

**EL TRIUNFO DE LA POBREZA Y EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS**  
**A propósito de la focalización y subsidio a la demanda, y su relación**  
**con la pobreza colombiana en la década de 1990-2000**

**RONALD RODNEY DUARTE MORENO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**  
**ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**  
**BUCARAMANGA**  
**2007**

**EL TRIUNFO DE LA POBREZA Y EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS**  
**A propósito de la focalización y subsidio a la demanda y su relación**  
**con la pobreza colombiana en la década de 1990-2000**

**RONALD RODNEY DUARTE MORENO**

**Trabajo de Grado para Optar el título de Economistas**

**Director**  
**ISACC GUERRERO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER**  
**FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS**  
**ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN**  
**BUCARAMANGA**  
**2007**

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRUDUCCIÓN</b> .....	vi
<b>CAPITULO I</b> .....	9
<b>LA POBREZA COMO PROBLEMA COLOMBIANO</b>	
<b>1.1 Aproximaciones a una definición</b> .....	9
<b>1.2 La pobreza y el número de pobres</b> .....	20
<b>1.2.1 La pobreza como carencia de bienes</b> .....	20
1.2.1.1 Línea de pobreza (LP).....	21
1.2.1.2 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).....	26
1.2.1.3 La pobreza como un índice de condiciones de vida (ICV).....	29
1.2.1.4 La pobreza medida simultáneamente como (LP) y (NBI) o método Integrado de pobreza.....	32
<b>1.2.2 La pobreza como falta de desarrollo de las capacidades</b> .....	34
1.2.2.1 La pobreza como negación de la democracia.....	35
1.2.2.2 La pobreza como no correspondencia entre necesidades y Satisfactores.....	37
1.2.2.3 la pobreza como la falta de bienestar y autonomía.....	40
1.2.2.4 La pobreza como índice de desarrollo humano (IDH).....	42
1.2.2.5 El índice de Sen.....	45
<b>1.2.3 La pobreza como exclusión de derechos</b> .....	48
1.2.3.1 La pobreza como exclusión social.....	49
1.2.3.2 La pobreza como descalificación de derechos.....	51
1.2.3.3 La pobreza como inserción precaria.....	54
<b>1.2.4 Otras cifras de la pobreza colombiana</b> .....	57
<b>CAPITULO II</b> .....	59
<b>PRETENSIÓN DE UNA SOLUCIÓN</b>	

<b>2.1 ¿Que son las políticas de focalización y subsidio a la demanda?</b> .....	59
2.1.1 Orígenes de las políticas.....	59
2.1.2 Justificación teórica de las políticas.....	65
2.1.3 Focalización y Subsidio a la demanda.....	73
2.1.4 La focalización del gasto y el subsidio a la demanda en Colombia.....	75
<b>2.2 Implementación de nuevas políticas</b> .....	77
2.2.1 Educación.....	77
2.2.2 Salud y pensiones.....	80
2.2.3 La red de Solidaridad Social (RSS).....	84
<b>CAPITULO III</b> .....	87
<b>LOS NUEVOS LINEAMIENTOS DEL GASTO PÚBLICO Y LA POBREZA COLOMBIANA</b>	
<b>3.1 Generalidades de la pobreza en relación con las políticas</b> .....	87
3.1.1 El subsidio a la demanda y la pobreza.....	89
3.1.2 La focalización y la pobreza.....	95
3.1.2.1 La efectividad del SISBEN en la identificación de pobres.....	100
3.1.2.2 Los problemas de cobertura del SISBEN.....	103
3.1.2.3 El nuevo clientelismo.....	106
3.1.3 La lógica Neoliberal y la pobreza.....	108
<b>CAPITULO IV (CONCLUSIONES)</b> .....	115
<b>LA POBREZA COLOMBIANA, UN DEBATE NO INICIADO Y UN PROBLEMA NO ACABADO</b>	
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	122

## EL TRIUNFO DE LA POBREZA Y EL FRACASO DE LAS POLÍTICAS

“a propósito de la focalización y el subsidio a la demanda y su relación con la pobreza colombiana en la década de 1990-2000”\*

Ronald Rodney Duarte Moreno\*\*

**Palabras claves:** Pobreza, Modelo Neoliberal, Colombia, Indigencia, focalización, subsidio a la demandad.

### Resumen

Terminado el siglo xx , después de enfrentar situaciones del hombre tan humillantes como la pobreza, se hace necesario para académicos y estudiosos analizar que logros han tenido los planeadores de políticas en la lucha contra la escasez de recursos básicos. Dicho objetivo, requiere una reseña de las principales formas de observar la pobreza, un análisis de las políticas iniciadas para atenuarla y un estudio que relacione las políticas con el fenómeno para observar su efectividad.

Desafortunadamente para Colombia el fenómeno se reduce a un concepto numérico, dando preponderancia a los análisis de línea de pobreza e índice de necesidades básicas insatisfechas. En consecuencia, las políticas iniciadas en el país en las década de 1990 se erigieron dentro de la misma lógica objetiva y años después se observa que no fueron efectivas.

La falta de discrecionalidad del país por los problemas legados de la crisis de deuda externa y una clase política tecnócrata subyugada a los intereses norteamericanos, permitieron que la implantación del modelo neoliberal se llevara a cabo en Colombia sin iniciar algún debate sobre el tema. Es por ello que las políticas de focalización y subsidio a la demanda no solo no arrojaron los resultados esperados sino que, en un análisis mas profundo, crearon nuevas formas de pobreza.

Una reformulación dichas políticas se hace urgente a fin de poder encontrar un sendero más adecuado para enfrentar dicho problema. Esa reformulación debe iniciarse con investigación completa de la pobreza colombiana que abarque todas las esferas de hombre y un consecuente planteamiento de políticas para intentar mitigarla. Los autores arguyen que el cambio hacia un subsidio a la oferta y una reestructuración de la política focalizadora, seria un buen inicio en dicha tarea.

---

\* Trabajo de grado realizado para obtener el titulo de Economista.

\*\* Estudiante adscrito a la escuela de economía y administración de la Universidad Industrial de Santander.

## THE TRIUMPH OF POVERTY AND THE FAILURE OF POLICIES

"Concerning the targeting and subsidizing demand and its relationship with the Colombian poverty in the decade of 1990-2000" \*

Ronald Rodney Duarte Moreno\*\*

**Keywords:** Poverty, Model Neoliberal, Colombia, Indigence, Focalitation subsidies to demand.

### Summary

Terminated the twentieth century, after confront situations of men as humiliating as poverty, it becomes necessary for academics and scholars analyze achievements that have had the policy planners in combating the shortage of basic resources. This objective requires an overview of the main ways to observe poverty, a policy analysis for alleviation and initiated a study to link policies with the phenomenon to observe their effectiveness.

Unfortunately for Colombia the phenomenon is reduced to a numerical concept, with emphasis on the analysis of poverty line, and index unsatisfied basic needs. Accordingly, the policies initiated in the country in the decade of 1990 were erected within the same logic and objective years later shows that were not effective.

The lack of discretion for the country's problems legacies of the external debt crisis and a political class technocrat subjugated to American interests, allowed the introduction of the neoliberal model was carried out in Colombia without initiating any discussion on the topic. That is why policies and targeting subsidies to demand not only did not produce the expected results, but in a more profound analysis, created new forms of poverty.

A rewording these policies is urgent in order to find a path best suited to tackle the problem. That restatement should begin with a full investigation of poverty in Colombia covering all areas of a man and a consistent policy approach to try to mitigate it. The authors argue that the shift towards a grant to supply and a restructuring of the political focalitation, it would be a good start in that task.

---

\* Work carried out to obtain the degree degree in Economics.

\*\* Student assigned to the school of economics and administration of the Industrial University of Santander.

## INTRODUCCION

Vivimos en un país pobre, la pobreza encierra casi todos los temas económicos, en Colombia no se ha iniciado un debate fuerte sobre cual debe ser una posible salida al flagelo y, sin embargo, durante toda la cátedra que sobre economía recibí en la universidad, no hubo un solo profesor que dedicara por lo menos una hora de su programa a discutir con sus estudiantes este tema.

La respuesta del por qué, esta lejos de sujetarse a la mediocridad, creo que la razón es que la importancia de la academia de mi facultad se concentro en el crecimiento económico, en las herramientas econometricas, en la microeconomía, macroeconomía, etc., y al final la inquietud de temas tan importantes como el que trata este trabajo quedaron rezagados.

Por tal motivo, este esfuerzo pretende dar respuesta a una parte de las inquietudes que, sobre pobreza, quedan después de terminar mis estudios universitarios. No sin antes asegurar que gracias a la dedicación de varios profesores en dirigir de forma impecable su cátedra, fue posible que muchos de los análisis, en él realizados, se llevaran a cabo.

Lo pretendido en este corto estudio es entender el verdadero significado de la pobreza, (sus causas, consecuencias, diferentes manifestaciones, formas de contabilizar, analizar, entre otras). Luego, reseñar los cimientos teóricos y formas de combatirla en el país para finalizar con un análisis, a manera de evaluación, que busca ser puente entre lo que es la pobreza y lo que Colombia se planteó como una posible salida. Todo lo anterior enmarcado en decenio de 1990-2000.

Para dar cumplimiento a dicho objetivo, es necesario hacer una corta revisión de lo que en el mundo, teóricos y académicos han entendido por pobreza. Por tal motivo, en el primer capítulo se enumeraran las diferentes formas de abordar

el tema, no sin antes analizar el significado del mismo para el caso colombiano.

Luego, la tarea se concentra en entender la pretensión estatal de solucionar el problema de la pobreza mediante el subsidio a la demanda y la focalización del gasto. Para ello, se reseñan los principales argumentos de las políticas, su origen, justificación teórica y forma de aplicación en nuestro país.

En el tercer apartado se intenta observar como fue la relación de las políticas en cuestión con la pobreza colombiana, se busca, en parte, observar que consecuencias trajo la implantación de programas amparados bajo esta lógica en el país en la última década del siglo pasado.

Por otra parte, el lector podrá comprobar que el trabajo no se concentra en la evaluación numérica de la situación aunque la cifra sea referida de forma importante. Lo que pretendimos fue evaluar los argumentos de las políticas y ver como se relacionan con el fenómeno, las veces que utilizamos análisis numéricos, especialmente en capítulo primero y de forma menor en el tercero, fue para mostrar al lector las características de las situación de la pobreza y luego los resultados de los programas que buscaban combatirla.

En lugar de evaluar numéricamente el problema, lo que hicimos fue relacionarlo con la política colombiana y mostrar como la alta dependencia del país para con los organismos financieros internacionales ocasionaron que no siempre las decisiones de política económica instauradas en el territorio nacional sean las mas idónea y recomendables.

También se podrá notar como el análisis se centra de forma importante en el sistema de salud y deja de lado otros como la educación y la vivienda. La razón es simple: la ley 100 de 1993 así lo ha permitido. En la salud se palpa claramente la relación focalización-subsidio a la demanda y pobreza mientras

que en la educación el subsidio aun se mantiene a la oferta aunque se focalice el gasto y en vivienda de interés social, aunque se subsidia la demandad y se focaliza, hasta el año 2000 no se encontraron documentos suficientes para un buen análisis.

Para terminar, podríamos afirmar que el trabajo se guía de la siguiente forma: El primer capítulo sirva para observar la complejidad del problema, el segundo para analizar que la solución, planteada por el modelo neoliberal, abarca solo una parte de todo el fenómeno, el tercero para observar las consecuencias que ello trajo y el cuarto para concluir y plantear que una visión mas amplia de la pobreza puede ser una posible salida para solucionarla en el caso colombiano.

# CAPITULO I

## LA POBREZA COMO PROBLEMA COLOMBIANO

### 1.1 APROXIMACIONES A UNA DEFINICIÓN

No por azar, uno de los teóricos de mayor respeto en el mundo académico en este campo y premio Nóbel de economía Amartya Sen, escribió un artículo titulado “sobre conceptos y medidas de pobreza”<sup>1</sup>. Entre las razones de importancia suprema que motivaron al escritor a crear dicho documento, se encuentra sin duda, mostrar cual difícil de explicar y analizar es el tema de la pobreza.

Las razones por la cuales el análisis de la pobreza se hace tan complejo, están asociadas al gran numero de variables que afectan el fenómeno. Como veremos mas adelante, la pobreza se manifiesta por acontecimientos que van, desde la falta de ingreso, hasta la imposibilidad de opinar sobre las decisiones políticas del un pueblo, lo cual hace un rango de análisis que concierne tanto a la estadística como a la antropología, pasando por la psicología y la política entre otras disciplinas.

Claramente se puede observar en el articulo de Sen, que las parcialidades de investigación gobernaron la complejidad del problema de estudio. Es decir los teóricos analizaron la pobreza desde ópticas muy específicas restando importancia a la globalidad del fenómeno. Por ejemplo, en York a principio del siglo XX Seebohm Rowntree se encargo enfoque biológico de la pobreza, dejando de un lado las demás dimensiones; clasificando las familias pobres con respecto a la falta de ingreso para suplir necesidades físicas de supervivencia. Aquel enfoque, llamado biológico, es hoy en día muy criticado por su parcialidad y no se puede pensar que la pobreza sea una mera

---

<sup>1</sup> SEN Amartya. Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza. Vía Internet en [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

clasificación de familias según situación de necesidades físicas. Por lo anterior, los análisis han evolucionado hasta intentar abarcar todas las dimensiones de la pobreza, lo cual es a todas luces complejo y escabroso.

También, la misma evolución de los análisis ha aumentado la complejidad de interpretación del fenómeno. Tiempo después de Rowntree, por ejemplo, los teóricos asumieron que la pobreza tenía origen también en las formas de interacción social y enfocaron su estudio a la relación existente entre pobreza y desigualdad. M. S. Millar y P. Rovy, son los más fervientes defensores de dicha visión. Después, la pobreza fue estudiada como “Privación Relativa”, como un juicio de valor y últimamente como una definición de política. Por ende cada vez que se intente interpretarla, se debe tener en cuenta desde que perspectiva se esta haciendo el análisis.

Aparte de la diversidad de enfoques desde las cuales los academicos han abordado la pobreza, el Nóbel muestra claramente, que para poder estudiarla se tiene que enfrentar también un problema técnico: La pobreza puede ser medida mediante dos formas diferentes. Un método de ingreso y otro directo. El directo busca medir en número de personas que no satisfacen un grupo de necesidades dadas y, el de ingreso, identifica un nivel de dinero mínimo en el cual todas las necesidades se satisfacen y después cuenta quienes no poseen dicho ingreso<sup>2</sup>. Así, diferentes enfoques de análisis utilizan diferentes formas de medición, lo que arroja un gran número de indicadores que intentan cuantificar la pobreza. Por lo que, aparte de poder ser abordada desde disciplinas diferentes, puede ser medida de forma diferente.

Al encontrarse con tan variado tipo de análisis y mediciones de un mismo fenómeno Edgard David Serrano, profesor de la universidad de Caldas en su estudio sobre pobreza y medio ambiente escribió:

---

<sup>2</sup> *Ibíd.*

“sobre la pobreza y su conceptualización sucede lo mismo que con ciertos asuntos religiosos: en el catolicismo se habla de la santísima trinidad, la cual es fácilmente definida por un practicante de la fe, pero nunca entendida por un observador externo. Para los pobres el problema se vive y se siente, pero cuando se requiere dar una definición formal la diversidad de los elementos en juego hace que se pierda su sentido integral”<sup>3</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, en este capítulo intentaremos reseñar cuáles son las características de los principales estudios que analizan el fenómeno a fin de poder tener un bosquejo claro y global de lo que significa la pobreza, de sus formas de medición y las políticas que, para mitigarla, ellas arrojan.

Empezaremos por mostrar las dimensiones de análisis del significado de la pobreza. Sobre este artículo se tiene que, la pobreza tiene dos grandes formas de abordarse, una objetiva y otra subjetiva.

La concepción objetiva gobierna todos los estudios estadísticos que intentan comprender la pobreza como un fenómeno cuantificable. Es por ello que esta perspectiva encierra los trabajos de la pobreza como carencia de componentes físicos: dinero, agua potable, comida, vivienda, etc.<sup>4</sup> Por tal motivo esta concepción es tal vez la que tiene mayor número de estudios en su andamiaje, refinando cada vez más -con un número mayor de variables- los modelos de regresión que tiene como objetivo comprender el fenómeno. Prueba de ello es que la pobreza concebida como la carencia y la no satisfacción de las necesidades tiene por lo menos 5 formas de medición diferentes. Entre las cuales se encuentra: línea de pobreza (LP), necesidades básicas insatisfechas (NBI), índice de pobreza humano (IPH), índice de calidad de vida (ICV) e índice de desarrollo humano (IDH). Lo anterior sin contar

---

<sup>3</sup>SERRANO Edgard “El concepto de pobreza, su medición y relación con los problemas del medio ambiente” Manizales 2001.

<sup>4</sup> SALAMA, Pierre. Riqueza y Pobreza en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1999

trabajos en los cuales se mezclan entre si como el caso de la pobreza como necesidades de ingreso (LP) y como necesidades básicas insatisfechas (INBI)<sup>5</sup>

Tenemos entonces una dimensión objetiva, que toma la pobreza como carencia física y, que utiliza tanto el método de ingreso como el directo para cuantificar las personas que se encuentra en dicha situación.

La otra concepción, la subjetiva, hace referencia a los sentimientos, a los derechos, a las libertades, a la normatividad, y por ello es difícilmente cuantificable. Esta concepción se caracteriza por estudios sociológicos, antropológicos históricos entre otros, que se relacionan más con los componentes psicológicos de las personas que con los componentes físicos. El sentimiento de volverse pobre, por ejemplo, modifica el consumo y el ahorro. También la incapacidad de los pobres los hace adquirir características que en ausencia de ella se presentarían en menor proporción, la baja autoestima es un ejemplo claro de ello.

En esta concepción tienen cabida los estudios que intentan indagar por la dependencia fuerte de los pobres a la ayuda altruista de los no pobres o, la autoconcepción de pobre por parte del ciudadano para recibir beneficio estatal o de otras instituciones como la iglesia y las ONG'S. Así como muchos otros estudios bajo la misma lógica.

Sin embargo la pobreza no solo tiene variedad de dimensiones de análisis. Los teóricos han dedicado mucho tiempo a encontrar sus causas. Naturalmente, lo que causa la pobreza esta relacionado con la dimensión de análisis utilizada por el autor que la estudie. Por lo tanto se pueden encontrar muchas causas validas para un estudio y no para otro. Por ejemplo, el sentimiento de volverse pobre no tiene importancia para los estudios objetivos de pobreza, pero si la

---

<sup>5</sup> ALVAREZ, Maria Eugenia y Horacio Martínez. "El Desafío de la Pobreza". Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2001.

tiene para los estudios subjetivos de la misma. Este problema multicasual de la pobreza lo analiza Salama y arroja respuesta al afirmar que todas las causas pueden ser reducidas a dos grupos: Las causas históricas y culturales, y las económicas<sup>6</sup>.

