

Análisis de brechas:

La pobreza refleja la denegación de las oportunidades fundamentales de la gente y una afectación de su desarrollo humano al no poder ampliar sus opciones de bienestar. Bajo la perspectiva del desarrollo humano importa el avance de todos los miembros de una comunidad, pero en especial de los pobres. Por lo tanto, las políticas públicas deben enfocarse en acciones que privilegien la equidad, con el fin de que la atención de la sociedad se oriente a los grupos en mayor nivel de desventaja.

En Colombia se reconocen tres metodologías de medición de la pobreza:

- i) La metodología por **ingreso monetario**, que se basa principalmente en las líneas de pobreza y de indigencia;
- ii) La de **necesidades**, que indica la situación de carencia material en hogares y personas, a partir del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); y por último,
- iii) La relacionada con **las capacidades**, entre cuyos indicadores se reconocen el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Pobreza Humana (IPH), el Índice de Condiciones de Vida (ICV) y últimamente el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado en Colombia por el Departamento Nacional de Planeación.

Para la valoración del Objetivo 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” de la Declaración del Milenio, en Colombia se optó por la concepción de pobreza medida por ingresos y el hambre asociada a desnutrición; dando por hecho que la insuficiencia de ingresos para satisfacer necesidades básicas, genera también carencia de oportunidades y opciones sociales y políticas, como lo menciona Hopenhayn⁵: “quienes son pobres tienen, en promedio, menos acceso a la educación y al conocimiento que quienes no lo son, como también tienen menor acceso al poder político, a servicios de calidad, a vidas saludables, a la comunicación a distancia y a un trato digno”.

Pobreza por ingresos

Los indicadores oficialmente utilizados para el monitoreo del avance del ODM 1 son: línea de pobreza, que se calcula como el ingreso mínimo requerido para adquirir los alimentos, bienes y servicios considerados esenciales para vivir, la canasta familiar definida por el DANE; y la línea de indigencia o pobreza extrema, que calcula el ingreso mínimo requerido para satisfacer un consumo básico de alimentos que cubra las necesidades nutricionales mínimas según los estándares del ICBF y de la FAO (diferenciando una lista de alimentos para la zona urbana y otra para la rural).

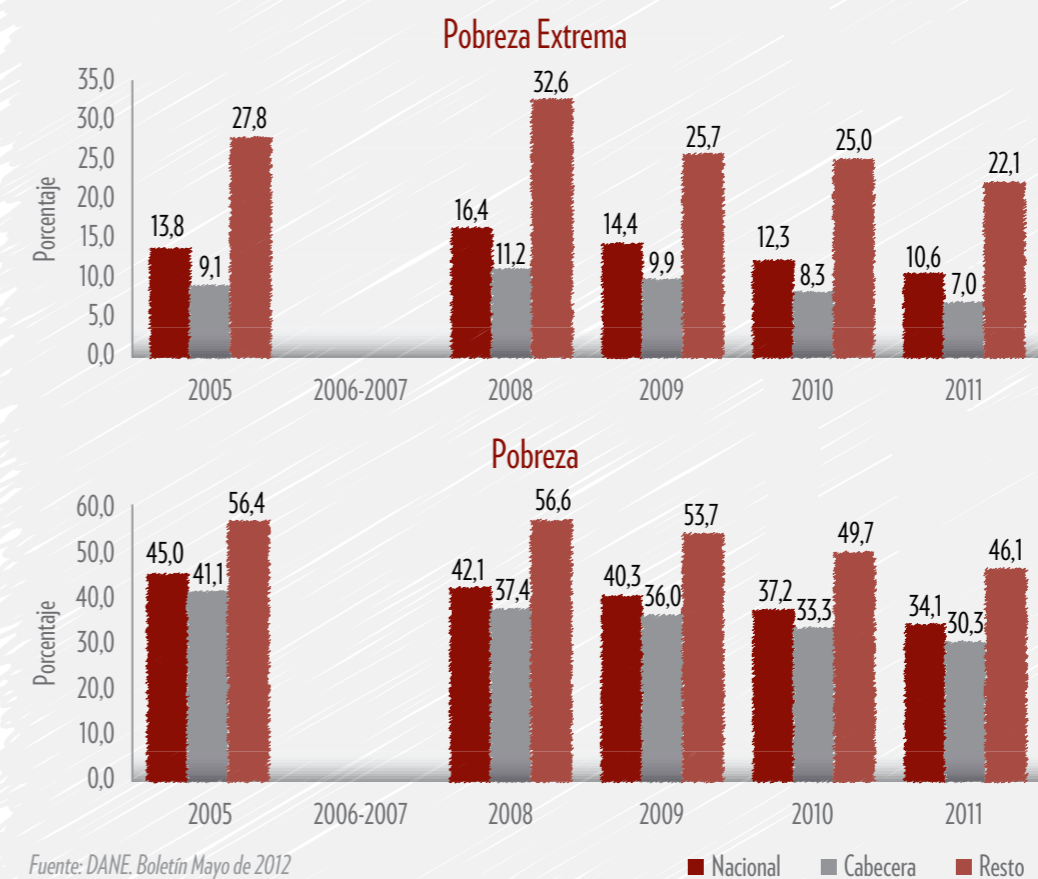
Es evidente el avance logrado en términos generales a nivel nacional en la disminución de la pobreza extrema en área urbana, medida por ingresos en el período señalado (1991 a 2005) que la coloca muy cerca de la meta fijada para el 2015, con 9,1% frente a 8,8% que plantea la meta. La brecha existente en pobreza extrema entre las áreas urbanas y rurales se incrementó respecto a la situación del año base 1991 y representa el doble del promedio nacional y el triple de la registrada en las áreas urbanas, esto es, por cada persona del área urbana que vive en extrema pobreza, hay 3 personas del área rural en esa situación.

