió a 72,1 años en 1998, última información discriminada disponible; para este año el promedio nacional llegó a 71 años. En cuanto a población analfabeta, Bogotá tuvo la menor tasa en los dos años, con 4% para 1985 y 2% para 1998, mientras el promedio nacional bajó de 12,3% a 8,6% en el mismo lapso. En el índice de desarrollo humano, según la fórmula del Programa de las Naciones para el Desarrollo –PNUD–, Bogotá ascendió de 0,754 en 1985 a 0,826 en 1998, mientras el promedio nacional se «movió» de 0,699 a 0,762 entre los mismos años, sin considerar corrección por desigualdad de ingresos.¹⁹

Según el gobierno distrital, en lo social el plan de desarrollo *Bogotá sin indiferencia* tiene como propósito “crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todas y todos, con prioridad en las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, de forma que se propicie el desarrollo de sus capacidades y su inclusión social”. Para el Plan, en su totalidad, se han calculado gastos por 23,3 billones de pesos constantes de 2004, de los cuales casi la mitad, 12,5 billones, se destinan para gasto social.²⁰ Como ocurre con muchos de los «propósitos» en los planes de desarrollo, falta poner metas más específicas para poder evaluar al final del gobierno la efectividad de la política social, a través de alguna medida que relacione esfuerzo-recursos con resultados-impacto. Ojalá algo se cumpla,

para que no ocurra lo del pasado reciente: la pobreza y la exclusión social aumentaron.

ALIANZA MUNDIAL CONTRA EL HAMBRE

La asamblea general de las Naciones Unidas correspondiente a 2004 fue inaugurada el 21 de septiembre por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva, del Brasil, con una alocución en que convocó a todos los gobernantes del mundo a unirse en una alianza para no aplazar más la solución a la pobreza en el planeta. De esta convocatoria son coautores los jefes de gobierno de Francia, España y Chile. Aunque suene a lugar común, por lo que tanto se ha insistido en esa idea, lo cierto es que, según sus palabras, “no habrá seguridad ni estabilidad en el mundo hasta que se establezca un orden más democrático y justo”. Y a continuación recalcó algo que hoy en día es más pertinente que en cualquier momento anterior: “La paz nunca surgirá de la pobreza y el hambre”. Como radiografía impresionante de la situación, recordó que en 54 países el ingreso per cápita es menor de lo que era hace 10 años, en 34 países la expectativa de vida ha disminuido y en 14, una mayor cantidad de niños mueren de hambre. Como resultado de un trabajo previo, ese mismo día se firmó una declaración por más de 100 países de apoyo a la propuesta brasileña, que finaliza con las siguientes palabras: “Hay capacidad y recursos suficientes en el mundo para erradicar el hambre y la pobreza y promover el desarrollo económico sustentable con justicia social. El mayor escándalo no es que el hambre

¹⁹ Cálculos del Departamento Nacional de Planeación, con basa en encuesta de hogares del DANE. Datos tomados de la página de internet www.dnp.gov.co/

²⁰ La República, 1 de marzo de 2004, p. 16A

exista, sino que continúe existiendo cuando tenemos los medios para erradicarla. Ha llegado la hora de actuar. El hambre no puede esperar”.²¹

Sin duda, el hambre es una de las peores manifestaciones de la pobreza, en especial cuando ésta llega a condiciones extremas, o sea a la miseria. Y no es una «endemia social» reciente. Es problema global desde hace varias décadas y es tema recurrente en muchas reuniones mundiales durante los últimos lustros. En 1973 Robert McNamara, entonces presidente del Banco Mundial, pedía que para finales del siglo 20 se hubiese erradicado la pobreza extrema.²² Hace diez años en el Cairo 179 países firmaron un acuerdo para promover el bienestar humano y mitigar la pobreza. Hoy, la pobreza ha aumentado y el mejoramiento de la calidad de vida sigue siendo esquivo para miles de millones de personas. En la Cumbre del Milenio, realizada bajo el auspicio de Naciones Unidas en 2000, se propusieron unos *Objetivos para el desarrollo mundial*; el primero de ellos, reducir para 2015 a la mitad el porcentaje de personas que viven en la pobreza extrema, o sea con menos de un dólar diario. Pero todo muestra que si no se avanza con un plan que contemple compromisos concretos y realizables, así como propósitos de corto y mediano plazo, ese Objetivo tampoco se cumplirá.