Las causas históricas de la pobreza en América Latina, según Salama, están fuertemente relacionados con los efectos de la colonización y la influencia cultural que ello trajo. Es decir, la llegada de los españoles al nuevo continente generó unos tipos de relación social que propiciaron que un grupo de la población se encontrara en una situación indeseable. Salama acusa directamente a la expansión del sistema capitalista de propiciar esas condiciones de exclusión de un grupo de personas que al final se convierten en pobres y transmiten su pobreza a las próximas generaciones.

Con respecto a estas causas, podemos afirmar que la pobreza es un problema hereditario, que trasciende de padres a hijos con pocas posibilidades de solución e igualmente marginales experiencias de éxito. La razón radica en que los hijos de los pobres son pobres también y por lo tanto comparten las posibilidades limitadas de evitar tal situación, y también sus hijos y los hijos de ellos. Las razones que perjudicaron a los primeros, se mantienen casi siempre, hasta los últimos. Es decir, la condición que causó pobreza en la primera familia afectará también a sus descendientes, aunque ellos no tengan ningún tipo de responsabilidad en ello.

Por otra parte, de los motivos económicos de la pobreza, el mismo autor afirma que están relacionados con los efectos positivos o negativos que sobre la misma traen variables económicas como la inflación, el crecimiento, las políticas redistributivas y el gasto público.

---

<sup>6</sup> SALAMA, Pierre. Riqueza y Pobreza en América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1999. Pág. 74

Estas causas están estrechamente relacionadas con la concepción objetiva de la pobreza y se puede evidenciar en las políticas que para mitigarla plantean los diferentes estudios de este enfoque. Ejemplo de ello es la estrategia de equilibrio macroeconómico recomendada por el Banco Mundial para mitigar la pobreza Colombiana que contempla: mantener una baja inflación, un equilibrio presupuestal y un equilibrio externo. El equilibrio presupuestal está relacionado con el gasto público, y el equilibrio externo está relacionado con el crecimiento.<sup>7</sup>

Aclarando un poco. Un aumento general de precios sin indexación a los salarios afecta la capacidad de compra de quienes reciben un salario bajo y los acerca a la pobreza. Por lo tanto intentar que dichos fenómenos no ocurran y buscar condiciones económicas favorables, disminuye la pobreza o por lo menos evita que esta aumente.

Pese a que los teóricos han separado el análisis de la pobreza en dos dimensiones, no es posible afirmar que ella sea uno u otro de ellos. Es más, encontrar una buena aproximación de lo que implica esta situación de los hombres, requiere de analizar objetiva y subjetivamente el fenómeno y de comprender, por ejemplo, cómo la carencia (pobreza objetiva) influye en el sentimiento de volverse pobre (pobreza subjetiva) y viceversa.

Algo que queremos dejar en claro al iniciar este capítulo son los límites que contienen los análisis de la pobreza que privilegian uno u otro enfoque, los límites que contiene considerar la pobreza (como eventualmente lo hacen los gobernantes Colombianos) como una medición estadística o una organización taxonómica, utilizando los mismos términos de Salama.

---

<sup>7</sup> Banco Mundial, informe sobre el desarrollo mundial 1990, Washintong 1990, citado por Maria Eugenia ALVAREZ, Maria Eugenia. El Desafío de la Pobreza. Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2001. Cita 5, Pág. 24

Después de reseñar el componente multidimensional y multicasual de la pobreza debemos referirnos al componente multisintomático de la misma. O a sus diferentes formas de manifestación.

Las manifestaciones de pobreza disminuyen la calidad de vida de las personas. Una manifestación de pobreza es la imposibilidad de abastecerse de alimentos lo que disminuye las condiciones de salud y nutrición del individuo. También la pobreza se puede percibir por la falta de agua potable, lo cual disminuye las condiciones de salubridad de las personas y aumenta la marginación social. De la misma forma, la falta de comunicación afecta al pobre en su posibilidad de opinar en las decisiones públicas.

En síntesis, la pobreza se manifiesta de tres grandes formas: por falta de dinero y por consiguiente presencia de necesidades físicas, por falta de garantías para el desarrollo de las capacidades humanas y por falta de derechos<sup>8</sup>. Estas manifestaciones, aceptadas de forma amplia por los teóricos, se relacionan estrechamente con el concepto de dignidad humana para el caso colombiano.

Al hacer un análisis de la sentencia T-881/02 de la corte constitucional Colombiana, la cual se pronuncia en lo referente al concepto de dignidad humana, podemos relacionarla de forma clara con las diferentes manifestaciones de pobreza avaladas por los estudiosos de la materia. Iniciemos pues dicha relación.

Para la corte, el concepto de dignidad humana puede ser referido para dos casos. 1. como objeto de protección. 2. como funcionalidad normativa.

En el primero la dignidad se entiende de tres formas: 1. la dignidad humana como la posibilidad de planear la vida de acuerdo a lo que cada cual

---

<sup>8</sup> *Ibíd.* Pág.15

considere. Según la corte (vivir como quiera), 2. La dignidad humana como grupo de requisitos físicos de vida que aseguran un bienestar general. Según la corte (vivir bien), 3. La dignidad humana como unas condiciones diferentes a la propiedad que garantiza una integridad física y moral. Según la corte (vivir sin humillaciones).

En el segundo caso, de funcionalidad normativa, la dignidad humana también se entiende de tres formas. En palabras de la corte: 1. como principio fundante del orden jurídico y por lo tanto del estado. (Dignidad como valor), 2. Como principio constitucional y, 3. Como derecho fundamental autónomo, que existe inherente al hombre por el mero hecho de serlo.

Sin dejar de lado el segundo enfoque de la corte (la Dignidad Humana como funcionalidad normativa) que hace referencia a los principios que debe tener el estado social de derecho en la elaboración de leyes decretos y mandatos, privilegiaremos a continuación un análisis del concepto de dignidad humana como objeto de protección de la Suprema Corte y las tres grandes nociones de pobreza mencionadas anteriormente.

Primer análisis: estipulamos que la pobreza se manifiesta como la carencia y no satisfacción de necesidades básicas<sup>9</sup>. Pues bien, para la Corte Constitucional la dignidad humana se puede concebir como unas condiciones físicas para vivir bien.<sup>10</sup>

Naturalmente los magistrados de la Corte y los autores referenciados están pensando en los mismos componentes físicos. Pues, para vivir bien se requiere, entre otras cosas (agua potable, vivienda, alimentación, vestido, etc.)

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> Sentencia T-881/02 (fragmento) referente a los expedientes: T-542060 y T-602073

Una persona que se considera pobre para lo teóricos por que no tiene los requerimientos físicos expuestos antes, también manifiesta, Según La corte constitucional colombiana, una violación de su dignidad humana por no poder vivir en condiciones mínimas entendidas como vivir bien.

Segundo análisis: otra manifestación de la pobreza según la academia, ocurre cuando el ciudadano no puede desarrollar su vida según sus gustos o, la pobreza se evidencia con la no realización de las capacidades humanas. De igual forma, para los magistrados de la Corte. Vivir de forma digna es “la posibilidad de diseñar un plan vital y determinarse según sus características (vivir como quiera)”

El teórico que ha analizado a mayor profundidad la pobreza como privación de capacidades humanas es Amartya Sen. Según Álvarez y Martines, Sen afirma que “el nivel de vida de una sociedad se justiprecia, no por el nivel mínimo de ingresos, sino por la capacidad de las personas para vivir el tipo de vida que para ellas es significativo”<sup>11</sup>. Al respecto, la Corte manifiesta, que la dignidad se visualiza cuando las personas tiene discrecionalidad con respecto a sus vidas. Claramente la manifestación de la pobreza según Sen maneja la misma lógica que los magistrados colombianos al referirse a la dignidad humana. Por lo tanto cuando un individuo no vive acorde a sus preferencias es pobre y carece de dignidad.

Tercer análisis: La exclusión de derechos<sup>12</sup> es la última manifestación de pobreza según los académicos. Ellos hacen referencia a la imposibilidad de los ciudadanos de ser cobijados con los derechos que el soberano ha instaurado para el pueblo. Cuando un segmento de la población no es cobijada por los mecanismos de justicia que estipularon en las constituciones o acuerdos internacionales, esta población es pobre. Al igual que los análisis anteriores,

---

<sup>11</sup>ALVAREZ, Maria Eugenia. El Desafío de la Pobreza. Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2001. Pág. 97

<sup>12</sup> Ibíd. Pág. 15

este ultimo también tiene cabida en concepto de dignidad humana entendida según el cual, la dignidad humana es “la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física moral (vivir sin humillaciones)”<sup>13</sup>.

Según el (DNP) “los bienes no mercantiles se refieren al ámbito de lo publico, al espacio social, cuya característica principal es que no puede adquirirse mediante el ingreso: (sentido de pertenencia, seguridad, igualdad, libertad, identidad, autonomía, reconocimiento social, medio ambiente)”<sup>14</sup>.

Muy claramente se nos muestra ahora la relación entre el concepto de dignidad humana de la Corte y las formas de manifestación de la pobreza según los diferentes académicos. En este caso, la corte afirma que vivir de forma digna esta relacionado con poseer uno bienes no privados (derechos) que posibilitan que la relación del individuo con la sociedad sea adecuada. Y en el caso académico se habla de uno bienes no mercantiles intangibles que cumplen el mismo propositito.

Con lo anterior queda más que comprobada la relación estrecha que existe entre las manifestaciones de pobreza y el concepto de dignidad humana, a punto tal de poder afirmar que la pobreza es la ausencia de dignidad humana.

Pero, a parte de ello, este análisis también nos sirve para identificar claramente como las aproximaciones subjetivas y objetivas de la pobreza están lejos de ser individuales y no relacionados, el concepto de dignidad humana, por lo menos para las altas Cortes Colombianas, los agrupa y considera que la conglomeración de tales componentes es lo que posibilita que el hombre viva de forma digna, especialmente en el caso de la dignidad humana como objeto de protección.

---

<sup>13</sup> Sentencia T-881/02 (fragmento) referente a los expedientes: T-542060 y T-602073

<sup>14</sup> ALVAREZ, Maria Eugenia. El Desafío de la Pobreza. Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2001. Pág.115

Dicho concepto resulta pertinente por que nos muestra unas condiciones mínimas de vida, por debajo de las cuales el hombre se encuentra en una situación tal, que por el hecho de ser hombre, no debería estarlo. Unas condiciones indeseables, unas condiciones de pobreza. Por lo anterior, a medida que avance el capítulo podemos entender de mejor forma por que la dignidad humana es considerada como punto de diferencial de las personas pobres de las que no lo son.

Confirmando nuestra argumentación, Libardo Sarmiento en su libro, *topología municipal con base en las condiciones de vida*, afirma que “la pobreza constituye una violación permanente de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, en cuanto mantiene en una condición de indignidad al conjunto de personas que lo padece”.

Es necesario, ya para terminar, ordenar la forma de definir la pobreza teniendo en cuenta la relación que existe entre todas las posibles dimensiones de análisis.

Una característica específica en cualquier estudio que encontramos sobre pobreza, es que el fenómeno está caracterizado por la carencia. En algunos casos carencia monetaria (pobreza monetaria). En otros carencia componentes de infraestructura necesarios (necesidades básicas insatisfechas), en otros carencia de garantías de derechos y en otros carencia de libertad.

Esta carencia se torna necesaria cuando suponemos que sus componentes son indispensable para que los hombres desarrollen su vida de forma tal, que puedan disponer de sus actos según sus voluntad y no podrán ser tratados en contra de la misma.

Aunque puede ser prematuro, lo analizado hasta ahora nos sirve para afirmar que: *la pobreza es la incapacidad humana de abastecerse de los*

*requerimientos básicos para llevar una vida digna.* Estos requerimientos son de dos tipos: Los físicos. (Casa, comida, vestidos, comunicación, etc.) Y los no físicos, (derechos, libertades y conocimientos).

## **1.2 LA POBREZA Y EL NÚMERO DE POBRES.**

En el apartado anterior pudimos definir claramente que es la pobreza, cuales son sus diferentes dimensiones, causa y formas de manifestación; A continuación intentaremos reseñar cuales son las principales formas de medir este fenómeno. Naturalmente, y como ya dijimos, encontremos que la pobreza analizada desde una dimensión objetiva, que tienes sus causas en la falta de un grupo de bienes materiales es la mas fácil de cuantificar. A pesar de ello, la pobreza analizada desde otras ópticas es también medida pero de forma un tanto diferente. Por consiguiente, en esta sección intentaremos analizar un esas formas de medición especialmente en el caso Colombiano.

### **1.2.1 La pobreza como carencia de bienes.**

La importancia de esta óptica, para el caso colombiano, radica en que todas las políticas recomendadas por el Banco Mundial para combatir la pobreza en el país se justifican en esta forma particular de análisis del fenómeno y, básicamente, la gran mayoría de herramientas estadísticas utilizadas para el estudio de la pobreza colombiana tienen sus sustento en las formas de medición que señalamos a continuación.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Véase el libro “LA POBREZA EN COLOMBIA” escrito bajo los lineamientos del Banco Mundial por MAY Ernesto y editado en Bogota por TM editores en 1996.

Por otra parte, esta forma de analizar el fenómeno pertenece a la relación con la dignidad humana erigida según la carta constitucional, al asegurar que la dignidad es un estado físico favorable o (vivir Bien).

### **1.2.1.1 La línea de pobreza (LP)**

Esta forma de medición indirecta, consiste en identificar un grupo de bienes necesarios para vivir de forma digna, principalmente: alimentación, vivienda, salud y vestido, luego, buscar el valor monetario que para adquirir estos bienes se requiere y, posteriormente, observar que porcentaje de la población no cuentan con dicho nivel de ingreso<sup>16</sup>.

Las personas consideradas como pobres son aquellas cuyo nivel de renta está por debajo del suficiente para comprar la canasta requerida para vivir bien o, expuesto de otra forma, el dinero que reciben diariamente no llega a la línea de pobreza (LP).

De esta manera particular de medición se desprende la Línea de Indigencia o (LI) que maneja la misma lógica de la (LP) pero toma como canasta base solo la alimentación, medida en calorías mínimas necesarias diarias, para calcular el ingreso que discrimina quienes son indigentes de quienes no lo son. Es decir indigentes son aquellos que no logran tener dinero diario para alimentarse según sus requerimientos biológicos.

Una de los problemas que esta técnica presenta es que no puede ser utilizada para hacer comparaciones internacionales ya que el precio de la canasta de bienes utilizada para calcular la (LP) varía dependiendo de cada país. Por ello el Banco Mundial realizó los cálculos de la (LP) con base en dólares de paridad de precio adquisitivo que disminuye las diferencias de los precios de

---

<sup>16</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogotá 2001. Pág.15

los países y permite hacer comparaciones. Para América Latina y el Caribe el Banco Mundial señaló una línea de pobreza de US\$ 2 para (LP) y US\$ 1 (LI) diarios por persona.

Otra limitante importante de este indicador es que subestima la pobreza en los países menos avanzados como Colombia. Ya que, toma los ingreso monetarios exclusivamente y desecha los no monetarios, difíciles de evaluar y principalmente importantes para los países en vías de desarrollo<sup>17</sup>.

### Cifras de la pobreza en Colombia según (LP)

**Cuadro 1**

POBRZA EN % DE LA POBLACION SEGÚN INGRESO (LP)						
	DNP <sup>(1)</sup>		CEPAL <sup>(2)</sup>		DEFLACTADO CON IPC <sup>(3)</sup>	
AÑOS	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA	POBREZA	INDIGENCIA
1978	56.3	23.3			59.1	25.1
1980			39.0	16.0		
1986			38.0	17.0		
1988	54.3	22.1	46.3	23.1	59.2	27.2
1991	57.7	23.6			57.7	23.6
1993	56.4	23.3	49.0	27.0	56.4	23.3
1994			47.0	25.0	54.4	20.8
1995					55.0	20.3
1996	52.3	18.7			53.8	
1997	50.3	18.1			54.2	
1998	51.5	17.8			55.7	
1999	55.0	20.9			60.1	

1. DNP 1978-1988 "la situación social el Colombia" Y. 1991-1999 "coyuntura económica e indicadores sociales".

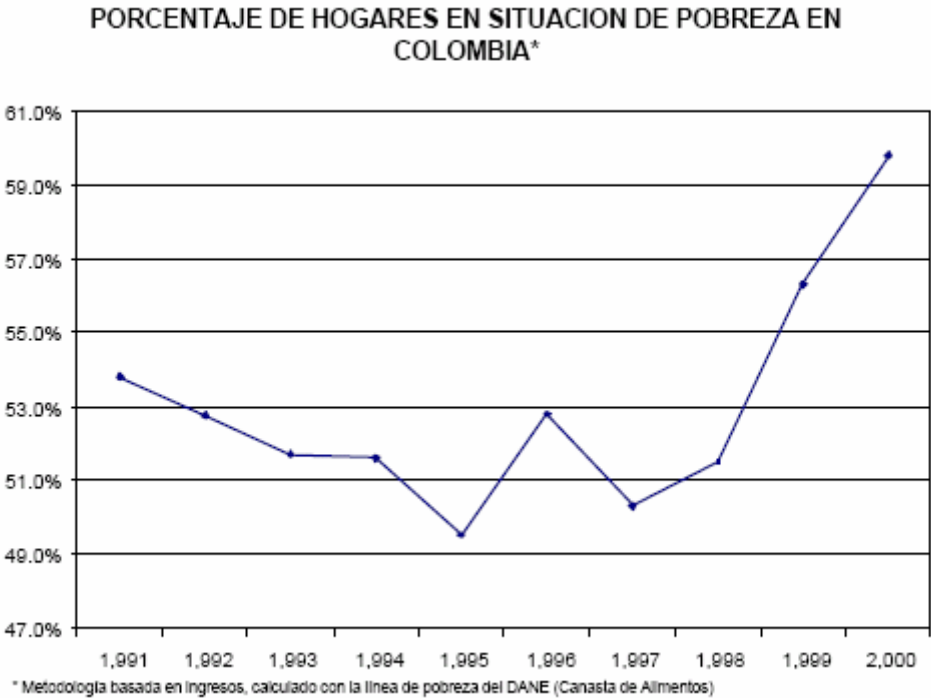
2. CEPAL "panorama social de América latina", Chile 1998.

3. Oscar Fresnada 1978-1995

<sup>17</sup> SALAMA, Pierre. Riqueza y Pobreza n América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1999 Pág. 153.

El cuadro anterior se muestra claramente que la pobreza colombiana medida desde el ingreso, en términos generales, no ha disminuido considerablemente, aun tomando distintas metodologías que arrojan diferentes resultados, como, los del (DNP) y la (CEPAL).

Sin embargo, para observar mejor este comportamiento, veamos un grafica tomada de un estudio de Jairo Núñez y Juan Carlos Ramírez que escribieron para la CEPAL oficina Colombia, un documento con referencia al tema, llamado: “Determinantes de la Pobreza en Colombia, Años Recientes”.