⁵ Hopenhayn, Martín. “La pobreza en conceptos, realidades y políticas; una perspectiva regional con énfasis en minorías étnicas”. CEPAL.

El comportamiento de la Pobreza medida por ingresos en las áreas urbanas y rurales, registra una gran distancia respecto de la meta fijada para el 2015: en las áreas urbanas (41,1% frente a 28,5% de la meta 2015) y en las rurales (56,4% frente al 28,5% de la meta) casi el doble. La brecha es 1.4, es decir, por cada persona del área urbana en situación de pobreza, existe una persona y media en esa situación en el área rural.

Si se realiza un análisis histórico ampliando el período desde 2005 a 2011, se corrobora la tendencia decreciente en el porcentaje de pobreza extrema y de pobreza, tanto en el área rural como en la urbana, con excepción del año 2008 donde se presentó un incremento de la pobreza extrema en el área rural.

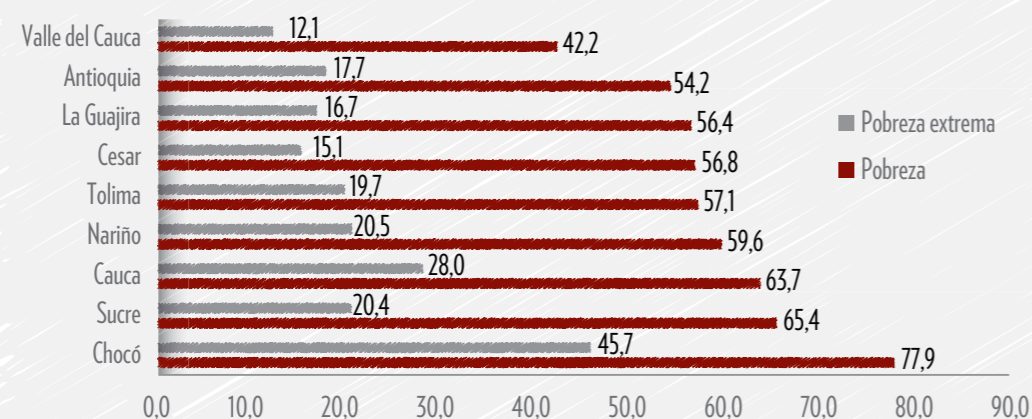
GRÁFICA 2: EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBREZA EXTREMA Y POBREZA 2005 A 2011



La brecha entre el área rural y la urbana en detrimento de la primera, sigue siendo pronunciada. Si se considera que el 78,62% de la población indígena habita en áreas rurales, se puede concluir que la situación de pobreza y pobreza extrema de la población indígena, afecta significativamente más a esta población que a otras, y su situación en cuanto a ingresos no ha tenido una mejora sustancial en las dos últimas décadas.