Según el informe *El estado de la población mundial 2004*, presentado por el Fondo de Población de Naciones Unidas –UNFPA–, habitan la tierra en este momento 6.400 millones de personas, habiéndose cuadruplicado en un siglo, pero la mayor parte de ese crecimiento ocurrió en los últimos 50 años. Aunque el ritmo de incremento poblacional ha disminuido, es

en los países pobres donde la disminución es menor; al mismo tiempo, el informe plantea con preocupación que la pobreza aumenta, el sida no da tregua y el planeta se urbaniza. Según diversas fuentes, la mitad de la población mundial vive en la pobreza, es decir, con menos de dos dólares diarios, y de esa población una tercera parte, más de mil millones de seres humanos, vive con menos de un dólar, o sea en la miseria. Ochocientos millones de personas en el mundo sufren de malnutrición crónica. La mayoría de los pobres e indigentes del mundo están en América Latina y el Caribe, en África y en algunos países asiáticos. Por día fallecen 25.000 personas por causas vinculadas con el hambre, de las cuales más de 17.000 son menores de edad.²³



Como dice la Declaración firmada al inicio de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2004, dedicada a discutir sobre *pobreza, terrorismo y crisis humanitaria*, existen los medios para erradicar la pobreza, pero los recursos en el mundo están distribuidos en forma muy desigual. Se calcula que el 75% de la riqueza mundial se concentra en el 4% de la población, pero sólo el 1% de la población más rica, posee tanta riqueza como casi el

²¹ El Tiempo, 22 de septiembre de 2004, p. 1-2

²² Loungani Prakash, La guerra mundial contra la pobreza: ¿Quién la gana?, revista Finanzas & Desarrollo, diciembre de 2003, p. 38

²³ El Tiempo, 26 de septiembre de 2004, p. 1-15

60% de la población más pobre. Como mostramos en el Boletín No. 1 (julio de 2004) de nuestro Observatorio, el 20% más rico del mundo recibe el 82,7% del ingreso total, mientras al 20% más pobre sólo le corresponde el 1,4%. Según un estudio reciente de la firma de inversiones Merrill Lynch, en el mundo hay 7,7 millones de personas que poseen más de un millón de dólares, esto es apenas un poco más del 1 por mil de los 6.400 millones de habitantes, pero con fortunas superiores a 30 millones de dólares sólo existen 70.000 personas.²⁴ Al mostrar estas cifras no se quiere decir que hay que eliminar a los millonarios o que debe haber una distribución igualitaria del ingreso; pero sí se quiere indicar que los miles de millones de personas que carecen de las más elementales oportunidades para vivir en condiciones apenas dignas, deben ser el objetivo inmediato de los Estados para facilitarles mejorar su calidad de vida, para lo cual se pueden utilizar políticas y acciones gubernamentales, mecanismos de mercado e instrumentos de solidaridad social.

De otro lado, los fondos necesarios para reducir a la mitad la pobreza para 2015 no son tan difíciles de ubicar y recaudar. Una comisión creada por el presidente Jacques Chirac de Francia y encargada de explorar eventuales fuentes para sufragar tal reducción, encontró que algunas, como las siguientes, podrían ser factibles, si hay voluntad política para pagar y ejecutar los programas del caso. Así, por ejemplo, si sólo los ricos del mundo pagaran un 0,2% de su patrimonio, se podrían recoger al año US\$10.000 millones; un impuesto del 0,005% sobre las transacciones financieras internacionales produciría otros US\$10.000 millones; si las grandes empresas transnacionales dieran 1% de sus utilidades se recogerían US\$10.000 millones adicionales; si por cada tonelada

de dióxido de carbono que se vierte a la atmósfera se pagaran 10 dólares, se tendrían no menos de otros US\$10.000 millones. Sólo estas cuatro fuentes financiarían el 80% del principal Objetivo acordado en la Cumbre del Milenio.

²⁴ Portafolio, 16 de junio de 2004, p. 24