Del cuadro 1 y Según el (DNP), el porcentaje de pobres en Colombia a pasado de 56.3% a 59.0% de la población en un lapso de 22 años (1978-2000). Ello demuestra que las políticas encaminadas a disminuir la pobreza en el país no han sido efectivas en su misión, por lo menos en este tipo de pobreza.

Mas desalentador resulta el análisis que se hace cuando se deflactan los datos para que la inflación no sesgue los resultados por que, recordemos, que la (LP) es el valor monetario de una canasta de bienes. Del estudio echo por Oscar frenada se deduce que, deflantando las cifras a través de índice de precios a consumidor, encontramos que hasta 1999 la pobreza aumento de 59.1% a 60.1% lo cual muestra con mayor certeza que la pobreza montería medida por (LP) es un fenómeno en constante aumento en el país.

En términos absolutos, según esta consideración de pobres, los desposeidos en Colombia pasaron de ser 15.154.000 personas en 1978, a ser 21.387.000 personas en 1999. es decir, uno de cada dos colombianos no cuenta con ingreso suficiente para comprar una canasta de bienes mínima para vivir de forma digna.

Aunque el porcentaje de colombianos bajo la línea de indigencia, disminuyo de forma importante (4 puntos porcentuales) en el mismo periodo, se puede argumentar que de 1997 a 1999, fue el momento en cual este indicador se incremento de forma mas dramática. Aumentando de 18.1% a 20.9% de la población

Las cifras de pobreza, se argumenta, están relacionadas con otros indicadores sociales como, por ejemplo, la tasa de desempleo. Dado que mientras el numero de desempleados en Colombia era de 1 millón de personas en 1990, en 1999 se triplico a mas 3 millones de personas<sup>18</sup>. Es decir, el desempleo es un parámetro que influye de forma positiva en el la pobreza.

Otra particularidad de este análisis es la importancia de la constante presencia de la pobreza más en el área rural que el sector urbano. Lo anterior se comprueba analizando por separados la pobreza urbana y rural en el mismo

---

<sup>18</sup>ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 27.

periodo (1978-1999). En el sector urbano, la pobreza bajo de 48.6 a 45.2 por ciento de la población, en el sector rural se incremento de 70.0 a 79.7 por ciento de la población. Para el año 2000 la pobreza rural alcanzaba a más del 80% de la población. La indigencia tiene un comportamiento similar. Es decir, mientras se reduce en el sector urbano se aumenta en el sector rural.

Las diferencias entre el campo y la ciudad son preocupantes. En términos de ingreso, un hogar urbano recibía en 1997 \$720.000 en promedio, mientras que en el sector rural se registro un promedio por familia de \$247.000<sup>19</sup>

La diferencia del ingreso también ha tenido en Colombia una marcada discriminación de género, siendo las mujeres las más perjudicadas, tanto en bajo nivel de ingreso como en alto nivel de desempleo.

Mientras la tasa de desempleo para los hombres en 1991 era de 6.9, para las mujeres era de 13.0. La evolución de esta tasa es aun mas preocupante ya que en un periodo de 9 años, ósea de 1991 a 2000, la tasa de desempleo aumento 15.2 para los hombre y 23.9 para mujeres<sup>20</sup>.

De todo lo anterior podemos argumentar que, la pobreza de ingreso en Colombia afecto a mas del 50% de la población de forma constante una década después de haber sido impuesto con mas fuerza el modelo neoliberal, que la pobreza de ingreso en Colombia afecta en el sector rural mas que en el sector urbano y que las mujeres no han podido disminuir el carácter discriminatorio que presentan en el nivel de ingreso.

---

<sup>19</sup> DANE, encuesta nacional de calidad de vida 1997

<sup>20</sup> Jairo Núñez y Juan Carlos Ramírez, “determinantes de la pobreza en Colombia, años recientes. documento CEDE 2002-19 CEPAL edición electrónica [http://webpondo.org/files\\_enemar03/nunez.pdf](http://webpondo.org/files_enemar03/nunez.pdf)

### 1.2.1.2 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

Esta forma de medición estipula que las necesidades básicas insatisfechas son: “niveles de bienestar aceptable para llevar una vida digna, debajo de la cual la privación es intolerable”.<sup>21</sup>

Es decir, la pobreza no es entonces el dinero necesario para satisfacer las necesidades, sino, las necesidades mismas. No es la falta de dinero lo que caracteriza al pobre, es el no lograr satisfacer un grupo de requerimientos para vivir de forma digna.

Esta técnica, patrocinada por el (BM) Banco Mundial y el (BID) Banco Interamericano de Desarrollo en la década de los 80's, tiene como objetivo relacionar la falta de capital físico y de infraestructura requerida para el desarrollo económico con los problemas de la pobreza latinoamericana. Por ello, existen unas necesidades relevantes y, los estados deberían hacer énfasis en mejorar las condiciones de salud y educación de la población, por ejemplo, como formas de lograr el desarrollo económico y disminuir la pobreza.

Dado lo anterior se configuran las siguientes necesidades básicas:

*Vivienda inadecuada.* cuando el alojamiento no cumple con ciertos requisitos mínimos de habitabilidad como lo son: que no sea un alojamiento natural (cueva) o una construcción hecha para otros fines (puente, alcantarilla, etc.), que no sea un refugio móvil, que posea pisos, que sus paredes no sean de tela o desechos, que posea alcantarillado, y agua potable.

*Hacinamiento crítico.* Cuando en la vivienda se alojan más de tres personas por habitación.

---

<sup>21</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág.39

*Ausentismo escolar.* Cuando en la vivienda existen niños en edad escolar que no asisten a la escuela.

*Alta dependencia económica.* Más de tres personas a cargo del jefe de hogar.

Desde esta técnica se considera pobre a las familias, y todos lo que en ellos habitan, que no satisfagan una de las necesidades anteriormente enumeradas e indigentes a aquellas familias que no satisfagan dos (2) o mas necesidades básicas.

Una de las ventajas que tiene esta técnica, es que caracteriza de forma cualitativa y no cuantitativa el fenómeno (como ya dijimos). Es decir, asigna cualidades al análisis, como el número de personas por alojamiento o, las características específicas de la vivienda. Cosa que no hace el análisis mediante (LP) y que naturalmente es indispensable para hacer una medición acertada del fenómeno.

La falencia que trae este tipo de análisis es la insuficiencia de las necesidades que se cree padecen los pobres. Dado que, claro esta, las necesidades como la recreación, el medio ambiente o el tiempo libre no son tomadas como básicas, en parte por que estas necesidades tienen poca importancia para el desarrollo económico.

Sin embargo y pese a lo anterior, podríamos argumentar que la ausencia de recreación hace parte de otra forma de concebir la pobreza, la pobreza como la exclusión de derechos y no como requerimientos físicos necesarios. Es decir, esta forma de medición de la pobreza calcula solo una óptica particular de abordar el fenómeno, una forma objetiva, al igual que la (LP) y que, además, solo se enmarca en una manifestación de la pobreza que es la pobreza como la ausencia de ingreso y la no satisfacción de necesidades. La pobreza como ausencia de derechos, como el ambiente limpio es analizada mas adelante.

Otra limitante del método de (NBI) es que no toma el importante componente de la alimentación en sus necesidades básicas. Y, no lo hace por que supone que una familia, al satisfacer las necesidades anteriores, ya ha solucionado su déficit alimentario<sup>22</sup>. Lo cual no es del todo cierto.

## **Cifras de Pobreza en Colombia según Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

**Cuadro 2**

<b>NBI - PERSONAS</b>	<b>CENSO</b>			
	<b>1973</b>	<b>1985</b>	<b>1993</b>	<b>2005</b>
Personas con NBI	70.5	43.2	35.8	27.6
Dos o más NBI	44.9	21.4	14.9	10.6
Vivienda inadecuada	31.2	12.9	11.6	10.4
Servicios públicos inadecuados	30.3	20.9	10.5	7.4
Hacinamiento crítico	34.3	19.0	15.4	11.0
Inasistencia escolar	31.0	11.2	8.0	3.6
Alta dependencia económica	29.0	13.3	12.8	11.2

fuentes: DANE

Desde esta óptica el panorama parece ser mas alentador, ya que el porcentaje de personas pobres (con una NBI) a disminuidos constantemente pasado de una crítico 70.2% en 1973 a un 27.6% en 2005. La indigencia (con más de 2 NBI) presenta un similar comportamiento. Paso de ser el 44.9% de la población a se el 10.6 % en 2005.

La disminución paulatina del porcentaje de colombianos que padecen necesidades básicas es lógica con la disminución del índice.

<sup>22</sup> SALAMA, Pierre. Riqueza y Pobreza n América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1999 Pág. 155.

Por lo anterior, el cuadro 2 muestra como la totalidad de las necesidades básicas insatisfechas (vivienda inadecuada, inasistencia escolar, etc.) han disminuido en 2/3 partes de lo que se registraba en 1978.

Teniendo importancia suprema la disminución del ausentismo escolar, pasando de del 30% de la población en edad escolar en 1978 al 3.6% en 2005.

Sin embargo es de notar que el (DNP)<sup>23</sup> muestra que en los años de 1996, 97,98 y 99 el porcentaje de pobres según (NBI) era de 26.5, 25.9, 26.0 y 24.9 respectivamente. Mientras que en mismo orden la indigencia era de 8.9, 8.6, 8.2 7.3. Todos, porcentajes muy inferiores de lo que el 27.2% pobres y el 10,6% indigentes que se registraron en el 2005,

Ello nos permite afirma que si bien el porcentaje de colombianos que padecen necesidades básicas insatisfechas (NBI) ha disminuido desde 1978, esta en aumento paulatino desde partir de 1996. Es decir, al disminuir a 10 años la serie, esta tiene pendiente positiva.

### **1.2.1.3 La pobreza como un índice de condiciones de vida (ICV).**

Esta forma de medir la pobreza resulta interesante, entre otras cosas, por que fue desarrollada por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación Colombiano o (DNP). Y, al ser un análisis colombiano de la pobreza se reviste de importancia para este trabajo.

El índice de condiciones de vida (ICV) se caracteriza por que se fundamenta en la existencia de “un único conjunto de necesidades humanas que no varían el tiempo aunque si sus satisfactores”<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> DNP “informe de desarrollo humano para Colombia” Misión social del PNUD, TM editores Bogota 1998.

<sup>24</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 50

Como vimos, el método (NBI) tenía su justificación en relacionar la pobreza como una traba para el desarrollo, por lo tanto, necesidades como la educación tenían importancia primaria. Por el contrario el (ICV) intenta recoger todas las necesidades físicas humanas, sin darle preferencia a aquellas de importancia relevante para el desarrollo económico. Sin embargo, cabe apuntar que, para el cálculo de (ICV) se toma un subconjunto de las necesidades humanas invariantes y se le asigna una importancia vital.

Me explico, este subconjunto de necesidades, del cual se desprende el (ICV), tiene una particular característica. A decir que, una ausencia prolongada de las mismas podría ocasionar la muerte<sup>25</sup>. Dicho de otra forma, aunque existen un grupo grande de necesidades invariables humanas, el (ICV) se erige teniendo en cuenta solo un conjunto menor de necesidades que son esenciales para vivir.

Lo anterior tiene como consecuencia que aunque en primera estancia esta lógica aborda el fenómeno de la pobreza de forma completa, recae en las mismas limitantes que tiene el estudio de (NBI) ya que el subconjunto de necesidades del cual se calcula el (ICV) solo contiene una parte de todas las necesidades humanas invariantes.

Por otra parte, para la medición de dicho índice, se parte de la metodología del I-SISBEN y adaptaciones de la información de la encuesta de características socioeconómicas CASEN del Censo hecho por el DANE 1993<sup>26</sup>, se mide tomado en cuenta doce variables que parten de los tres siguientes grupos:

*Dotación de capital human.*

- años aprobados de educación del jefe del hogar.
- niños de 5 a 12 años que asisten al centro d educación formal.

---

<sup>25</sup> *Ibíd.*

<sup>26</sup> Alfredo Sarmiento y Clara Martínez, “Topología municipal con base en las condiciones de vida. Ed. Antropos Bogota 1998.

- asistencia de jóvenes de 12 a 18 años que acuden a la escuela secundaria o a la universidad.

#### *Acceso a bienes físicos.*

- características de la vivienda. (paredes y piso)
- calidad de los servicios públicos.(agua potable, alcantarillado, condiciones sanitarias, combustible para cocinar)

#### *Estructura y tamaño de la familia.*

- *Niños menores de seis años y número de personas por cuarto.*

Los cálculos estadísticos anteriores emiten un número índice en un rango de 0 a 100 que aumenta de forma proporcional a las condiciones de vida.

### **La pobreza en Colombia según el índice de calidad de vida (ICV)**

Básicamente este índice ha tenido la siguiente evolución en el país: en 1993 el índice era de 70.8, en 1996 72.3, en 1997 y 1998 el índice se mantiene en 73.3<sup>27</sup>, para el 2003 en (DNP) sostuvo que el (ICV) era de 74<sup>28</sup>.

Alberto Montenegro argumenta en el boletín del (DNP) anteriormente referenciado, que de los cuatro factores que componen dicho índice, en de capital humano individual (educación) es el que mas a favorecido el incremento de esta medición. Es decir la disminución del ausentismo escolar fue la variable que mas jalono el aumento de las condiciones de vida de los colombianos.

En el mismo boletín se muestra que las zonas rurales aunque mejoraron, continúan con un escaso 53.3 de (ICV) mientras que con menos crecimiento,

---

<sup>27</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 50.

<sup>28</sup> Boletín de prensa N 36 de marzo de 2006 del DNP. vía Internet en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

tan solo 1.5 de aumento con respecto al 1997, el sector urbano presenta un 84.5 de (ICV).

Las falencias y los límites de esta medida deben ubicarse en las registradas en el apartado anterior, en el cual lo analizamos más a fondo. Por ejemplo: “los indicadores seleccionados no incluyen el factor ingreso, tampoco necesidades tan significativas como la salud o la seguridad social y obvian indicadores relacionados con la participación social y política”.<sup>29</sup> Pese a ello el (ICV) ha tenido un comportamiento favorable aunque todos los demás muestra tendencias diferentes.

#### **1.2.1.4 Pobreza medida simultáneamente como (LP) y (NBI) o METODO INTEGRADO DE POBREZA.**

Esta forma de medición del fenómeno mezcla dos técnicas expuestas anteriormente y lo hace para eliminar “el carácter parcial y las limitaciones de cada enfoque”<sup>30</sup>.

Las primeras reflexiones con respecto a esta forma particular de medir la pobreza, la hacen Beccaria y Menjulin (1988), Katsman (1989) y Larreta (1989). De estos primeros estudios se desprende la postura conceptual que toma la CEPAL a través de Julio Boltvinik en 1989.

La lógica es simple. Una persona se considera pobre según tres formas y no pobre según una teniendo en cuenta el siguiente criterio.

---

<sup>29</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág.53

<sup>30</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 39.

- Cuando la persona es pobre por (LP) – no tiene ingreso que superen la línea de pobreza- y por (NBI) – tiene por lo menos una necesidad básica insatisfecha- se le llama **pobre pobre** y al fenómeno **pobreza crítica**.
- Cuando la persona es pobre por (LP) –no tiene ingreso que supere la línea de pobreza- pero satisface todas sus necesidades básicas. Es decir, no es pobre por (NBI). El fenómeno recibe el nombre de **pobreza reciente**.
- Cuando la persona no es pobre por (LP) –su ingreso supera la línea de pobreza- pero no satisface al menos una de sus necesidades básicas. Es decir, es pobre por (NBI). El fenómeno recibe el nombre de **pobreza inercial**.
- Cuando la persona no es pobre por (LP) – su ingreso supera la línea de pobreza y satisface todas sus necesidades. Es decir, no es pobre por (NBI) se considera que la persona es **no pobre**.

Una análisis de la concepción anterior hecha por Salama argumenta que esta forma de medir la pobreza arroja nuevas luces con respecto al estudio de la misma. En su análisis la pobreza reciente y la pobreza inercial configuran una nueva mirada al fenómeno.

Según el mismo autor, aquellos pobres por (LP) pero no por (NBI) o pobres recientes, toman el nombre de **pobres no pobres** y se caracterizan por ser familias que conservan un patrimonio (especialmente lugar de alojamiento) pero sus ingresos son cada vez menores, familias que se están volviendo pobres. Esta nueva forma de pobreza ha tenido un marcado incremento en toda América latina<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> SALAMA, Pierre. Riqueza y Pobreza n América Latina. Fondo de Cultura Económica, México 1999  
Pág. 156.

Por otro lado, Álvarez y Martínez argumentan que la pobreza inercial se caracteriza por suponer que estas familias están logrando mejores ingresos pero aun no han podido suprimir ciertas necesidades básicas<sup>32</sup>.

Este método integrado puede arrojar mejores características de la pobreza y cuales son las magnitudes de profundidad y agudización de la misma. Por ello el método integrado de pobreza ayuda a diseñar políticas más efectivas para eliminar el fenómeno, ya que se puede identificar las causas de forma más acertada.

### **1.2.2 La pobreza como falta de desarrollo de las capacidades**

La importancia de este apartado radica en reseñar la concepción de la pobreza desde una óptica que toma como principio fundamental que el hombre posee todas las capacidades para desarrollar su vida de forma digna según sus preferencias.<sup>33</sup>

Se podrá observar claramente la relación que existe entre el concepto de dignidad humana de La Corte Suprema de Justicia y esta manifestación de la pobreza.

Si recordamos un poco, según la corte, la dignidad humana se caracteriza por la posibilidad de realizar su vida según su preferencia y este enfoque parte del concepto, según el cual la pobreza limita las capacidades inherentes al hombre. Es decir todos los hombres poseen las capacidades necesarias para vivir según su voluntad, cuando no lo pueden hacer son considerados pobres o indignos en el caso de la Corte Constitucional.

---

<sup>32</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogotá 2001. Pág.

<sup>33</sup> *Ibíd.* Pág. 46.

### 1.2.2.1 Pobreza como negación de la democracia.

Esta particular forma de concebir la pobreza fue desarrollado por la (UNICEF) en la década de los 70`s. Nace por la falta de correspondencia entre los esfuerzos invertidos en reducir la pobreza y los pocos logros obtenidos de dicha empresa.

Básicamente este enfoque busca contradecir las visiones de la pobreza como la mera escasez de bienes físicos, ya que supone que la pobreza monetaria analiza solo una de las dimensiones del fenómeno.