Esta conclusión se refuerza al hacer el análisis para los departamentos priorizados en razón a la prevalencia de población indígena. En todos, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema están muy lejos tanto del promedio nacional como de la meta fijada para 2015.

GRÁFICA 3: DATOS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA EN DEPARTAMENTOS CON PRESENCIA DE POBLACIÓN INDÍGENA A 2005



Fuente: Cálculos MESEP, 2008 y 2009; GEIH, 2002-2005. Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional

En este sentido, la situación de los departamentos de Chocó, Sucre y Cauca presentan los mayores porcentajes tanto de pobreza con 77,9%, 65,4% y 63,4% respectivamente, como de pobreza extrema con 45,7%, 20,4% y 28%; cuentan con un alto porcentaje de población indígena y registran datos de pobreza medida por ingresos. Estos datos contrastan con la situación de Antioquia y Valle del Cauca que presentan los menores porcentajes de pobreza con 54,2% y 42,2% y de pobreza extrema con 17,7% y 12,1% respectivamente, en los cuales el porcentaje de población indígena respecto al total de su población es poco significativa.

Estos datos constatan la desigualdad existente en términos de ingresos, respecto a la población indígena, no obstante las variaciones positivas que se han dado en las dos últimas décadas en los promedios nacionales, lo que permite deducir un ensanchamiento de la brecha de inequidad, en términos de ingresos, con mayor afectación para los pueblos indígenas.

Pobreza por NBI

Otro indicador de pobreza ampliamente utilizado es el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas NBI. Según este índice, se consideran pobres los hogares que tienen al menos una de las siguientes: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios básicos, hacinamiento crítico, inasistencia escolar o alta dependencia económica; y pobres extremos (o míseros) los que presenten dos de esas características.

Esta medición, al igual que la de ingresos, genera controversia al interior del mundo occidental y más aún desde la perspectiva étnico-cultural, pues no resulta pertinente aplicarla a los contextos de los pueblos indígenas, porque como lo plantea el Consejo Regional Indígena del Cauca CRIC, “hay que superar la perspectiva de necesidad y acceso a los servicios para que las comunidades se conviertan en sujetos de derechos...” y de otro lado señala la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas CAOI “el vivir bien va mucho más allá de la sola satisfacción de necesidades y el solo acceso a servicios y bienes, más allá del mismo bienestar basado en la acumulación de bienes”.

TABLA 15: COMPONENTES DEL ÍNDICE DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS - NBI CENSO 2005

NECESIDAD BÁSICA INSATISFECHA	CONDICIÓN	VARIABLES CENSALES
VIVIENDA INADECUADA	Cabecera municipal: paredes de tela o desechos, o sin paredes; o con piso de tierra.	Material de las paredes exteriores. Material de los pisos.
	Resto del municipio: piso de tierra y material precario en las paredes (caña, madera, desecho, bahareque)	
VIVIENDA SIN SERVICIOS	Cabecera municipal: sin agua por acueducto (se provee con agua de río, carro tanque o de lluvia) o sin conexión de sanitario a alcantarillado o a pozo séptico.	Conexión con servicios públicos. Tipo de sanitario. Fuente de agua para el consumo humano.
	Resto del municipio: hogares que obtienen el agua para el consumo de río, manantial, acequia o lluvia y que carecen de sanitario.	
HACINAMIENTO CRÍTICO	Hogares con un número de personas por cuarto (sala, comedor y dormitorios) superior a tres.	Número de cuartos que utiliza el hogar. Número de personas residentes en el hogar.
ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA	Hogares cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a 3º de primaria y hay tres o más personas por cada persona ocupada en el hogar.	Relación o parentesco con el jefe del hogar. Nivel educativo y grados aprobados Actividad principal.
INASISTENCIA ESCOLAR	Hogares en los cuales algún niño entre 7 y 11 años de edad, pariente del jefe, no asista a algún establecimiento educativo.	Edad. Relación o parentesco con el jefe del hogar. Asistencia escolar.
INASISTENCIA ESCOLAR	Hogares en los cuales algún niño entre 7 y 11 años de edad, pariente del jefe, no asista a algún establecimiento educativo.	Edad. Relación o parentesco con el jefe del hogar. Asistencia escolar.