Este estudio erige su principal critica contra el análisis de (NBI), por que advierte que estas últimas son necesidades únicamente biológicas, restándole valor a las necesidades sociológicas, sociales o éticas que están presentes en los hombres gracias la forma en que estos se relacionan.<sup>34</sup>

Dado lo anterior, la pobreza para la (UNICEF) se manifiesta con “una profunda desigualdad social, una injusta distribución de las oportunidades de desarrollo, un bloqueo objetivo de las posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas y por lo tanto desnaturaliza el sentido de la democracia y se convierte en su mas radical negación”<sup>35</sup>

La relación pobreza-democracia se afirma cuando la (UNICEF) sostiene que, todo gobierno es democrático cuando la lucha contra la pobreza sea su principal política y objetivo social<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> *Ibíd.*

<sup>35</sup> UNICEF, Necesidades Básicas y Calidad de Vida. Oficina de Área-Bolivia-Paraguay-Perú, lima 1977 Págs. 9-19. citado por Álvarez y Martines Pág. 76.

<sup>36</sup> *Ibíd.*

Siendo coherente con lo que hemos argumentado a lo largo de este primer capítulo, esta concepción de la pobreza es difícilmente cuantificable por que parte de una visión subjetiva y su análisis es más social que estadístico.

Pese a lo anterior, la (UNICEF) propone replantear algunos indicadores sociales que harían medir de forma más real el ingreso y el nivel de vida entre los grupos sociales.

Esos indicadores sociales se replantean de la siguiente manera.

- *Necesidades físico-biológicas.* (alimentación, vivienda, servicios, mobiliario y equipo).
- *Necesidades socio-económicas.* (condiciones de trabajo, seguridad social, educación, cultura, desarrollo personal y social, recreación)
- *Necesidades socio-políticas.* Confianza personal en las instituciones públicas, administración de justicia.

La lógica de la UNICEF difiere de las anteriores por que encierra, hasta ahora, el análisis del mayor número de necesidades humanas. Lo cual muestra que esta forma de concebir la pobreza está más cerca de analizar las características reales del fenómeno que las anteriores visiones.

En el análisis de condiciones de vida, desarrollado por el (DNP) y analizado en el apartado anterior, buscaba analizar la pobreza como un cúmulo de necesidades invariables, pero su estudio se tornaba corto, cuando de ese gran grupo de necesidades extraía solo aquellas que de no satisfacerlas podrían ocasionar la muerte. En ese orden de ideas, la recreación jamás sería utilizada en el análisis del (ICV), por que una ausencia prolongada de recreación es poco probable que ocasione la muerte. A diferencia de ello el enfoque que actualmente vemos otorga principal importancia a ese tipo de necesidades ya

que influyen en las formas de relación humana y por lo tanto su satisfacción es una necesidad, que de no ser satisfecha genera pobreza.

El componente mas de este tipo de estudio radica en que, aun enfocando su análisis por una manifestación particular de la pobreza, no desecha el resto de enfoques como si lo hace la técnica de (LP) o (NBI).

Para concluir, básicamente el estudio de la (UNICEF) encierra los tres componentes principales de la dignidad humana al tomar la pobreza como necesidades: Físico-biológicas (vivir bien), socio-económicas (vivir como quiera) y, socio-políticas (vivir sin humillaciones). Es decir este enfoque comprende todas las posibles formas del término dignidad humana y por lo tanto puede estudiar, eventualmente, todas las formas de manifestación de la pobreza.

#### **1.2.2.2 La pobreza como no correspondencia entre necesidades y satisfactores.**

Este enfoque toma su nombre de los aportes hechos por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn y, principalmente, del artículo titulado “Desarrollo a Escala Humana”<sup>37</sup> que parte del concepto fundamental del desarrollo de las personas y no de los objetos.<sup>38</sup>

Nos adentramos ahora en un tipo de análisis que rompe completamente el molde de los que hasta ahora hemos desarrollado. Mientras todas las anteriores visiones de la pobreza hacen énfasis en las necesidades, este estudio, aparte de ello, le da importancia relevante a los satisfactores.

---

<sup>37</sup> *Development Dialogue*, CEPAL y Fundación Dag Hammarskjöld, Uspala 1986. se puede encontrar en Internet bajo el dominio [dev.fecovi.org.uy/neticoop/IMG/pdf/DesEscalaHumana.pdf](http://dev.fecovi.org.uy/neticoop/IMG/pdf/DesEscalaHumana.pdf)

<sup>38</sup> *Ibíd.*

El análisis de la Max-Neef tiene semejanza con el del (DNP) o el (ICV) por que supone unas necesidades globales y poquísimamente variables a lo largo del tiempo. Es decir, su estudio no se basa únicamente en la necesidad del ingreso. Sin embargo se diferencia de dichos enfoques por que utiliza todas las necesidades humanas y no una parte de importancia vital.

Los autores de esta corriente califican las necesidades humanas de dos formas “según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite reconocer: por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad”<sup>39</sup>.

El gran avance de este trabajo es expresar dimensiones para la realización humana que encierran los conceptos básicos de la dignidad. A saber, la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, el ocio, la creación, la identidad y la libertad, son requerimientos básicos para poder ser lo que yo quiera, vivir bien y sin que nadie me humille. Lo anterior nos da una visión de la magnitud de variables que intenta evaluar esta visión y lo cerca que esta su análisis de aproximarse al problema real de la pobreza

Por otra parte la categoría axiológica de las necesidades humanas encierran principios ampliamente aceptados como lo es la necesidad de ser, tener, hacer, y estar. Este tipo de necesidades están justificadas por ellas mismas<sup>40</sup>. Es decir el hombre debe saciarlas por el mero hecho de ser hombre.

A lo anterior hay que agregar que, las necesidades no solo son impedimentos para llevar una vida digna (que era la concepción hasta ahora vista), sino que, para esta corriente, también son motivantes y movilizadores de la acción humana.

---

<sup>39</sup> *Ibíd.*

<sup>40</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 81.

Cuando se contempla que la necesidad de participación motiva la creación de sistemas democráticos, por ejemplo, se acepta que la ausencia de participación no solo es un impedimento humano para vivir de forma adecuada, sino que también, en su momento, moviliza a la sociedad a fin de construir un sistema que subsanara dicha falencia. Este doble carácter de las necesidades humanas posibilita un acercamiento más profundo al turbio análisis de la pobreza.

Cambiando al tema de los satisfactores, estos son los que hacen que la necesidad deje de serlo. Para esta escuela, los satisfactores, a diferencia de las necesidades, varían dependiendo del tiempo y el lugar. Así mismo, un satisfactor puede eliminar varias necesidades como una necesidad puede requerir de varios satisfactores<sup>41</sup>. Los satisfactores son propios de cada cultura y están relacionados con la percepción que cada comunidad tiene de la vida.

Para esta corriente los satisfactores no son bienes, ya que se les puede confundir con ellos, los satisfactores son el modo por el cual se expresa la necesidad y los bienes son los potencializadores de los satisfactores. Los alimentos por ejemplo no son satisfactores, el satisfactor es el sentimiento de saciedad. Los alimentos son entonces los bienes que posibilitan el satisfactor.

Dado lo anterior, este estudio no contempla la posibilidad de la pobreza como un único fenómeno. Esta corriente estipula que considerar la pobreza como un solo fenómeno es incurrir en el superficial análisis de los mecanicistas<sup>42</sup>, para Max-Neff, y los otros representantes, existen pobrezas. Es decir cada necesidad no saciada es una pobreza particular. Estas pobrezas generan patologías específicas en la sociedad (análisis subjetivo de la pobreza según Salama) como lo son, crisis familiares, problemas de autoestima y crisis de identidad.

---

<sup>41</sup> *Development Dialogue*, CEPANUR y Fundación Dag Hammarskjöld, Uspala 1986

<sup>42</sup> Mecanicistas hace referencia a los estudios de (LP) que contemplan la pobreza como un problema de ingreso únicamente.

Como vemos en estas formas de estudio, la pobreza no es tan fácilmente cuantificable como si lo es en los estudios del fenómeno enfocados a la falta de dinero y necesidades biológicas. Sin embargo, se puede encontrar una posibilidad de cuantificar las pobrezas desde esta óptica generando una matriz entre las dos categorías de necesidades.

Si ordenamos en una matriz las necesidades axiológicas por un lado y las necesidades existenciales por el otro. Podemos obtener un gran número de potencializadores de los satisfactores.

Por ejemplo. La necesidad existencial de “subsistencia” analizada frente a la necesidad de “tener”. Arroja como potencializadores: alimentación, abrigo, trabajo, etc. Si la comparación la hacemos con la necesidad axiológica de “hacer”, entonces los potencializadores son: comer, trabajar resguardarme. De la misma manera el análisis se extiende al afecto, el entendimiento, la protección la participación y todas las necesidades existenciales y axiológicas que esta escuela plantea.

Lo importante del planteamiento anterior es que posibilita una matriz dependiendo de cada cultura o país, ya que supone que los satisfactores están sujetos a las características históricas, antropológicas y demás componentes propias de cada región.

### **1.2.2.3 Pobreza como la falta de bienestar y autonomía.**

Este modelo es el seguido por la (OMS) Organización Mundial de la Salud se ampara en las teorías formuladas por (Doyal y Gough) en su libro “Teoría de las Necesidades Básicas” publicado por la editorial Nueva Icara en Barcelona en 1994<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> Citado por Libardo Sarmiento en “seguimiento a la gestión institucional y evaluación de los resultados sociales de los planes de inversión municipal”. Pág. 34. Santiago de Chile 1995.

El estudio intenta, privilegiando el enfoque sectorial, comprender cuales son las necesidades universales que interfieren en el bienestar y, buscar cuales son los satisfactores e indicadores que optimizan las condiciones de vida.

Para dar cumplimiento a este objetivo el modelo de la (OMS) plantea la existencia de unos indicadores de satisfacción dados por unas necesidades básicas universales como lo son: salud física, salud mental, privación cognitiva y posibilidades de actividad económica.

Para poder saciar esas necesidades universales se plantean unos satisfactores de necesidades intermedias que son comunes a toda la sociedad tales como: agua, alimentos, servicios básicos, trabajo, entorno físico, sanidad, atención a la infancia, grupos de apoyo de seguridad económica y física, educación natalidad y crianza<sup>44</sup>.

Aparte de ello este enfoque manifiesta que existen unas condiciones de orden social que se pueden indicar de la siguiente forma: derechos políticos y civiles, participación política, prioridad en la producción de bienes y servicios, sostenibilidad económica y derechos a las futuras generaciones.

La (OMS) de la mano de (Doyal y Gough) intenta establecer grandes promedios de satisfacción de necesidades para con ello proponer estándares de calidad relacionados con el ingreso y el modelo de desarrollo.

Dado lo anterior la (OMS), intenta identificar los aportes de los principales modelos de la sociedad que buscan satisfacer las necesidades. De este análisis, la principal conclusión es que aunque el *capitalismo democrático* genera procesos justos, pero no genera estándares mínimos para toda la

---

<sup>44</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 84

población. Es decir, aunque asigna el ingreso de acuerdo al esfuerzo individual, no puede asignar condiciones mínimas deseables a toda la sociedad.

Lo peligroso de dicha conclusión es que supone que el pobre lo es por que se esfuerza menos que el no pobre y no por que el sistema en el cual se allá inmerso no le posibilita mejores condiciones.

Pese a lo anterior la (OMS) plantea la propuesta de combinar los principales modelos sociales y generar una especie de *Socialismo liberal democrático*, que intenta tomar la autonomía individual del modelo neoliberal (argumentando para ello una eventual eficacia del mercado) y la organización económica propia del modelo socialista ya que esta últimas pregonan la garantía universal de las necesidades de la población.

Por ello, los mecanismos para erradicar la pobreza se basarían en el altruismo de estado para con quienes no se esfuerzan lo suficiente y por ende el mercado no les asigna recursos necesarios para salir de la pobreza. Aunque un análisis mas detallado sobre este tema desviaría el objetivo de este apartado, debemos mencionar que parte del éxito que puede tener el sistema socialista en la organización de una sociedad que garantiza derechos generales, se sustenta en considerar al mercado como un deficiente asignador del ingreso y por lo tanto opta por remplazarlo por el estado. Seguir esta política podría significar que los pobres se volvieran dependientes perpetuos del estado para su subsistencia.

#### **1.2.2.4 La pobreza con índice de desarrollo humano (IDH)**

Este enfoque trabajado por las Naciones Unidas (UN) y su programa para el desarrollo, parte del siguiente argumento: “el desarrollo es un proceso en el

cual se expanden las capacidades humanas”<sup>45</sup> . Por lo tanto se sustenta que la pobreza es la incapacidad de llevar a cabo dicho proceso. Es decir la pobreza es el “la negación de las oportunidades para el desarrollo”<sup>46</sup>.

A diferencia de la literatura hasta este segmento revisada, esta forma de analizar la pobreza es fácilmente cuantificable aunque se erija en el enfoque de pobreza visto desde la falta de desarrollo de las capacidades humanas (vivir como quiera).

El (IDH) utilizado hace algunos años en Colombia toma como componente básicos tres indicadores. La longevidad, el conocimiento y el nivel de vida digno.

Del primero se supone que una vida larga es sinónimo de bienestar y buena salud. Y, por lo tanto aumenta las posibilidades de realizar planes de vida. Nuevamente se relaciona con la corte constitucional colombiana al tomar la libertad de escoger a voluntad el actuar personal y la plantación de la existencia, pero establece que para ello es necesario gozar de una vida prolongada. Este parámetro es medido por la esperanza de vida al nacer. Aunque particularmente coloquemos en duda su argumentación.

El segundo parámetro que hace referencia al conocimiento, sostiene que a mayor educación, no solo existe más posibilidad de poder escoger un plan de vida, sino que además es mas probable que se lleve a cabo. La educación según las (NU) es sinónimos de autonomía y poca dependencia de criterios terceros. Este parámetro se mide por el nivel de adultos analfabetos.

Por ultimo, el tercer parámetro que apunta a un nivel de vida digno, relacionado con un aprovisionamiento económico general y esta medido por tres variables.

---

<sup>45</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 88

<sup>46</sup> Ibíd.

1. Acceso a servicio de salud, 2. Agua potable, y 3. Porcentaje de niños desnutridos.

Cuando se promedian de forma simple los tres indicadores anteriores se obtiene el (IDH).

### **Cifras del índice de desarrollo humano (IDH) para Colombia.**

De acuerdo con el (PNUD), Colombia paso de tener un índice de 0.770 en 1990 a un 0.884 en 1996 y se ubico en el puesto 51 entre los 64 países del mundo clasificados en la categoría de alto desarrollo Humano. Para 1999 el país descendió a la categoría de desarrollo humano medio, al encontrarse en el puesto 57 de 174 países con la misma condición.

Colombia siempre ha estado por debajo de países latinoamericanos que figuran en nivel alto de desarrollo como lo son: Chile, Argentina y Uruguay. Y solo por encima de Bolivia, Ecuador y Perú<sup>47</sup>.

La lectura del (PNUD) abarca mucho mas que arroja una cifra, tambien arroja analisis tam importantes como los siguientes:

Al referirse a la salud, esta organización arguye que el 8% de los niños no están inmunizados contra el sarampión y el 4% contra la tuberculosis, el 14% de los partos no son atendidos por especialistas y en condiciones de sanidad básicos, el país cuenta con 135 médicos por cada 100.000 habitantes, el 14% de los niños menores de 5 años tiene altura inferior a la media para su edad y el 9% de los recién nacidos lo hacen con peso inferior a la media.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> El tiempo, septiembre 7 de 2005.

<sup>48</sup> Ibíd.

En materia de educación se observa que la población de jóvenes entre los 15 y los 24 años termina primaria en un 87% y secundaria en un 55%. Es decir, algo menos de la mitad de los jóvenes entre 15 y 24 años no terminan la secundaria. Colombia cuenta con 81 investigadores por millón de habitantes<sup>49</sup>.

De lo anterior, se pueden extraer las siguientes conclusiones: Colombia ha mantenido su condición de país con nivel de desarrollo medio a excepción de 1996 donde se observó una mejoría. Las condiciones de educación, aunque han mejorado, aun se mantiene muy por debajo de lo que se supone ayudaría a que los colombianos reuniesen un nivel de condiciones mínimos para llevar su vida según su voluntad y libertades. En cuestión de salud el porcentaje de niños sin el protocolo de vacunación completo es alto y las condiciones de talla y peso dan fe de la presencia de malnutrición en un alto porcentaje.

Claramente también, mediante esta medida, se puede argumentar que las políticas públicas que se erigen como sociales, no han tenido los efectos que en los diferentes planes de desarrollo y presidenciales se esperaba, las razones las examinaremos en el tercer capítulo.

#### **1.2.2.5 Índice de Sen**

Esta forma de observar la pobreza tiene su origen en el economista hindú y premio Nóbel de economía Amartya Sen. El argumento fundamental de Sen es que el desarrollo no es un proceso de expansión de las capacidades humanas, como lo es para las (NU), sino que es una dinámica de los usos, los propósitos y la distribución de los recursos con los que cuenta una sociedad.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*

<sup>50</sup> ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogotá 2001. Pág. 95.

Por lo anterior, que existan más bienes no corresponde necesariamente con un mayor desarrollo social. El desarrollo es para Sen, la mayor posibilidad de elegir a voluntad lo que cada cual, por preferencia personal, está motivado hacer y no la acumulación de riqueza material<sup>51</sup>. En palabras de Sen “el ser y el hacer es más importante que el tener”.

Este nuevo concepto de desarrollo requiere, según su autor, de un paradigma moral de “sangre sudor y lágrimas”, que hace referencia a un sacrificio personal obligatorio para un presente digno y un futuro mejor.

Cada cual debe maximizar su esfuerzo en función de las recompensas. Por tal motivo, las políticas redistributivas lo único que hacen es impedir el efecto “derrame”, que se fundamenta en que el mercado asigna a cada cual (individualismo metodológico) según su nivel de esfuerzo, se lleve a cabo. Es decir Sen supone que el mercado es un buen asignador de los recursos y que el estado lo único que debe hacer es garantizar a todos la misma posibilidad de acceder a los recursos que el mercado asigne.

Esta concepción de crecimiento mediante del esfuerzo personal tiene una raíz en los principios de economía clásica de Adam Smith, contrasta con el enfoque “GALA” según las siglas en inglés “Getting by with a little assistance” (empezar con una pequeña asistencia), inspirado en una canción de los BEATLES “con una pequeña ayuda de mis amigos” que intenta armonizar las relaciones sociales a través de la solidaridad, la cooperación y el estímulo mutuo del desarrollo de las capacidades productivas.

Sen está en contra del “GALA” por que supone que la pobreza es un fenómeno individual que debe ser solucionado de igual forma.

---

<sup>51</sup> *Ibíd.*

Por otra parte, el Nóbel plantea que puede confundirse el termino necesidades con algunos conceptos similares por lo cual hay que dejar en claro la diferencia. Para ello estipula tres conceptos esenciales para su análisis de la pobreza que se diferencian de las necesidades.

El primero, son dimensiones socialmente deseables que pueden o no alcanzarse. Toman el nombre de *funcionamientos* y el Nóbel plantea que el bienestar de una persona depende los funcionamientos alcanzados. Estos funcionamientos pueden ser tan básicos como la comida o tan elaborados como la libertad.

Un segundo concepto, plantea la voluntad personal como la fuente fundamental del bienestar social. Esta voluntad es la libertad de elegir cierto tipo de vida y las destrezas que se tienen para hacerlo. El concepto que encierra el análisis anterior recibe el nombre de *capacidades*. Las capacidades son el conjunto de destrezas de cada hombre y su actitud determinante a lograr los objetivos.

Para terminar, *las titularidades*, hacen referencia a los bienes sobre los cuales los individuos ejercen poder. Sen plantea que al no poseerse titularidades, se disminuye la posibilidad de “ser y hacer”. Las titularidades son entonces bienes privados que cada cual tiene<sup>52</sup>.

Recordemos que tres párrafos atrás, señalamos que para Sen, en el desarrollo es mas importante el “ser y el hacer” que el “tener”. Pues bueno, parece que en análisis anterior, las titularidades son las que posibilitan la libertad de “ser y hacer” y por ende se entra en contradicción con lo plateado sobre el concepto de desarrollo del Nóbel por que las titularidades no son otra cosa que las posesiones privadas o el “tener”

---

<sup>52</sup> Ibíd. Pág., 96

Para argumentar de mejor forma consideremos que: por un lado Sen estipula que aun mas importante que los bienes, son las posibilidades de erigir una vida según su voluntad lo que interfiere en el desarrollo, pero después nos sustenta que a menos bienes se tiene menos posibilidades de erigir la vida en función de la libertad. Aunque no intentamos criticar al Nóbel, lo anterior pareciera una contradicción. Por que aun suponiendo que es la libertad de elegir la que estimula el desarrollo, si esa libertad depende de la cantidad de bienes materiales, pues será la cantidad de bienes lo que determine el desarrollo. Pero este análisis desborda nuestro objetivo y por lo tanto solo lo planteamos como una inquietud.

Dejando atrás un poco esa discusión, lo importante del índice Sen es que mide que tan pobres son los pobres, como se distribuye el ingreso por debajo de la línea de pobreza o, técnicamente, cual es la intensidad y la severidad de la pobreza. Este índice se toma en una medida de de 0 a 1 y manifiesta que cuando la cifra se aproxima a 1 cada vez mas personas se hacen extremadamente pobres.

### **1.2.3 La pobreza como exclusión de derechos.**

Puntualmente en este apartado se considera la pobreza como la exclusión de la dinámica económica de un grupo de personas. Recordemos que el término de dignidad humana utilizado hasta ahora, erige una particular forma de ver la dignidad. A saber, La dignidad como un conjunto de bienes no patrimoniales que garantizan la integridad física y moral, pues bien, esos bienes son los derechos que todo ser humano posee por el hecho de serlo y que su ausencia, en este apartado, se señala como manifestación de pobreza.

### **1.2.3.1 La pobreza como exclusión social.**

Este análisis es desarrollado por la unión europea (UE) y parte de considerar la pobreza como algo más que la carencia de ingreso. Para la (UE) la pobreza es un proceso de exclusión social, gestado en las relaciones de los hombres en la sociedad.

Bajo esta concepción, la pobreza deja de ser un fenómeno residual que se soluciona con el crecimiento. Se convierte en un problema interno del sistema económico dominante, se convierte en un problema estructural.

La exclusión social se manifiesta principalmente de tres formas según la (UE).

1. Con las personas que son expulsadas del mercado laboral y la marginación que ello trae. 2, Reproduciendo formas tradicionales de pobreza –creando mas pobreza- y 3. Precarizando a todos aquellos que son más susceptibles a los cambios tecnológicos, sociales y económicos.

Por lo anterior y dado que la pobreza es un fenómeno de exclusión social, solo se le puede relacionar con la falta de derechos motivados por atenuantes que impiden gozar de los mismos. Es decir, pobreza es todo aquello que impide que el hombre goce de sus derechos. Por tal motivo, en la Unión Europea, todo ciudadano tiene derecho a un nivel de vida digno por lo que se le garantiza una subsistencia mínima adecuada mediante subsidios.

La forma de medir la pobreza en la (UE) es simple. Se calculan umbrales de ingreso medio (40%, 50% o 60%). Aquellas personas adultas cuyo ingreso sea menor al (40%, 50% o 60%) del ingreso medio de la población, se concederán pobres.

El umbral se escoge de acuerdo con criterios de cada país. Como se calcula el ingreso por persona adulta, todos aquellos que residen en el hogar de una persona considerada como pobre son pobres también.

Si bien la anterior es la técnica más clara que utiliza la Unión Europea para medir la pobreza y aunque es una medición de ingreso similar a la (LP), la actitud que hace a la (UE) enfocarse en la pobreza como exclusión de derechos, radica en las políticas que utilizan para eliminarla.

Lo anterior se evidencia en el programa pobreza 3 que tiene como objetivo disminuir la exclusión social según tres principios: asociación, participación y aproximación multidimensional.

Con respecto a la asociación, el programa busca que organismos públicos, no gubernamentales, organizaciones sociales, Pymes, cooperativas, asociaciones y fundaciones, se encaminen juntos en objetivos y metas operacionales así como la distribución de responsabilidades que ayuden a disminuir la pobreza.

La participación es un principio que busca vincular a los pobres con las posibles soluciones a la salida de su situación. Busca acercarlos a las soluciones innovadoras y asegurar su participación en la planificación y la gestión de las políticas del país.

Por último el principio de aproximación multidimensional busca integrar las situaciones locales, regionales o nacionales. Con ello se pretende que lo local interfiera en una situación nacional y lo regional o nacional ayude en soluciones específicas de forma innovadora.

Al garantizar la participación y la asociación, la (UE) reconoce en carácter estructural de la pobreza y descalifica la posición individual que mucho de los enfoques expuestos contiene. Básicamente Pobreza 3 busca hacer que los

pobres se vinculen en la toma de decisiones concernientes a su situación y que toda la población pobre o no, trabaje en lograr los objetivos trazados asociando los aspectos particulares con los generales y viceversa.

### **1.2.3.2 Pobreza como descalificación de derechos.**

Esta concepción parte del análisis echo por la (UE), se fundamenta en suponer que la pobreza descalifica el estatus del ciudadano o, lo que es mejor, descalifica el conjunto de los derechos que lo elevan al hombre a su condición.

Basado en el argumento anterior, este enfoque clasifica tres modos de exclusión:

1. Exclusión de servicios. Dado que las personas no pueden acceder a condiciones de vida digno.
2. Exclusión de información. El pobre no tiene acceso a la información que le ayudaría a poder elegir según su voluntad.
3. Exclusión de procesos de decisión, los pobres no pueden plantear soluciones a su padecimiento, por que su condición no se los permite.

La anterior clasificación desemboca en el planteamiento de una medida de la exclusión social a partir de los siguientes 21 procesos de exclusión.<sup>53</sup>

- Dificultad de acceso al trabajo
- Dificultad de acceso al ingreso y al capital
- Descalificación familiar
- Descalificación primaria o estigmatización

---

<sup>53</sup> PNUD, UNOPS, PRODERE, FLSCO, Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, el Salvador, y Guatemala. Ciudad de Guatemala, ediciones Alfíl 1995.

- Descalificación debida al riesgo epidemiológico.
- Desarraigo y migraciones.
- Discriminación política.
- Discriminación étnico-lingüística.
- Discriminación religiosa.
- Discriminación de género.
- Abandono social.
- Hostilidad en el ambiente domestico.
- Dificultad de acceso al servicio de salud.
- Dificulta de acceso a los servicios sociales.
- Hostilidad del medio ambiente.
- Dificultad de acceso al servicio de educación y capacitación.
- Dificultad de acceso al información y la cultura.
- Dificultad de movilidad territorial.
- Precarizad o erosión institucional.
- Dificultad de acceso a la justicia.

Cada uno de los proceso enumerado esta compuesto por un número mayor de mediciones estadísticas dadas en tasa y porcentajes que hacen de este índice muy solidó y coherente con la gran amplitud de conceptos y dimensiones que el fenómeno de la pobreza incorpora.

En el siguiente grafico se puede evidenciar como se conforma un proceso de exclusión. De igual manera se repite el análisis con los otros veintiún procesos y luego de se promedian todos de forma simple para calcular una medida de pobreza.

## Conformación de un proceso de exclusión (diagrama 1)

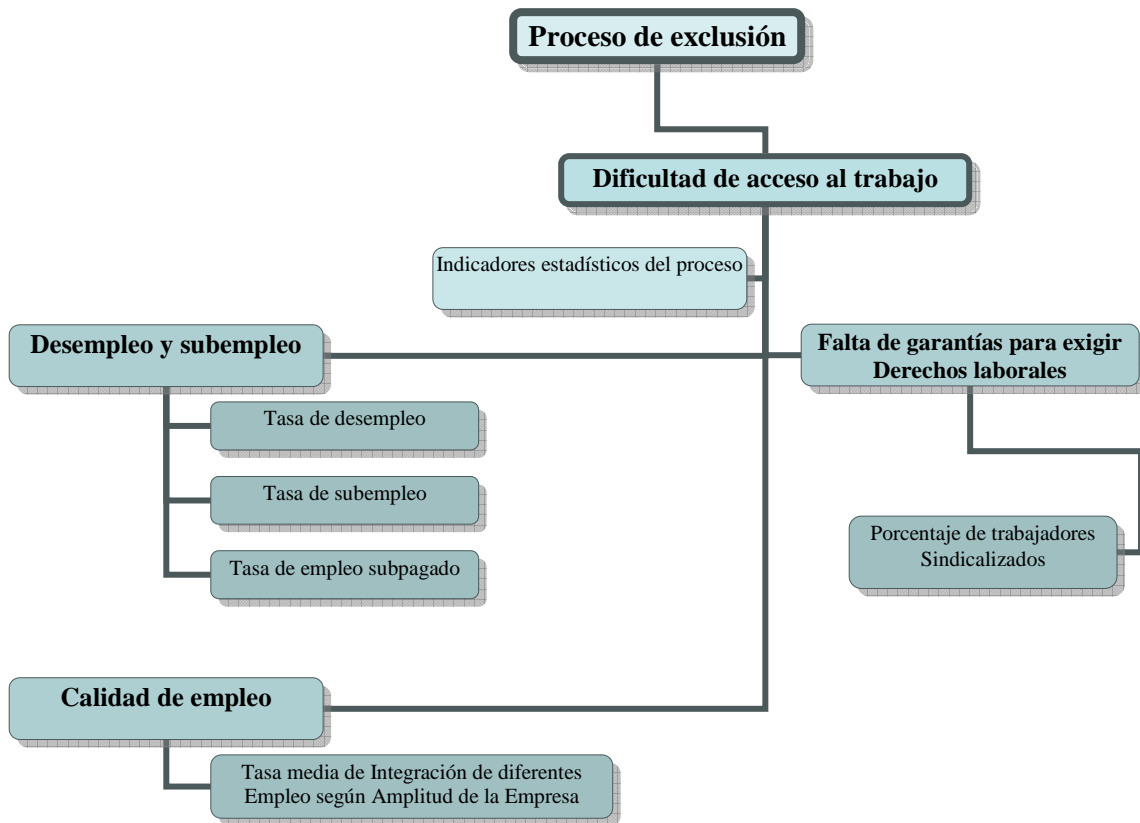


Grafico propio.

Como vemos en el diagrama 1. El proceso de dificultades de acceso al trabajo esta compuesto por tres grupos de indicadores: 1 desempleo y sub. Empleo, 2. Falta de garantías de los mecanismos de exigibilidad de los derechos laborales, 3. Calidad del empleo. A su vez, El primer grupo de indicadores lo conforman: la tasa de desocupación, la tasa de subempleo, y la tasa de empleo subpagado. Del segundo: la falta de garantías de derechos laborales. Y, del tercero: la tasa media de integración de diferentes empleos, según tamaño de la empresa. Exactamente igual se hace con todos y cada uno de los 14 procesos enumerados.

Como se puede observar, la forma de medición de este índice es demasiado compleja por que tenemos 14 procesos con sus indicadores y la composición de estos últimos. La ventaja, el resultado podría darnos una buena medida de las características de la pobreza en todas sus dimensiones. Lamentablemente este planeamiento no se ha desarrollado para el caso colombiano, pero de hacerse tendríamos, tal vez una medida idónea de la pobreza en el país.

### **1.2.3.3 Pobreza como inserción precaria.**

Esta ultima forma de analizar la pobreza reseñada del trabajo de Maria Eugenia Álvarez y Horacio Martínez, en el cual hemos basado este apartado, tiene una importancia relevante por que se refiere a los últimos trabajos hechos para el caso de la pobreza en Colombia.

Como organismo central de estudio se encuentra COLCIENCIAS y el proyecto Colciencias-CINEP-CID que tiene como origen de análisis la hipótesis que el ajuste estructural que ha presentado en el país desde principios del siglo pasado, no han logrado superar las causas de la pobreza estructural.

Estos estudios se basan principalmente en los aportes de SEN, explicados atrás. Por lo que asumen la pobreza como una incapacidad de la sociedad y el estado de ofrecer iguales oportunidades a todos los habitantes.<sup>54</sup>

Dado lo anterior se argumenta que la causa de la falta de dichas garantías están dadas por la distribución de las dotaciones iniciales las cuales son de dos tipos, mercantiles y no mercantiles.

---

<sup>54</sup>ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001. Pág. 114

Las dotaciones mercantiles hacen referencia a lo que Sen llama *titularidades*, que son los bienes materiales como comida, vivienda, en fin, los requerimientos básicos para vivir bien, según la Corte y su concepto de dignidad. Los bienes no mercantiles hacen referencia a aquellos bienes no patrimoniales como la igualdad, la libertad, la identidad, la seguridad. O, aquellas pertenencias que, según la Corte, posibilitan vivir sin humillaciones.

Esta concepción de la pobreza argumenta que existen unos bienes de mérito, que deben poseerse por el mero hecho de ser hombre, independientemente que sea cruciales para el desarrollo económico o no. Un análisis similar al realizado por Max-Neef y su planteamiento de las necesidades axiológicas.

Por otro lado, estos estudios afirman, al igual que nosotros, que la pobreza va en contra de la dignidad humana. Lo cual refuerza nuestro argumento. Específicamente en la afirmación de Sarmiento según la cual *“la pobreza constituye una violación permanente de los derechos civiles políticos, económicos, sociales y culturales, en cuanto mantiene una condición de indignidad al conjunto de personas que la padece”*<sup>55</sup>.

De esta concepción de pobreza, se erigen tres características del fenómeno:

La primera estipula que la pobreza no es un problema individual y dual de dos grupos (los pobres y los no pobres). Todo lo contrario, argumenta que la pobreza es una dinámica que se encierra dentro de la actividad económica por lazos complejos de comunicación. A esta característica se le llama “no dualista y permite una aproximación dinámica”. Al contrario de la posición individualista de pobreza adoptada por Sen y explicada anteriormente.

---

<sup>55</sup> *Ibíd.* Pág. 115

Otra característica concierne que la pobreza esta directamente relacionada con la distribución del ingreso y las oportunidades. Bajo este principio, la equidad es condición ineludible para que exista igualdad de oportunidades.

La última caracterización de la pobreza mediante este enfoque expresa que una elección colectiva se refleja en políticas publicas y por ende se asocia a el echo que la pobreza afecta la dignidad humana y como la dignidad humana es el principio fundante del estado, la legitimidad del este está deacuerdo con la forma en la que asuma su papel con respecto al fenómeno.

La forma de medir la pobreza por el programa Colciencias-CINEP-CID es un poco difusa, básicamente se argumenta medirla deacuerdo con la identificación de los bienes mercantiles y los no mercantiles con las mismas características antes expuestas. De ello, se manifiesta que la pobreza absoluta esta relacionada con las necesidades para vivir dignamente, y la pobreza relativa hace referencia a la ausencia de bienes culturales e históricos.

Este análisis será el más importante al momento de concluir nuestro trabajo, por que supone un rompimiento con las políticas liberales impuestas en Colombia.

## 1.2.4 OTRAS CIFRAS DE LA POBREZA COLOMBIANA.

**Cuadro 3**

FECHA	GINI	INCIDENCIA	INTENCIDAD	INDICE SEN
1991	0.554	58	25	35
1992	0.564	56	25	35
1993	.0584	56	25	35
1994	0.569	54	23	33
1995	0.556	55	23	33
1996	0.561	54	25	35
1997	0.540	56	25	38
1998	0.560			
1999	0.589			

Fuete: DANE.

En el cuadro anterior intentamos reunir las cifras de pobreza colombiana conocidas que no se analizaron en su respectivo método. Se puede observar la evolución de algunas ellas lo cual nos ayudan a caracterizar aun mas la pobreza en Colombia en la última década del siglo pasado.

Según el cuadro, la intensidad de la pobreza aumento después de 1996 pasando de 0.172 a 0.185 en 1999. Esto quiere decir que la distancia de los pobres con respecto de la línea de pobreza aumento. Por ello para 1999 los pobres necesitaban más ingreso que en 1996 para salir de la pobreza. El aumento de la brecha de pobreza pasó de 39.8% en 1996 a 41% en 1999 lo que confirma la afirmación anterior<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup>ALVAREZ Maria Eugenia y MARTINEZ Horacio. “El Desafío de la Pobreza” Siglo del Hombre Editores, Bogota 2001.Pág.100

La severidad de la pobreza paso de 0.152 en 1991 a 0.160 en 1996 y a 0.204 en 1999 esta medida nos indica que en la década de los noventa los pobres se hicieron cada vez más pobres. Es decir, cada vez mas se aproximan a la indigencia, lo cual es lógico con el aumento de la intensidad de la pobreza.

Por ultimo, el índice Sen, que mide la intensidad la incidencia y la desigualdad del ingreso dentro de los pobres. Para el caso colombiano, esta medida, en la década del 1990-2000 tuvo el siguiente comportamiento: Paso de 0.351 en 1991 a 0.241 en 1996 y a 0.375 en 1999. Aunque en 1996 los pobres se acercaron más a la línea de pobrezas y disminuyeron su desigualdad del ingreso, para 1999 el efecto fue contrario y los pobres se hicieron más pobres y aumentaron su dispersión por debajo de la línea de pobreza.

A manera de conclusión este capitulo nos deja el siguiente panorama: De las muchas formas y aproximaciones que, de estudiar la pobreza se plantean, Colombia concentra su mayor bagaje en las concepciones estadísticas que intentan medir el ingreso de forma directa o indirecta, en parte por que las recomendaciones de política social son impuestas por organismos internacionales que se basan en dichas medidas.

Al basarnos en estas medidas incurrimos en los límites que dichos indicadores presentan y las políticas adoptadas permanecen lejos de poder ofrecer una alternativa viable al problema. Sin embargo debemos esperar el siguiente capitulo para ver que tipo de políticas fueron las que se utilizaron y como afectaron los indicadores.

Con respecto a la pobreza como medida podemos argumentar que en la ultima década de los noventa, la pobreza en Colombia aumento y se incremento su severidad e incidencia en la gran mayoría de indicadores existentes, que el sector rural continua siendo el mas afectado y la mujer aun posee una discriminación en los ingreso que recibe.