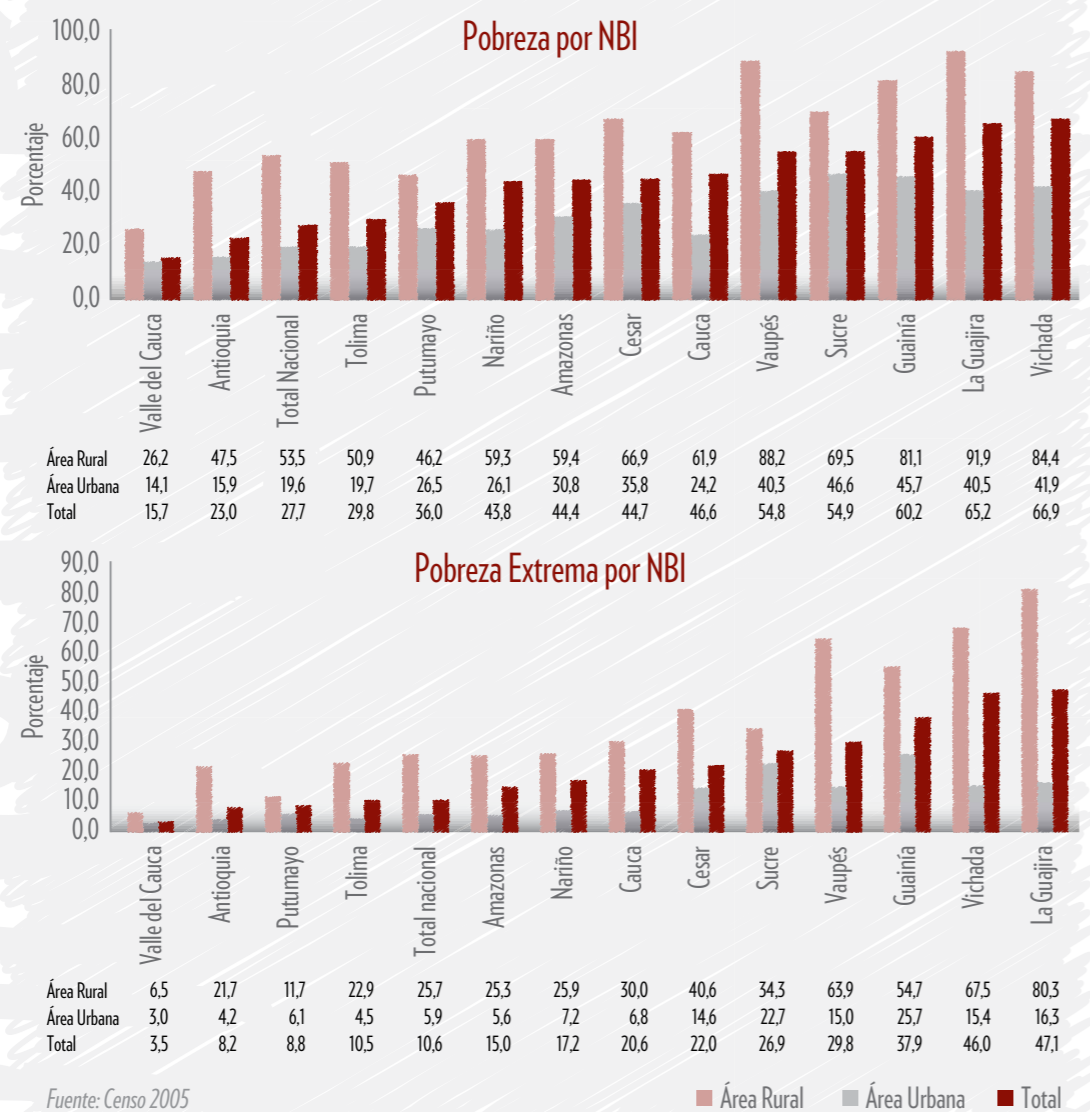
De otra parte, la definición de vivienda inadecuada en cuanto a pisos y techos desde la perspectiva occidental, no corresponde a la concebida por los pueblos indígenas: “Una vivienda digna es estar rodeado de bosques, agua y fauna, poder estar tranquilos... la casa de zinc influye negativamente en la salud ya que la casa es también un microcosmos para el indígena⁶; y continúan “al revisar los materiales de la vivienda con pisos de arena, no son asumidos como una deficiencia por parte de quienes las habitan en el caso de las malokas y rancherías o casa tradicional indígena. Del mismo modo sucede con el hacinamiento crítico, donde encontrar viviendas con más de dos individuos por cuarto, en el caso de las viviendas indígenas es lo más común y de ninguna manera es visto como un factor que incida negativamente en el buen vivir⁷”.