## **CAPITULO II**

### **PRETENSION DE UNA SOLUCIÓN**

En 1991 con la instauración de la nueva constitución se creyó que la pobreza se solucionaría como un efecto secundario de la organización de la economía por medio de la instauración del modelo neoliberal.

Por tal motivo, y una vez abordado el interrogante de la pobreza, su forma de medición y un esbozo de las características de este fenómeno en el país. Resulta ahora necesario contextualizar el flagelo dentro de lo que se ha llamado neoliberalismo en Colombia. Pero, para evaluar el comportamiento de este problema en función de un modelo económico de forma más objetiva y adecuada, nos dedicaremos a dos políticas específicas de dicho sendero de desarrollo, como lo son: la focalización y el subsidio a la demanda.

Por lo tanto, en este capítulo iniciaremos la tarea de indagar sobre dos preguntas relevantes: **¿Qué son las políticas de focalización y subsidio a la demanda?** y **¿Cómo se ha llevado a cabo en Nuestro país?** intentar solucionar estas dos preguntas nos aproximara a la lógica de las políticas, a sus metas y objetivos y, a las herramientas que utilizan para materializarse. También podremos indagar respecto a los diferentes programas que las acompañan para, en el capítulo siguiente, mirar cual a sido su efectividad.

#### **2.1. ¿QUE SON LAS POLÍTICAS DE FOCALIZACIÓN Y SUBSIDIO A LA DEMANDA?**

##### **2.1.1 Orígenes de las políticas.**

Históricamente, los orígenes del neoliberalismo están relacionados con el agotamiento del modelo keynesiano y su estado de bienestar europeo. Y, en

América latina, la pauta la marca la crisis de la deuda externa y los problemas de hiperinflación que sufrió la región a finales de los años 80`s<sup>57</sup>. Así como también, el renovado debate sobre el papel del estado y la vigencia del mercado que Hayek, Mises, Friedman y otros teóricos habían iniciado después de la segunda guerra mundial.

Junto con esto, la incapacidad de los países latinoamericanos para pagar sus obligaciones financieras internacionales y el incremento generalizado e incontrolable de precios en la región, los obligo a aceptar reformar sus políticas económicas. Reformas pregonadas por los organismos financieros internacionales que prometían solucionar los problemas que padecía Latinoamérica, incluyendo el flagelo de la pobreza.

La situación economía de Colombia antes de instaladas las directrices de corte Neoliberal, estaban regidas, en la segunda pos-guerra, por un modelo intervencionista avalado por la CEPAL que concebía en subdesarrollo como un problema de estructura que se subsanaría si, ayudados con una protección fronteriza comercial del estado, la industria interna evolucionara hasta lograr niveles que le permitieran competir a nivel internacional.

La CEPAL consideró en su momento, que la organización de capitalismo internacional divido los países en dos grupos, uno de desarrollo presente llamados (Centro) y otros con problemas de desarrollo llamados (Periferia).<sup>58</sup>

Las razones por las caulas se marcaban dichas diferencias entre los países estaban regidas por problemas históricos de industrialización y composición demográfica de los países Periféricos, entre otras razones y, no por una clara

---

<sup>57</sup> GIRALDO, Cesar “la política en el modelo de sustitución de importaciones” Cuadernos de Economía N.25, 2 Bogota 1996. citado por el mismo autor en el libro “finanzas publicas en América Latina”, Desde Abajo Ediciones. Bogota 2005.

relación existente entre ellos, que suponía el beneficio de unos con el sacrificio de otros, tal como lo planteo la teoría de la dependencia<sup>59</sup>.

Por ese motivo, el camino a seguir por los países no desarrollados debería ser el mismo trazado por los países con desarrollo exitoso. El cual consistía en un apoyo constante a la industria interna mediante la protección de la competencia internacional para que después, con el objetivo cumplido, se aprovecharan las bondades del intercambio tras-fronterizo que se traducían en los beneficios que prometía la teoría de las ventajas comparativas de Ricardo. Esto fue conocido en el mundo académico como “crecimiento hacia adentro y crecimiento hacia fuera”.

Esta estrategia de desarrollo requería una intervención constante del estado en la economía, tanto en la creación de condiciones propicias para la ampliación de la industria interna (adecuación de malla vial y de puertos, creación de infraestructura eléctrica, apoyo a la industria naciente, desarrollo de las telecomunicaciones, etc.) como también la protección fronteriza de la entrada de productos que, por competencia de precios, impidieran a la producción criolla desarrollarse.

Sumado a lo anterior, el modelo económico dominante en Europa, que influyó también en la política económica latinoamericana, después de la segunda guerra mundial era el keynesianismo. Este propendía por una intervención directa y constante del estado en lo que se llamó “estado de bienestar” que buscaba incentivar la demanda mediante subsidios generalizados para aumentar el consumo de toda la población.

Tanto el Keynesianismo con la corriente Cepalina, tuvieron significativa influencia en la política económica Colombiana. Ello se tradujo en un Estado

---

<sup>58</sup> AHUMADA, Consuelo. “El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana”. Ancora Editores. Bogotá 1996. Pág. 30

colombiano cobijante de casi todos los aspectos de la vida económica, propietario de las principales empresas de servicios, de los bancos de fomento y créditos hipotecarios, de las instituciones de seguros sociales, tecnificación del campo, entre otros.<sup>60</sup>

A mediados de los años 80's, tanto el estado de bienestar europeo como el modelo de sustitución de importaciones comenzaron recibir grandes críticas académicas y ha ser atacados y acusados de los problemas económicos que enfrentaba la región.

Uno de lo argumentos principales utilizados por la corriente liberal para el desmonte del modelo intervencionista radico en la relación negativa entre inflación y empleo. Como se sabe, el keynesianismo suponía que una aumento de la inflación esta relacionado directamente con un disminución del desempleo. Pero un largo periodo de recesión acompañado de fenómenos inflacionarios invalido la hipótesis Keynesiana y posibilito el hundimiento de dichas directrices económicas<sup>61</sup>.

Igual suerte sufrió el modelo de sustitución de importaciones el cual fue acusado de la sobreprotección, la baja productividad y baja competitividad de los países que lo adoptaban<sup>62</sup>. La mayoría de los argumentos utilizados para desacreditar los anteriores modelos, a pesar de ser cuestionados fuertemente, demostraron resultaron exitosos en lo relacionado a la creación de una naciente industria criolla, dado que en ese periodo de tiempo proliferaron factorías que aun hoy son de significativa importancia en los renglones de producción del país.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibíd.* Pág. 13.

<sup>61</sup> GIRALDO, Cesar. "Finanzas Publicas en América Latina". Desde Abajo Editores. Bogota 2005 Pág.45

<sup>62</sup> *Ibíd.*

<sup>63</sup> AHUMADA, Consuelo. "El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana". Ancora Editores. Bogota 1996. Pág.104

Fue debido a la crisis de la deuda externa que sufrieron los países latinoamericanos que Colombia pierde completamente su poder de negociación frente a las instituciones prestamistas internacionales y queda a discreción de las decisiones que dichos organismos, en materia de política económica, quisieren disponer con el país<sup>64</sup>.

Por lo anterior, se cocina un cambio en el enfoque económico que consistió en el surgimiento de políticas de corte neoliberal. Dichas lineamientos fueron diseñados por organismos internacionales como el (FMI) Fondo Monetario Internacional, el (BM) Banco Mundial y el (BID) Banco Interamericano de Desarrollo, los cuales, poseían el poder decisorio sobre la política económica del país y a su vez estaban sujetos a las disposiciones de Estados Unidos<sup>65</sup>.

Aunque el objetivo era sobrepasar la crisis de la deuda y, pese a que Colombia aplico todas las recomendaciones impuestas, Ahumada demuestra que dichas políticas, en el caso concreto de la deuda, por razones de pago de servicio de la misma e incremento de los montos obligados, resulto más importante para los intereses Estadounidenses que para los colombianos.

En síntesis, lo que significo neoliberalismo como nuevo modelo de desarrollo para el caso colombiano, configura un paquete de recomendaciones que reciben el nombre de consenso de Washington<sup>66</sup>.

Este consenso es un listado de políticas económicas, que lejos de recomendarse estaban impuestas a los países deudores, en el cual todos los organismos internacionales, con sede en Washington, estaban de acuerdo. Originalmente fue desarrollado por John Williamson como trabajo para una conferencia bajo el título de “Lo que Washington quiere decir por reformas políticas”, pero luego se convirtió en los programas generales que todo país

---

<sup>64</sup> Ibíd. Pág. 51

<sup>65</sup> Ibíd. Pág. 53.

<sup>66</sup> RESTREPO, Darío. “La falacia Neoliberal”. Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2003. Pág.19

comprometido con los organismos prestamistas<sup>67</sup> debía implementar a cabalidad.

El listado de políticas del consenso es el siguiente:<sup>68</sup>

1. Disciplina fiscal
2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público
3. Reforma Impositiva
4. Liberalización de las tasas de interés
5. Una tasa de cambio competitiva
6. Liberalización del comercio internacional (trade liberalization)
7. Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas
8. Privatización
9. Desregulación
10. Derechos de propiedad

Las políticas de focalización y subsidio a la demanda son, como se comprenderá mas adelante, herramientas que posibilitan que las anteriores recomendaciones se lleven a cabo: la focalización esta relacionada estrechamente con la disciplina fiscal, la prioridad del gasto público y, las privatizaciones y la desregulación con el subsidio a la demanda.

No obstante, para concluir de forma esta primara parte podemos afirmar que: las reformas estructurales de Colombia de 1990, de las cuales se desprenden las políticas de focalización y subsidio a la demanda, están estrechamente relacionadas con la crisis de la deuda externa que vivió América Latina en lo años 80`s. fueron implantadas por la incapacidad del país para negociar con los organismos internacionales y tiene como punto de partida el agotamiento

---

<sup>67</sup> Via Internet (Williamson, John; A Short History of the Washington Consensus). En: [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>68</sup> *Ibíd.*

del intervencionismo estatal para darle paso al mercado como sustituto del estado en prácticamente todos los ámbitos sociales.

### **2.1.2 Justificación teórica de las políticas.**

Antes de iniciar con la justificación que los teóricos han utilizado para defender las políticas de focalización del gasto y subsidio a la demanda, analizaremos la ideología del modelo en el cual se encuentran inmersas.

En ese orden de ideas afirmamos que: la ideología neoliberal es básicamente una lógica individual. En el conjunto de valores que encierran el modelo se beneficia el individuo por encima de la asociación. Amparado en la libertad, el modelo se erige en función de las diferencias que marcan la innovación. Por lo cual, la libertad y la diferencia produce una competencia de donde saldrá victorioso el que muestre mejor desempeño y este recibirá los beneficios. Por lo anterior, se ha relacionado el modelo neoliberal con el Darwinismo<sup>69</sup> justificado en la competencia.

Se configura entonces que dicha competencia de los individuos se desarrolla en las esferas del intercambio, momento en el cual el mercado, como posibilidad de interacción de los congéneres, distribuye los frutos de la producción de la mejor forma posible. Es decir asignando la ganancia a quien muestre la mejor opción. Se supone que la distribución objetiva vía mercado permite alcanzar el máximo bienestar de una sociedad<sup>70</sup>.

El mercado y su distribución objetiva de los recursos es más eficiente que el estado y su distribución subjetiva de los mismos, por ello, el estado pierde completamente la argumentación de su intervención en distribución y se le asigna únicamente la tarea de posibilitar que el mercado funcione de forma

---

<sup>69</sup> RESTREPO, Darío. "La falacia Neoliberal". Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 2003. Pág. 21-24

<sup>70</sup> GIRALDO, Cesar. "Finanzas Públicas en América Latina". Desde Abajo editores. Bogotá 2005 Pág. 17

correcta. Por lo cual, monopolizar la fuerza en función de la garantía de los contratos, que incluyen la compra y venta de bienes y servicios, la propiedad privada y la estabilidad de los precios, son las funciones primordiales del estado.

Las razones por las cuales los teóricos neoliberales puede afirmar que el mercado es mejor asignador se encuentra en el concepto neoliberal de justicia.<sup>71</sup> Este se basa en cuatro principios básicos que intentan que cada quien reciba según su esfuerzo, habilidades y pericias.

Son entonces: El papel positivo de la desigualdad, la eliminación de las funciones económicas del estado (no acción redistributiva), operación del mercado en todas las esferas de la vida y, la validación del subjetivismo como criterio de verdad, las bases que justifican el actuar de esta corriente<sup>72</sup>. Explicaremos a continuación cada uno de dichos cimientos teóricos.

*Con respecto al papel positivo de la desigualdad, se parte de la dicotomía existente entre igualdad y libertad. Según Ahumada, los economistas, de la mano de Locke y Stuart Mill, defendiendo la libertad, otorgan principal preponderancia al individuo por que exaltan que la competencia económica, de forma similar a la de la naturaleza, opta por distribuir las recompensas de forma más justa. Es decir, en función del el esfuerzo y la pericia individual. Lo anterior justifica la relación entre neoliberalismo y Darwinismo social que mencionamos atrás.*

Del lado de la igualdad, autores como Rousseau, insisten en que el estado debe ser un ente corregidor de las desigualdades sociales lo cual señala la solidaridad como eje de actuar estatal. Como es lógico, la preponderancia

---

<sup>71</sup>MEJIA, Oscar “la concepción neoliberal de la justicia” en: La Falacia Neoliberal, Ediciones Antropos, Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2003. Pág. 117

<sup>72</sup>AHUMADA, Consuelo. El Modelo Neoliberal, su impacto en la sociedad Colombiana. Ancora Editores. Bogota 1996. Pág. 115.

actual se le otorga a la “libertad y no a la igualdad por lo cual la primera se impone notablemente”<sup>73</sup>.

La función de la desigualdad es incentivar al individuo para que aporte lo mejor de sus capacidades en función de los beneficios y, obligado por la libertad de los otros de hacer lo mismo, por lo cual siempre debe esforzarse para diferenciarse e innovar frente a sus iguales. La desigualdad es entonces necesaria para la economía de mercado y, necesita de una libertad individual que no trunque su propósito.

Pese a lo anterior, aunque los actores debe gozar de su libertad y aprovechar las desigualdades, deben existir unas reglas generales para garantizar que solo sea el carácter positivo de la desigualdad el que impere en el mercado. La utilización de la fuerza, por ejemplo, es una desigualdad que en lugar de incentivar las destrezas las reduce, por lo que, es necesario una igualdad de derechos que garantice la acción del mercado. Es decir, los contratos. Esto es lo que justicia que el estado deba mantener el monopolio sobre la fuerza, ya que por su lógica individual, el mercado no podría garantizar de forma global la igualdad de derechos sin privilegiar a alguna de las partes.

*Con respecto a la eliminación de las funciones económicas del estado o funciones redistributivas, está claro que cualquier interferencia en la distribución que hace el mercado impide que el principio de desigualdad positiva, explicado anteriormente, se lleve cabo. La razón. Cuando cualquier agente, sin ampararse en que la riqueza es el único incentivo para la producción eficiente, otorga renta a un individuo sin que este entregue a cambio toda su pericia y habilidad, desincentiva a quienes si lo hacen, por lo que no se logra maximizar el beneficio social. Un estado redistribuidor de renta imposibilitaría por ello, que la desigualdad positiva propenda por el beneficio global.*

---

<sup>73</sup> *Ibíd.*

*La subjetividad como criterio de verdad*, es un rasgo fundamental del neoliberalismo tanto en la corriente austriaca como en la escuela de Chicago (principal conjunto de teóricos defensores del esta corriente). Parte de suponer que el mundo es concebido bajo un conjunto de percepciones mentales que guían la acción social, percepciones dadas por la opinión de pensadores e intelectuales que a su vez esta sujeta a unas cualidades sensoriales que no corresponden al mundo exterior<sup>74</sup>.

Dado la anterior, Friendam como representante de la escuela de Chicago y Von Mises de la corriente Austriaca, afirman que los principios sobre los cuales descansa el modelo no necesariamente deben ser verificados de forma empírica.

La evidencia de los principios neoliberales se justifica a si misma sin dar paso a la comprobación. Ahumada se pronuncia de la siguiente manera a ese argumento: “Este desprecio por el rigor científico y el principio de verificación contrasta con el aura de technicalidad y cientificidad que se atribuye a la corriente de expertos neoliberales”<sup>75</sup>. O lo que es mejor, mientras la corriente neoliberal aboga por justificar su actuar en función de la razón y excede las herramientas matemáticas para cubrir su argumentación de una lógica conceptual, no intenta si quiera poner en cuestión su principios que son en ultimas los que mantiene los cimientos de su construcción teórica.

Aparte de los anteriores argumentos teóricos, existen otras justificaciones de orden económico que avalan la utilización de de la focalización y el subsidio a la demanda. A continuación explicamos su significado.

Con respecto a la Focalización básicamente existen tres razones por las cuales lo gobiernos deben dirigir el gasto publico única y exclusivamente a los mas necesitados.

---

<sup>74</sup> GIRALDO, Cesar. “Finanzas Publicas en América Latina”. Desde Abajo Editores. Bogota 2005 Pág. 135.

<sup>75</sup> *Ibíd.* Pág. 136

La primera, hace referencia a la eficacia. Se supone que los recursos estatales dirigidos de forma universal, es decir, para toda la población, benefician también a aquellos individuos que no necesitan del estado para suplir sus necesidades básicas y por ello, hacen que los programas no sean lo suficientemente efectivos para quienes sí necesitan el amparo del gobierno. Así, los subsidios globales ayudan a quien no necesita ayuda y le restan auxilio a quienes les urge un apoyo estatal<sup>76</sup>.

La segunda razón es el ahorro. Cuando se dirige el gasto público solo a los pobres, no se perderá recurso del estado en los no pobres. Las políticas universalistas del gasto público son costosas por que tiene que cobijar a la totalidad de la población. Por ende las políticas de focalización del gasto son económicas por que solo cobijan a una parte de la sociedad, que es la más necesitada.

La tercera y última razón hace referencia a que la focalización posibilita un mejor funcionamiento del mercado. Dado que el gasto público es financiado en su gran mayoría por impuestos, y los impuestos significan una disminución de rentas de la población, para una política universal del gasto se requiere aumentar los impuestos y con ello disminuir las rentas, lo cual des-estimula la demanda y la inversión. Por lo tanto, cuando se focaliza el gasto, el estado debe captar menos renta de los contribuyentes y por ello posibilita una función más libre del mercado<sup>77</sup>.

De igual manera, al hablar de subsidio a la demanda los principales argumentos para justificarla son los siguientes:

---

<sup>76</sup> *Ibíd.* Pág. 61

<sup>77</sup> *Ibíd.*

Primero: El sector público es ineficiente en la creación de bienes y servicios en tanto el sector privado es exactamente lo contrario<sup>78</sup>. Se considera al estado un mal empresario, incapaz de producir de forma eficaz bienes y servicios. La argumentación a este principio radica en la teoría de la Elección Pública en la cual, Buchanan argumenta que “las acciones del estado reflejan los intereses políticos individuales y no los intereses colectivos de la sociedad”<sup>79</sup>. Es decir los funcionarios públicos actúan de forma racional, maximizando su beneficio. Por ello es que, con el poder que el estado les confiere en la administración de recurso, se disponen en la adquisición de riquezas personales y en la distribución de rentas de forma clientelista para su propio beneficio. Por lo tanto la corrupción y la excesiva burocracia no posibilitan que las instituciones públicas sean eficientes.

Segundo, cuando el estado subsidia la oferta entra en competencia desigual con los demás productores de bienes y servicios por lo cual no permite que el mercado maximice los beneficios sociales creando los bienes y servicios que, gracias a la competencia, son de mejor calidad y precio.

Es decir, el estado funciona entonces como un monopolio que tiene ventajas económicas por su carácter de público para con las industrias que desean producir bienes y servicios en los cuales el gobierno ya tenga instituciones públicas en dicho objetivo. Como la producción del estado es subsidiada, ello imposibilitaría a productores privados competir en iguales circunstancias en ese mercado.

Las anteriores argumentaciones fueron utilizadas de forma amplia por los organismos internacionales para justificar sus directrices con respecto a las finanzas públicas y aun son utilizadas hoy por los diferentes miembros del alto

---

<sup>78</sup> AHUMADA, Consuelo. “El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana”. Ancora Editores. Bogotá 1996. Pág. 126

<sup>79</sup> *Ibíd.* Pág. 125

gobierno para justificar su acción, a pesar que las críticas en contra de ellas se manifiestan de forma elocuente y lógica.

### **Filosofía de las políticas.**

Las políticas estudiadas tiene su fundamento en la teoría de la justicia de Rawls de 1971 y no en la concepción de justicia de Hayek, Friedman, Von Mises y demás teóricos neoliberales<sup>80</sup> de mediados de siglo XX. Rawls es un teórico de la corriente Marxista científica que erige su trabajo como una crítica frontal contra el utilitarismo en cuanto que, descansa su teoría de la justicia en el principio de equidad<sup>81</sup>.

Según Mejía, la teoría Rawsiana de la justicia se soporta de dos ejes fundamentales: 1. igualdad de libertad. En el cual todas las personas tienen derecho al más amplio sistema de libertades básicas y, 2. Desigualdad económica que propenda por el beneficio del los mas pobres.

Los sistemas de libertades básicas son todas aquellas posibilidades que una persona puede tener en su vida. Entre mas amplias sean las posibilidades, mas libertad se tendrá de elegir. Rawls supone que todas las personas pueden acceder a las mismas posibilidades sin discriminación alguna. Es decir, al terminar sus estudios básicos, por ejemplo, un joven puede tener la opción de iniciar su vida laboral o continuar su vida académica. Pese a ello, existe una población de jóvenes que por inconvenientes económicos solo poseen la opción de iniciar su vida laboral. Por lo que sus libertades se ven restringidas. Este primer principio de igualdad de libertad, busca que toda la población tenga las posibilidades igualmente amplias de elegir.

---

<sup>80</sup> GIRALDO, Cesar. Finanzas Públicas en América Latina. Desde Abajo Ediciones. Bogota 2005. Pág. 61.

<sup>81</sup> MEJIA, Oscar. La concepción neoliberal de la justicia. Artículo publicado en: La Falacia Neoliberal. Antropos editores, Bogota 2003. Pág. 109.

El segundo principio estipula que, para que exista justicia, las diferencias económicas deben favorecer a quienes necesiten mayor ayuda del estado. Este principio se estructura según dos pilares: A. Principio de diferencia, el mayor beneficio para el menos aventajado. B. igualdad de oportunidades. Todos los cargos y funciones sean igualmente asequibles a todos los ciudadanos<sup>82</sup>.

Aparte de estos principios la teoría Rawlsiana insta una prioridad fundamental sin las cuales no se podría llevar a cabo el objetivo. Estas prioridades son: El principio de prioridad de libertad y el de prioridad de justicia por encima de la eficacia o el bienestar.

Del primero, se afirma que, una libertad menor debe existir única y exclusivamente como reforzadora de la libertad general y que esta libertad menor debe ser aceptada por quienes la padecen. Del segundo se plantea que, la desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de quienes tengan menos posibilidades de ser iguales.

Es decir, Rawls supone que para que una sociedad sea justa el estado debe intervenir. Esa intervención se estructura de tal forma que no contraría la libertad, por lo cual el autor intenta resolver el viejo debate existente entre libertad e igualdad.

Lo anterior supone, que la libertad no se distribuye de forma homogénea por la sociedad. Existen personas que tienen limitada su libertad, pero solo puede existir esa limitante en función de aumentar la libertad general. Por ejemplo, cuando el estado se apropia de parte de la renta de los ricos, coarta la libertad de los ricos. Pero solo lo puede hacer si, con esa restricción promulga por aumentar la libertad de la población en general. Para hacer ello sin que se vea comprometida la justicia. Los ricos deben aceptar esa restricción de renta y esa desigualdad debe ser utilizada para maximizar en beneficio de los más pobres.

---

<sup>82</sup> Ibíd. Pág. 111

Raro puede parecer al lector, después del último apartado, que los orígenes de las políticas sean liberales y su filosofía no, la respuesta es simple: el neoliberalismo no avala la redistribución de la renta, solo lo permite, cuando esta distribución aumenta la efectividad del mercado, por lo tanto la filosofía del máximo mínimo que se origina en Rawls resulta pertinente para sus objetivos.

### **2.1.3 Focalización y Subsidio a la Demanda.**

La focalización consiste en otorgar subsidios dirigidos únicamente a los pobres o a aquellas personas que por su condición no son absorbidas por el mercado y por lo tanto no pueden proveerse de los implementos básicos para surtir sus necesidades<sup>83</sup>. Por otro lado, el subsidio a la demanda es la forma de intervención que promulga por incentivar la lógica del mercado. Es decir, es la forma de intervención que menos restricciones eleva en contra del libre funcionamiento mercantil<sup>84</sup>.

La focalización es una política de carácter selectivo que busca dirigir el gasto público acorde con el principio de máximo beneficio al menos aventajado de la teoría de la justicia Rawlsiana expuesta en el apartado anterior. Según el (BM): son subsidios directos, específicos y temporales que reciben personas que no puede participar del proceso de crecimiento<sup>85</sup>.

Al contrario de la política de globalización que regia en el modelo Keynesiano la cual intentaba cobijar a toda la población en iguales características, la focalización identifica la población objeto de ayuda y dirige los subsidios hacia este grupo de personas. Se supone, que esta medida aumentara la eficacia de la ayuda, el ahorro del fisco y propenderá por aumentar las bondades del mercado.

---

<sup>83</sup> GIRALDO, Cesar. "Finanzas Publicas en América Latina". Desde Abajo Editores. Bogota 2005 Pág.59

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág.58.

<sup>85</sup> BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington 1997. Pág.63.

Todos los subsidios focalizados deben encontrarse dentro de la lógica del mercado y estar orientados a la provisión de bienes y servicios. Por lo que, el subsidio a la oferta, propio de estado de bienestar Keynesiano, resultaba, por ser un subsidio general, ineficaz, costoso y restrictivo de la distribución óptima del mercado. Por tal motivo, la política de focalización esta acompañada de subsidios a la demanda, dado que estos últimos son particulares y no generales y, ayuda a la provisión de bienes y servicios dejando la producción de estos para el sector privado.

El subsidio a la demanda se erige como una medida de distribución del ingreso que no afecta de manera relevante el libre funcionamiento de la economía. Con ella se busca intervenir pero no obstaculizar el mercado. Mientras el subsidio a la oferta esta enfocado en apoyar la creación de bienes y servicios para poder abastecer al total de la población, el subsidio a la demandad propende por el apoyo al individuo en la adquisición de los bienes y servicios que produce el mercado.

Es decir mientras el subsidio a la oferta se enfoca en crear hospitales para la atención de la población en general, el subsidio a la demanda otorga renta en forma de seguros para que las personas puedan asistir a centros médicos privados.

Ambas políticas son formas de intervención estatal de reasignación rentas. Esa intervención es posible debido a la teoría del estado neoliberal que acepta la intervención gubernamental siempre que esta se lleve a cabo para corregir fallas del mercado.

Por ello y dado que, las recomendaciones del consenso de Washington buscaban el libre funcionamiento de la economía para acceder a las bondades del mercado vía competencia, subsidiar la demanda y dirigir el gasto publico solo a los pobres, fueron las políticas de intervención estatal acordes con las la lógica liberal.

#### **2.1.4 La focalización del gasto y el subsidio a la demanda en Colombia.**

Por muchas razones las dinámicas que gobiernan el gasto público actual proceden de 1990. La nueva constitución política y el plan de desarrollo: la Revolución Pacífica 1990-1994, registran las directrices del gasto público mediante subsidios a la demanda y focalización y, además, soportan todo el andamiaje jurídico para que estas se lleven a cabo.

En el prólogo escrito por el presidente de la época: Cesar Gaviria, para el plan nacional de desarrollo, se evidencia tal afirmación al escribirse que:

*(...) el gobierno recogerá la tolda vieja de la intervención con sus parches y goteras, para concentrar su capacidad de acción en unas áreas más selectas, donde el efecto del gasto público y la equidad es mayor. (...) aumentará la cobertura y la calidad de la educación y la salud, otorgando subsidios para garantizar el acceso de todos los niños a la primaria, elevar la cobertura de educación secundaria del 46% al 70% en cuatro años, y asegurar una atención básica en salud para el 80% de la población más pobre.*

*Los invito a que presten atención particular a los medios que se utilizarán para lograr estos propósitos. En cada caso, se han combinado los mecanismos más eficaces que se conocen para ejecutar el gasto público, tales como el subsidio a la demanda, en lugar de la promoción indiscriminada de la oferta (...)<sup>86</sup>*

Al referirse a la “acción en áreas más selectas”, el presidente se pronuncia en función de la focalización del gasto público y después enfatiza en subsidio a la demanda como herramienta idónea para tal propósito.

---

<sup>86</sup> Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica 1990-1991” Bogotá 1991 Pág. 13

En lo referente a la política social, dicho plan suponía tres conclusiones básicas en las cuales se soportaría. Primero, que la pobreza y la desigualdad se combatían con la acción de estado. Segundo. Integrar la política social con las cuestiones macroeconómicas y los problemas del desarrollo. Tercero. Política social como creadora de condiciones para la generación de ingresos permanentes de la población pobre.

Además de lo anterior, el diseño de políticas sociales se dirigiría a lo que se llamo **tareas básicas**, las cuales, según el plan, tendrían mayor impacto sobre la población y se encaminarían a aquellos con mayores carencias. Estas prioridades en el diseño de políticas sociales son: educación básica, la salud primaria, nutrición infantil, vivienda social y agua potable<sup>87</sup>.

El instrumento llamado a unificar las tareas básicas con lo tres principios del actuar social del estado mocionados anteriormente, fue el subsidio a la demanda ya que este permitía la competencia de lo agentes no gubernamentales eliminando con ello la ineficacia de las acciones estatales y propiciando estabilidad economía que ayudara a la inserción en el comercio internacional.

De igual forma, en la constitución política de 1991 en los artículos 356 y 357 se encuentran las bases para la distribución de los recursos públicos. Entre otras disposiciones en ella se establece: “los recursos del situado fiscal se destinaran a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. Y, posteriormente, en el artículo 359 se estipula que las únicas rentas nacionales con destilación específica son, entre otras, las destinadas a la invención social. Claramente, estos tres artículos reflejan que el gasto público colombiano será asignado bajo el principio de focalización.

---

<sup>87</sup> Ibíd. Pág. 85.

La restricción a la intervención estatal queda clara en el artículo 334 de la misma, al legislarse que el estado solo intervendrá en la economía de manera especial para asegurar, con importancia suprema, que las personas de bajos ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

En lo relacionado con la autoridad encargada de desmontar el modelo intervencionista anterior y posibilitar el nuevo, el artículo 189 faculta al presidente de la república para fusionar o suprimir entidades públicas administrativas. Por lo tanto, el presidente puede privatizar las empresas estatales sin discutirlo con el congreso de la república y llevar demás actos similares que le ayuden a cumplir los objetivos del consenso de Washington sin tener crítica ni contrapeso.

Podemos concluir basados en lo anterior, que las políticas estudiadas en este trabajo fueron instauradas firmemente en Colombia en 1990 bajo los lineamientos del plan nacional de 1990-1994, en respuesta al cambio de modelo de desarrollo, siendo lógicos con las recomendaciones del consenso de Washington y amparados por la constitución política redactada en el mismo año.

## **2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LAS NUEVAS POLÍTICAS.**

### **2.2.1 Educación.**

Para 1990 la situación de la educación colombiana era el resultado de un paulatino avance en comparación a lo contenido en lo transcurrido del siglo. Se registraba un atraso sorprendente hasta mediados de siglo XX en todos los niveles comparables internacionalmente, con una analfabetismo que alcanzaba al 43% de la población, por debajo de la media de los países latinoamericanos.

Después de 1950 se gesta, por medio del frente nacional, una expansión significativa del sistema educativo, permitiendo superar la situación de atraso de casi 100 años.

La cobertura en educación primaria alcanzó el 84% de la población con una problemática presente en la educación secundaria y universitaria. Para los 20 años comprendidos entre 1960 y 1970, Colombia presenta un excepcional crecimiento de la cobertura, superando a todos los países latinoamericanos, asociada con el incremento en el gasto público en sector. Pese a ello, los quince años siguientes no fueron tan favorables. Las tasas de crecimiento de matriculas de primaria no superaron el 1% y en secundaria disminuyeron de 5% al 2% para 1984<sup>88</sup>.

En 1990 los principales problemas del sector educativo se encontraban en la manera desigual de su desarrollo (cobertura menor en el sector rural), el alto grado de deserción escolar primaria, la poca cobertura en la secundaria y un sector universitario con mala calidad.

Las políticas educativas llamadas a solucionar la anterior situación se enfatizaron principalmente en la ampliación de cobertura y aumento de calidad en todos los niveles educativos.

Para lograr dicho propósito se crearon nuevos mecanismos de financiación de la educación a fin de “orientar el gasto público educativo a las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica y a los programas de desarrollo científico en las universidades”<sup>89</sup>. Por lo tanto la idea actual de la educación urbana es la eliminación de la jornada única y la implementación de colegios mixto en las instituciones públicas a fin de incrementar cobertura. Los beneficiarios de los colegios públicos serán

---

<sup>88</sup> *Ibíd.* Pág. 87-95

<sup>89</sup> *Ibíd.* Pág. 117

escogidos acorde a su situación económica, teniendo privilegio los estudiantes pobres. O, el estado subsidiara la matricula en colegios privados de quienes se encuentren en situación económica desfavorable.

Claramente se observa como el estado esta focalizando el gasto al intentar que los beneficiarios del las escuelas y colegios públicos sean personas pobres que no puede costear dicho servicio. Pese a ello, la implementación de subsidios a la demanda no se percibe de forma igualmente clara. Dado que el estado en materia educativa continua subsidiando la oferta al asumir los pagos de maestros y mantenimiento de instituciones educativas publicas.

No ocurre lo mismo con la educación superior, en ella los intentos de focalización y subsidio a la demanda se evidencian de mejor forma. La creación de dos fondos de crédito para estudios, uno de posgrado y otro de pregrado, son prueba de ello.

En las universidades publicas, el régimen de matriculas se ajusta para beneficio de los mas pobres, es decir, el gasto en educación universitaria se prioriza el los estratos mas bajos por lo cual se focaliza. A parte de ello, la idea de proporcionar dinero a la población mediante créditos de fácil acceso y bajas tasas de interés destinados al pago de matriculas, se encuentra bajo la lógica de subsidio a la demanda.

A partir de 1990, el estado ya no mantendría instituciones universitarias para la educación de todos aquellos que muestre capacidades sin importar su situación económica. Por el contrario, las instituciones de educación superior deben mantenerse, en alto porcentaje, con recursos propios, recursos que los estudiantes adquieren a través de crédito especializado. El porcentaje de la financiación que las universidades no alcancen a asumir, se traduce en gasto estatal focalizado, por que el régimen de matriculas estipula el valor de las mismas por debajo del costo para los estudiantes con incapacidad de pago.

Los subsidios a la demanda estudiantil, se tradujeron en becas para los mejores estudiantes financiados por el gobierno a través del nuevo ICETEX reestructurado o, con la ayuda de financiación de bajas tasas de interés y periodos de gracia para créditos individuales destinados a la educación de pregrado y postgrado. Estos dineros provendrían del fondo de crédito para estudios de pregrado y el fondo de crédito para estudios de posgrado.

### **2.2.2 Salud y Pensiones.**

La evolución de la salud de los colombianos mediante el indicador de esperanza de vida al nacer resulta desfavorable para el siglo que acaba de pasar. En 1905, este indicador registraba apenas 30 años, aumentando tan solo a 33 años 25 años después, el cual era un 30% inferior a los patrones internacionales. Para 1957, la esperanza de vida al nacer era 53 años, igualándose a la de los países latinoamericanos. Para 1980 el indicador registro un avance al ubicarse en 63 años y en los noventa cerró la década con 63 años de esperanza de vida, muy por debajo de países como Chile, Costa Rica, Venezuela y México<sup>90</sup>.

Otros indicadores como la tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad por desnutrición, y epidemias como la malaria, presentan comportamientos similares a los anteriores en el mismo periodo de tiempo. Para 1990, dichos indicadores y enfermedades presentaban una reducción importante aunque mantenían aun niveles muy por debajo de estándares internacionales.

Bajo ese panorama las estrategias del plan nacional de desarrollo 1990-1994 evidencian de forma más contundente la relevancia lógica de las políticas estudiadas por el presente trabajo, cuando, entre sus recomendaciones más importantes se encuentra convertir la institución de salud en una empresa

---

<sup>90</sup> *Ibíd.* Pág. 114.

como cualquier otra que produce un servicio de forma eficiente, genera beneficios monetarios, compra sus insumos y se autofinancia.

Hasta la fecha, los hospitales recibían una partida del presupuesto nacional para funcionamiento independientemente del número de pacientes atendidos, después de presentado el plan de desarrollo de la época, los hospitales recibían un monto específico por cada paciente que recibieran.

Pese a lo anterior, no fue sino hasta 1993 con la aprobación de la ley 100 de el mismo año que el gobierno vio realizado lo propuesto en el plan, en materia de salud. Todas las instituciones públicas de prestación de servicios en salud fueron descentralizadas y acomodadas a un sistema de seguridad social que permitía subsidiar al ciudadano para que este fuera al hospital y no al hospital para que él atendiera al ciudadano. En resumidas cuentas, después de la ley 100 de 1993, los subsidios a la salud son completamente dirigidos a la demanda, dejando que la oferta (los hospitales) concursen en el mercado por los recursos.