⁶ CRIC. 2010. Ob cit. Páginas 5 y 7.

⁷ Romero, Julio. “Educación, calidad de vida y otras desventajas económicas de los Indígenas en Colombia”. En Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, Número 124. Banco de la República. Página 14.

Sin embargo, haciendo una excepción a las anteriores consideraciones y en razón a que es otro de los indicadores mundialmente aceptados para medir la pobreza y de los que se tienen datos oficiales, se analiza también el comportamiento del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en los departamentos priorizados.

GRÁFICA 4: POBREZA Y POBREZA EXTREMA MEDIDA POR NBI, EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS



Los datos constatan la brecha existente en cuanto a las NBI en detrimento del área rural y por ende, de la población indígena que en su mayoría habita en las zonas rurales.

Los departamentos de La Guajira, Vaupés, Vichada y Guainía que se consideran departamentos indígenas, por tener un porcentaje de población indígena superior al 40% respecto al total de la población, son los que presentan las brechas más altas de pobreza y pobreza extrema con relación al dato nacional tanto en las áreas urbanas como en las rurales. En ellos NBI para pobreza es dos veces el dato nacional tanto en los totales, como discriminado por área urbana y rural.

En contraste, Valle del Cauca y Antioquia, muestran cifras de NBI significativamente inferiores al promedio nacional tanto para el área rural como para la urbana. Lo anterior reafirma la gran inequidad en cuanto a pobreza y pobreza extrema de la población indígena colombiana, también en términos de NBI.

TABLA 16: POBREZA Y POBREZA EXTREMA MEDIDA POR NBI POR ÁREAS Y DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS

DEPARTAMENTOS	POBREZA (%)			POBREZA EXTREMA (%)		
	Total	Área Urbana	Área Rural	Total	Área Urbana	Área Rural
Amazonas	44,4	30,8	59,4	15	5,6	25,3
Antioquia	23	15,9	47,5	8,2	4,2	21,7
Cauca	46,6	24,2	61,9	20,6	6,8	30
Cesar	44,7	35,8	66,9	22	14,6	40,6
Chocó	79,2	81,9	76,1	32,2	25,8	39,5
Guainía	60,2	45,7	81,1	37,9	25,7	54,7
La Guajira	65,2	40,5	91,9	47,1	16,3	80,3
Nariño	43,8	26,1	59,3	17,2	7,2	25,9
Putumayo	36	26,5	46,2	8,8	6,1	11,7
Sucre	54,9	46,6	69,5	26,9	22,7	34,3
Tolima	29,8	19,7	50,9	10,5	4,5	22,9
Valle del Cauca	15,7	14,1	26,2	3,5	3	6,5
Vaupés	54,8	40,3	88,2	29,8	15	63,9
Vichada	66,9	41,9	84,4	46	15,4	67,5
TOTAL NACIONAL	27,7	19,6	53,5	10,6	5,9	25,7

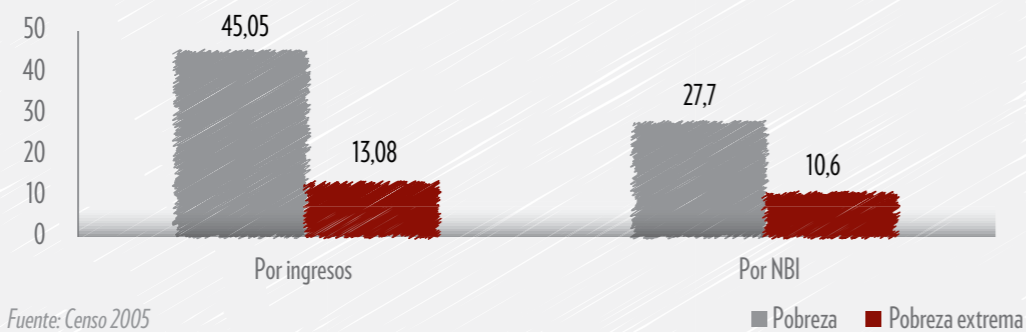
Fuente: DANE Censo 2005

Esta situación es mucho más preocupante al observar el NBI de pobreza extrema para La Guajira, Vichada y Guainía, porque es cuatro veces superior al total nacional y tres veces en el caso del Vaupés. El departamento de La Guajira, donde cerca del 50% de la población es indígena, registra el 65,2% de pobreza, con el 40,5% en los hogares urbanos y el 91,9% en el área rural, con por lo menos una de las necesidades básicas insatisfechas; en cuanto a pobreza extrema, el 47,1% de los hogares urbanos y 80,3% de los hogares del área rural tienen por lo menos dos necesidades básicas insatisfechas.

Al tomar como indicador de pobreza el NBI 2005 se observa una mejor situación general a nivel nacional y podría decirse que ya se habría cumplido la meta de pobreza esperada para 2015 ya que registra 27,7% frente a la meta de 28,5% y en pobreza extrema con 13,8% se acerca a la meta del 8,8%.

Se puede observar al comparar los indicadores de pobreza y pobreza extrema por ingresos y por NBI para 2005, que han mejorado las condiciones físicas de bienestar de las personas; pero aún no logran tener el ingreso requerido para obtener con autonomía y libertad -en términos de Sen-, los mínimos vitales para una vida digna.

GRÁFICA 5: COMPARACIÓN ENTRE POBREZA MEDIDA POR INGRESOS Y NBI A 2005 - COLOMBIA



Fuente: Censo 2005

Índice de Condiciones de Vida ICV

Una medición más cercana a la concepción multidimensional de pobreza y al conjunto de derechos definidos en la Constitución de 1991, es el Índice de Condiciones de Vida ICV que mide en una escala de 0 a 100 (donde 0 indica condiciones peores y 100 las mejores), los agregados de 4 dimensiones en una concepción de “bienestar multidimensional”:

- a) Calidad de la vivienda con base en sus características (mide el capital físico individual).
- b) Acceso y calidad de la infraestructura de servicios públicos: servicio sanitario, agua potable, combustible para cocinar, recolección de basuras (mide el capital físico colectivo).
- c) Tamaño y composición del hogar (mide el capital social básico).
- d) Educación (mide el capital humano individual).

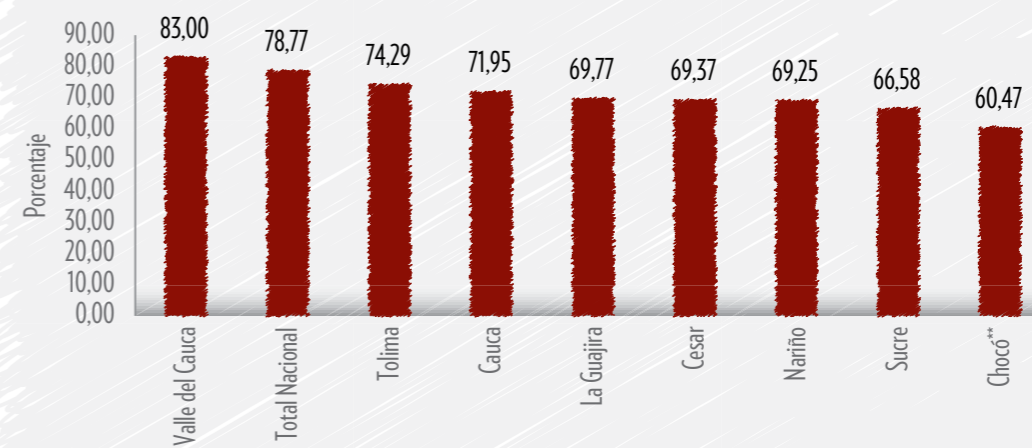
Este indicador también hace evidente la misma falta de pertinencia étnico-cultural señalada anteriormente, dado que varias de las dimensiones incorporadas no guardan relación el ideal de “vida digna” en el marco de la cosmovisión indígena; además hay ausencia de información para departamentos con mayor población indígena como Guainía, Vaupés, Amazonas, Vichada y Putumayo.

El ICV nacional total en 2005 fue de 77,3% con un 81,6% para las áreas urbanas y un 54,5% para las rurales. Igualmente este indicador de pobreza registra una significativa brecha entre lo rural y lo urbano de 6,7%

Índice de pobreza multidimensional

La aceptación teórica y empírica de que la pobreza tiene muchas dimensiones ha llevado a los analistas de lo social y a los diseñadores de políticas públicas a buscar estrategias que permitan capturar, de la manera más objetiva posible, el concepto de pobreza multidimensional. En este orden de ideas el Departamento Nacional de Planeación (DNP) estableció en 2011, una metodología

GRÁFICA 6: COMPARATIVO ICV PARA 8 DE LOS DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS Y COLOMBIA



FUENTE: DNP - Programa Nacional de Desarrollo Humano con base en DANE - Encuesta Continua de Hogares. ** Dato de 2004, debido a un cambio demasiado grande a 2005, que puede estar asociado a problemas en la muestra.

para medir la pobreza, que permitió construir el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). En este sentido, el IPM permite observar patrones de pobreza distintos a los de la pobreza monetaria, al reflejar diversos conjuntos de privaciones⁸.

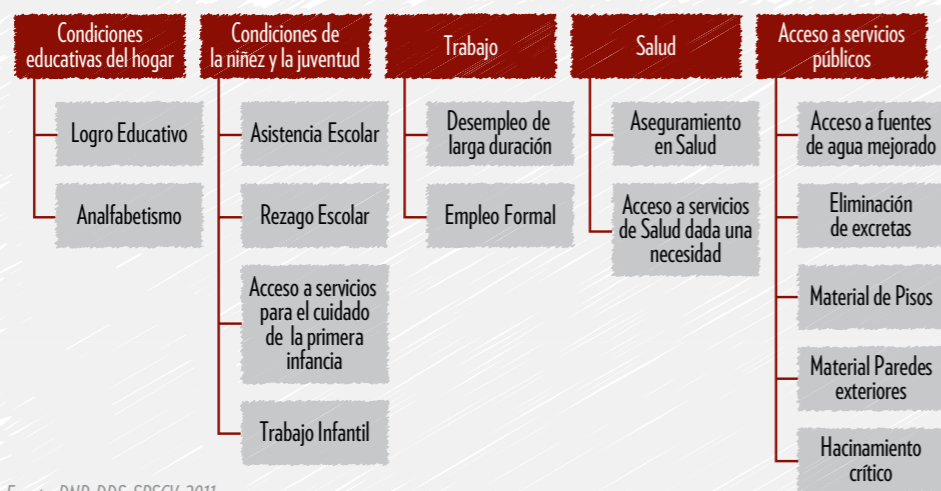
Incorpora en su construcción cinco dimensiones: educación, niñez y juventud, trabajo, salud, vivienda y servicios públicos y quince variables asociadas a ellas; por lo cual se considera que el IPM es un avance con respecto a otras mediciones de tipo multidimensional como Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o el Índice de Condiciones de Vida (ICV), ya que además de las variables que éstos incorporan “se incluyen temas actuales como, el cuidado a la primera infancia, la informalidad, el trabajo infantil, o el acceso a servicios de salud más allá del aseguramiento”⁹



⁸ DNP-DDS. Índice de Pobreza Multidimensional (IPM-Colombia) 1997-2010 y meta del PND para 2014.

⁹ Angulo Roberto. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia IPM. Dirección de desarrollo social. Departamento Nacional de Planeación DNP. Abril 28 de 2011. En línea: <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=K13UVjSONUc%3D&tabid=1192>

El IPM Colombia está conformado por las siguientes cinco dimensiones:



Fuente: DNP, DDS, SPSCV. 2011.

Mediante esta metodología se considera pobre a quien tiene carencias o privaciones en cinco de las quince variables supuestas; así, que la incidencia (H) o porcentaje de pobres, se determina con base en un punto crítico ($K = 5/15$) por debajo del cual se es pobre. Un primer ejercicio realizado para el país con base en las cifras conciliadas del Censo 2005 permitió obtener el IPM nacional, departamental y municipal.

Los resultados de este indicador corroboran las grandes brechas que existen, en términos de pobreza, entre el promedio nacional y los promedios departamentales. Así, por ejemplo, en Chocó la pobreza es un poco más del doble de la que existe en Valle del Cauca y Antioquia. Según este indicador la mayoría de los departamentos con mayor población indígena tienen una pobreza superior a 20 puntos porcentuales con respecto al promedio nacional.

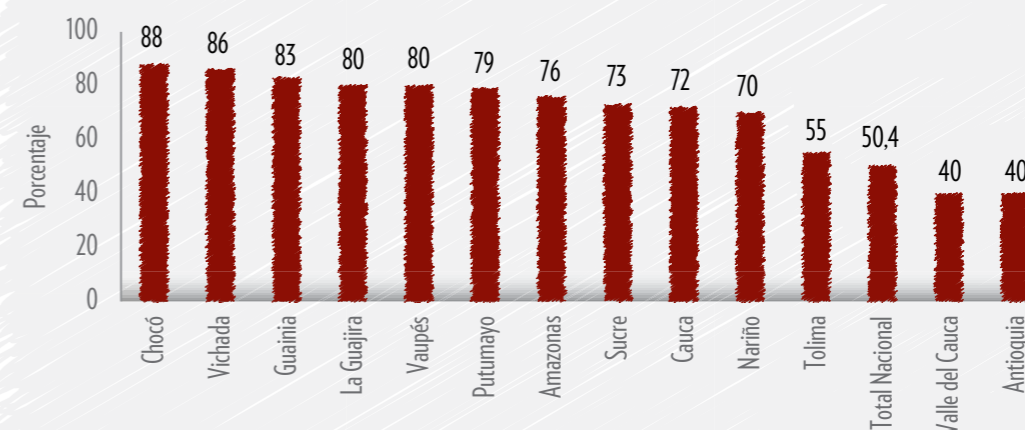
TABLA 17: TASA DE INCIDENCIA DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (H) Y PORCENTAJE DE PERSONAS QUE SUFREN PRIVACIÓN SEGÚN VARIABLE A NIVEL DEPARTAMENTAL

Departamento	Incidencia (H) K=5/15	Población Censo 2005	Población pobre por IPM
Chocó	86,88%	454.053	394.492
Vichada	85,23%	55.872	47.622
Guainía	83,25%	29.182	24.295
La Guajira	79,80%	681.534	543.842
Córdoba	79,64%	1.467.906	1.169.010
Putumayo	78,61%	310.132	243.809
Vaupés	78,60%	34.820	27.367
Guaviare	78,47%	95.551	74.979
Amazonas	76,32%	66.747	50.940
Sucre	73,19%	772.042	565.028
Cauca	71,71%	1.268.830	909.915
Nariño	68,89%	1.541.692	1.061.999
Tolima	55,24%	1.365.082	754.026
TOTAL NACIONAL	49,60%	42.877.106	21.265.211
Antioquia	44,77%	5.682.310	2.543.764
Valle del Cauca	38,82%	4.161.470	1.615.351

Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

El índice de Pobreza Multidimensional muestra una situación similar a la observada con los demás indicadores de pobreza para los departamentos priorizados en razón a la prevalencia de la población indígena en ellos. Todos los departamentos, con excepción de Valle del Cauca y Antioquia, tienen una incidencia del IPM superior a la del promedio nacional y son los departamentos donde la población indígena es mayoritaria (Chocó, Vichada, Guainía, Vaupés y La Guajira) los que muestran un IPM superior a 80%.

GRÁFICA 7: PORCENTAJE DE IPM EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS



Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

En conclusión, se puede afirmar a pesar de la poca disponibilidad de estadísticas con diferenciación étnica y específicamente con desagregación de los datos para población indígena colombiana; en la medición convencional, se observa una grave situación de pobreza y pobreza extrema medida por cualquiera de los indicadores normalmente utilizados, incluyendo aquellos que abordan la medición desde un punto de vista multidimensional.

Lo anteriormente expuesto se evidencia en lo planteado en el Primer informe sobre ODM de Colombia 2005, que señala: "Las desfavorables condiciones en las que habitan los grupos indígenas se originan en la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias y las escasas oportunidades de trabajo rural, que los obliga al autoconsumo o a migrar en busca de empleos informales, como ventas informales, servicio doméstico y actividades ocasionales, que generan pocos ingresos y carecen de protección social. A lo anterior se suma, en años más recientes, la presencia de grupos armados ilegales en sus territorios, que los ha obligado a abandonarlos e incorporarse a las zonas marginales urbanas, deteriorando el tejido social de sus comunidades y rompiendo sus lazos culturales ancestrales"¹⁰.

Esta situación evidencia, por ende, una brecha negativa en el ODM 1, una injustificable inequidad que es imperativo resolver si se quiere avanzar no solo en el cumplimiento de la meta a 2015 sino fundamentalmente en alcanzar un desarrollo más incluyente y equitativo para toda la población colombiana.

¹⁰ DNP. Primer Informe de Colombia sobre ODM. 2005. Página 28.