El soporte jurídico del nuevo sistema de seguridad social contenía: 1. que la seguridad social (salud y pensiones) tuviese carácter de público, pero pudiese ser prestado por entidades privadas. 2. que la salud y el sistema pensional fuera un derecho regido por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y, en el caso de la salud, descentralización. 3. que el estado se encargara de controlar la prestación de los servicios, por lo cual se obligaba a la ampliación de cobertura y garantías para todos los colombianos. Todos estos principios fueron avalados por la constitución política de 1991 mediante el Capítulo 2 que dicta disposiciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo referente a pensiones, la ley 100 de 1993 crean dos regímenes diferentes. Uno solidario de prima media con prestación definida y otro de

ahorro individual con solidaridad. El primero es un régimen especial subsidiado dirigido a los trabajadores independientes, rurales, los deportistas, los artistas, las madres cabezas de hogar, discapacitados físicos, síquicos y sensoriales, y todos aquellos que por su condición no pueden pagar el monto total de los aportes del empleador y trabajador. Los subsidios serán administrados por medio del fondo de solidaridad pensional, el cual subsidiará parte de los aportes requeridos para lograr la pensión de vejez, invalidez o la de sobrevivientes. El segundo es un régimen en el cual todos los trabajadores con contrato laboral hacen aporte individual con la solidaridad del empleador en un fondo de pensiones privado, el cual otorga la pensión por invalidez vejez o sobrevivientes<sup>91</sup>.

En base a lo anterior, las políticas de focalización y subsidio a la demanda se evidencian, en el sistema general de pensiones, de la siguiente forma: Se focaliza el gasto público cuando los beneficiarios de los subsidios del fondo de solidaridad pensional, son aquellos que por su capacidad económica y situación laboral, no pueden, disponer de su poca renta, para pagar la totalidad de los aportes pensionales que hace el empleado y el empleador. Se subsidia a la demanda cuando, el dinero que se destina para el anterior objetivo, se entrega por persona afiliada, y no como un aporte al mantenimiento de las pensiones de la población en general.

Por otra parte, en el tema de la salud, la ley 100 del 93 estipula, bajo los mismos principios jurídicos, un sistema de seguridad social, en donde el tratamiento a los pobres es similar al utilizado en el sistema pensional general, mencionado anteriormente.

El artículo 157 de la ley 100 de 1993 estipula que todos los colombianos están obligados a participar del sistema de seguridad social en salud. Unos en

---

<sup>91</sup> Reformas Económicas de la Administración de Gaviria. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomo IV, Pág. 37.

calidad de afiliados al régimen contributivo y otros amparados por el régimen subsidiado.

Los afiliados mediante régimen subsidiado serán las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización en salud. por lo tanto, se encontraran en dicho régimen: la población pobre del país, bien sea en áreas rurales o urbanas, teniendo importancia relevante las madres en estado de embarazo, parto, pos parto y periodo de lactancia, las madres cabezas de hogar o comunitarias, niños menores de un año o adultos mayores de 65 años, los discapacitados, campesinos, trabajadores independientes, desempleados albañiles, maestros de obra, deportistas, toreros, subalternos, comunidades indígenas y demás personas en situación tal, que no puede acceder al servicio nacional de seguridad social en salud. Amen<sup>92</sup>.

Similar al sistema pensional, en el de salud, los aportes de las personas pobres son subsidiados por el estado a través del fondo de solidaridad y garantía, el cual girará el monto del aporte por persona afiliada a las instituciones, privadas o publicas, encargadas de administrar dicho régimen. De esta forma el subsidio se presenta a la demanda del servicio de salud y no a la oferta del mismo. Para focalizar el gasto en salud nacional, que es la otra política, El estado adelanta estudios de identificación de personas pobres a fin que los recursos utilizados por el fondo de solidaridad y garantía se destines solo a quienes no poseen capacidad de pago.

De esta forma, la ley 100 de 1993, estipulo los linimientos que, en materia de gasto publico, se erigían en el plan nacional de desarrollo 1990-1994. Linimientos que a su vez se crearon bajo la lógica del nuevo cambio de modelo de desarrollo con la implementación de las recomendaciones del consenso de Washington.

---

<sup>92</sup> *Ibíd.* Pág. 131.

Cumplido el periodo presidencial de Gaviria, los lineamientos de política económica estaban en marcha. Las políticas de focalización de subsidio a la demanda se evidenciaba con los estudios de identificación de población pobre adelantados por el (SISBEN) para focalizar gasto y la gran cantidad de fondos gubernamentales creados para poder viabilizar los nuevos subsidios a la demanda.

### **2.2.3 La red de solidaridad social (RSS)**

Para 1994, con la llegada al poder del presidente Samper los aspectos relevantes en el manejo de política social se hallan en la creación, según el plan Nacional de Desarrollo: El Salto Social 1994-1998, de la Red de Solidaridad Social (RSS) que intento unificar los esfuerzos de las diferentes entidades estatales encargadas de la provisión de servicios sociales a la población mas pobre<sup>93</sup>.

La (RSS) de 1994, estuvo adscrita a la presidencia de la republica por medio de (COMPES) e intentaba organizar en los ámbitos municipales y departamentales los programas sociales que existían hasta el momento, gran parte de los cuales se encontraba bajo la lógica de focalización del gasto y subsidio ala demanda, heredados del gobierno anterior.

Los programas estatales de ayuda social bajo la lógica de las políticas estudiadas en este trabajo que se organizaron con la dirección de la (RSS) fueron los siguientes<sup>94</sup>:

1. *Capacitación para el trabajo*. Ejecutado por el SENA con recursos propios, se encargo de otorgar becas a estudiantes pobres para

---

<sup>93</sup> Consultaría para la focalización, cobertura, y efectividad de al red de protección social en Colombia, informe presentado por Fedesarrollo para el (BID) y el (BM) Bogota 2001. vía Internet.

<sup>94</sup> *Ibíd.*

capacitarse en áreas técnicas y otorgó con un subsidio de medio salario mínimo para sostenimiento personal a fin de evitar la deserción escolar. De 1995 a 1998 cobijo a 80.500 jóvenes.

2. *Asistencia alimentaría.* Ejecutado por el ministerio de salud a través del programa (PAMI), busco acelerar la incorporación de niños y mujeres en estado de embarazo al régimen subsidiado de salud mas un apoyo adicional a los niños en edad escolar.
3. *Apoyo a las mujeres jefes de hogar con hijos en edad escolar.* Beneficiaba a mujeres pobres cabezas de familia con niños en edad de asistir a la escuela con un bono que se otorgaba bajo la condición de la permanencia de los infantes en los planteles educativos. Financiado con recursos del Fondo de Inversión social alcanzando a 128.700 mujeres entre 1995 y 1998.
4. *Programa Revivir.* Beneficiaba a ancianos indigentes con un bono en dinero o en alimentación. Era administrado por las alcaldías de los municipios con recurso propios y departamentales.
5. *programa vivir mejor.* Ejecutado por la Caja Agraria y cofinanciado por los municipios, buscaba subsidiar la construcción o mejoras de las casa de familias campesinas que recibieran menos de dos salarios mínimos al mes. Entre 1995 y 1998 tuvo 65.900 beneficiarios.
6. *programas de vivienda urbana.* Ejecutado por el INURBE buscaba subsidiar la construcción o mejora de las casas de familias urbanas con menos de dos salarios mínimos al mes. Entre 1995 y 1998 tuvo 104.208 beneficiarios.

7. *talentos deportivos y artísticos*. Otorgaba becas a jóvenes entre 12 y 18 años para continuar su permanencia en el estudio de su disciplina.

Podemos observar que absolutamente todos los programas dirigen el gasto de forma focalizada, otorgando recursos parciales, temporales y buscadores de rentas constantes por parte de los beneficiarios, a las personas que, por su condición económica, eran identificados como pobres.

De la misma manera se evidencia como los programas intentaba en su mayoría subsidiar la demanda de bienes y servicios y no la oferta de los mismos. Por ejemplo, el programa Revivir, otorgaba bonos o suministros alimentarios a los ancianos, diferente del patrocinio de los comedores comunitarios, que aunque hoy se mantienen, hicieron parte del modelo intervencionista anterior. De forma similar ocurría con las becas y los subsidios para vivienda de interés social.

En la segunda etapa de la (RSS) después de 1998 esta pierde el componente de ayuda a la población pobre y se enfatiza únicamente en el apoyo a los discapacitados y los ancianos o, a las víctimas del conflicto armado.

A manera de conclusión terminamos este capítulo dejando en claro, que las políticas de focalización y subsidio a demanda, impuestas a través de la reforma neoliberal de 1990, se tradujeron en programas sociales que distribuían recursos públicos bajo una lógica organizada, coherente y empática con las recomendaciones del consenso de Washington.

falta mostrar el efecto de tales programas y políticas sobre la población pobre del nuestro país y la verdadera efectividad que esta han tenido en la lucha contra este flagelo. Tarea que nos ocupará del siguiente capítulo.

## **CAPITULO III**

### **LOS NUEVOS LINIAMIENTOS DEL GASTO PÚBLICO Y LA POBREZA COLOMBIANA**

Hemos utilizado dos capítulos y gran cantidad de párrafos para ubicar al lector justo donde queremos: en un análisis del fenómeno de la pobreza y en una comprensión de las políticas de distribución del ingreso más importantes, utilizadas en Colombia. Por lo tanto, en este capítulo analizaremos las dinámicas existentes entre las ayudas (subsidios) y los pobres (requeridores de ayuda) para así poder concluir lo relacionado con la efectiva misma de los auxilios, que es en últimas el objetivo fundamental de este trabajo. Por ende, iniciamos este apartado revelando la importancia del capítulo y esperando dar claridad hasta lo que ahora se nos ha mostrado turbio.

#### **3.1 Generalidades de la pobreza en relación con las políticas.**

En el primer capítulo pudimos evidenciar que la pobreza es un fenómeno complejo que contiene todo un abanico de estudios cada uno de los cuales proviene de una dimensión de análisis diferente. Pese a ello, igualmente comprobamos, que existe una fuerte relación entre manifestación de pobreza y definición de dignidad humana. Por lo que concluimos, que la pobreza es en últimas la falta de dignidad humana y, por lo tanto, ella reúne todas las dimensiones en las cuales se le analiza el fenómeno y no es posible definirlo en una caracterización particular.

Por otra parte, los mecanismos que el gobierno utiliza para atenuar el flagelo se evidencian en el gasto social, analizado en el capítulo dos, a través de sus políticas de focalización y subsidio a la demanda.

En dicho capítulo observamos la influencia del neoliberalismo sobre las políticas en estudio y, constatamos que la lógica neoliberal individualista se yuxtapone a las políticas sociales arrojando unos subsidios dirigidos a los pobres que no interfirieran en el libre funcionamiento del mercado, lo cual se traducía en un subsidio que abastece al pobre de lo que requiere para poder acceder a los bienes y servicios básicos.

Al analizar la relación entre el capítulo uno y dos de este trabajo, o al unir la lógica individualista del gasto social de la corriente neoliberal con el flagelo de la pobreza tomada conjuntamente y no particularmente, podemos evidenciar como la forma neoliberal de combatir la pobreza (por medio de subsidio a la demanda focalizados) deja de lado la gran cantidad de análisis académicos que vinculan el fenómeno con algo más que la falta de dinero. Es decir, las políticas en cuestión consideran la pobreza, como pobreza monetaria desconociendo las demás corrientes que la han analizado, razón por la cual, desconoce también la íntima relación entre pobreza y dignidad humana expuesta en el primer capítulo.

Además el gasto social dirigido bajo esta ruta resulta excluyente por que solo beneficia a las personas que puede identificar como pobres según unos criterios de pobreza amputados. Por lo tanto, aquellos pobres que corran con la desventura de no ser catalogados como tales o no ser identificados por el sistema, quedaran sin ningún tipo de atención social, lo cual resultaba imposible con la lógica de globalización y subsidio a la oferta.

Igualmente las personas que por su situación, estén tan cerca de ser consideradas como pobres, por no poder suministrarse algunos servicios como

la salud, pero que por su condición física de vida no sean catalogados como tales, correrán la misma suerte; caso frecuente de los trabajadores informales colombianos.

La última gran relación de las políticas y la pobreza, radica en afirmar que el subsidio a la demanda promovió el cierre, liquidación o reestructuración de las principales instituciones públicas que atiendan las necesidades de los pobres.

Comprobaremos a continuación que lo anteriormente dicho se ajusta a la realidad del país en el periodo de tiempo que enmarca este trabajo.

### **3.1.1 El subsidio a la demanda y la pobreza**

El gasto social, admitido por la corriente neoliberal, se traduce en subsidios a la demanda. Estos subsidios pueden tomar diferentes formas: unas veces son becas para estudios, otras veces alimentos, seguros o pueden procurarse como dinero, siempre y cuando se otorguen a quien demanda un bien o un servicio y no puede, por falta de renta, suministrárselo. Por tal motivo, es posible asegurar, que el estado transfiere renta a los beneficiarios de los subsidios.

Se transfiere dinero por que el gobierno nunca otorga el bien o servicio directamente. La producción del mismo es responsabilidad del sector privado o, el sector público con características privadas, y el estado compra dicho bien para entregarlo al pobre, o le entrega dinero al pobre para que él compre el bien o servicio requerido.

De una forma mas clara, para que el estado otorgue de forma directa a los beneficiarios del subsidio los bienes y servicio que ellos demandan, debería

producirlos (subsidiar la oferta), pero dado que no lo hace, lo que otorga no es el bien, sino el valor monetario de este.

Cuando a este planteamiento sumamos que el gasto social se acompaña de una política de focalización, cuya lógica es dirigir parte del fisco a ayudar únicamente a los pobres, podemos asegurar que el estado considera pobres a quienes ayuda a través de subsidio a la demanda y que subsidia a los pobres con renta. Por lo que, para el estado Colombiano, la pobreza es la falta de dinero.

El problema radica en que, cuando se considera la pobreza como solamente la falta de dinero, se deja de lado las demás características que se ven reunidas en el concepto de dignidad humana: la no realización de las capacidades humanas y la exclusión de derechos. Junto con ello, se desconoce completamente el carácter global de la pobreza y se le reduce el análisis a una mera aproximación taxonómica del fenómeno.

Dicho desconocimiento es manifiesto en los programas que se erigen como gasto social en Colombia. La razón, admiten que su preocupación máxima es disminuir el número de ciudadanos que viven en forma, físicamente, inadecuada.

Para comprobarlo basta solo con ojear los diferentes programas descritos en el capítulo dos. El programa de régimen subsidiado en salud, el de pensiones, el programa de vivienda urbana y rural, el de asistencia alimentaria, el apoyo a madres cabezas de hogar, y el de apoyo a ancianos indigentes; todos intentan mejorar, sin afirmar que lo logren, las condiciones físicas de vida de la población pobre.

Sin embargo, intentar solucionar un abanico de necesidades básicas, no es un inconveniente para los pobres, el inconveniente es pretender que al

solucionarlas, se atenúa la pobreza como un todo, por considerar que el fenómeno es solo un grupo de necesidades que no se satisfacen por falta de renta.

Por lo tanto, subsidiar la demanda niega los aportes, que en materia de pobreza han hecho: la UNICEF en 1970, la OMS en 1994, las UN, Amartya Sen y Manfred Max-Neef, UE y COLCIENCIAS.

Para la UNICEF, por ejemplo y, como ya dijimos en el capítulo uno, existen tres tipos de necesidades: las físico-biológicas, las socio-económicas y las socio-política. Siendo las primeras las que hacen referencia la política social colombiana por su enfoque físico, con lo que dejan de lado otras necesidades como: unas buenas condiciones laborales, desarrollo cultural personal y social, y confianza en las instituciones públicas de administración y justicia, que se encuentra en los otros dos grupos.

De la misma manera, el estado colombiano solo subsidia la demanda de una parte de las necesidades que según la UNICEF conforman la pobreza. Es claro que mientras el gasto social en Colombia se dirige a la seguridad social, por ejemplo, apunta escasos recursos a incentivar la recreación y las condiciones laborales de lo más pobres. Interesante es observar que mientras el gobierno colombiano reformo y creo estatutos buscando mejorar la salud de sus ciudadanos mediante la ley 100 de 1993, también modifico mediante la ley 50 de 1990 las condiciones laborales que regían para los trabajadores, reformas que han sido fuertemente criticadas en el país, argumentando que eliminan garantías laborales tan importantes como la reducción del salario real por eliminar las bonificaciones y los viáticos del calculo de base salarial, y la cancelación del pago retroactivo de las cesantías, entre otros<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> “Estabilidad y Flexibilidad del Empleo en la Década de los Noventas”. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. Centro de Investigación para el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia. Sin mas fuentes.

Otra prueba es que, en los análisis sobre el tema realizados por Max-neef, Elizalde y Hopenhayn, se muestra un grupo de necesidades existenciales más amplios que el que trabaja la política social colombiana que subsidia la demanda: la protección, el afecto, el entendimiento, el ocio, la identidad y la libertad, junto con unas necesidades axiológicas de ser, tener, hacer y estar, configuran su análisis.

Sobre el particular, podemos argumentar que la política social erigida en Colombia, apunta solo a un muy reducido grupo de estas necesidades, dejando de lado el incentivo a la demanda de ocio, participación, identidad y, otras necesidades expuestas por esta corriente.

En la misma lógica, en el primer capítulo, se plantea como para la (OMS) existen unas necesidades similares a las (NBI), pero que aparte de ellas se requieren unas condiciones de orden social como los derechos políticos y civiles de los ciudadanos pobres, y la participación de los mismos en el ámbito político. Por lo tanto, en Colombia según la (OMS) aunque se asiste al pobre, no se dirige recursos para garantizar participación política por lo cual el fenómeno no es atacado de forma integral.

Otros análisis que también desbordan la consideración estatal de pobreza se encuentra en los estudios hechos por la UE y, en el caso colombiano, COLCIENCIAS con el proyecto Colciencias-CINEP-CID. Estas dos vertientes nos muestran, también explicado en el primer capítulo, que la pobreza se manifiesta como una exclusión de derechos y no como la mera falencia de dinero para satisfacer un grupo de necesidades.

Es interesante observar como para los países europeos la pobreza reúne necesidades como: la discriminación política, el abandono social, la hostilidad del medio doméstico, la hostilidad del medio ambiente y la dificultad de acceso a la justicia, etc.

Es claro entonces que todos estos enfoques, son solo una muestra de cómo la consideración de la pobreza por parte de el gobierno colombiano desconoce una gran cantidad de manifestaciones del fenómeno que académicos e instituciones internacionales han analizado, prueba de que en nuestro país se erigen programas contra la pobreza sin tener en cuenta el gran debate que sobre el tema se presenta a nivel mundial.

De esa falta de debate se desprende que las políticas de subsidio a la demanda no ha alcanzado dimensiones como: que los pobres son más vulnerables a la exclusión social y que por ello se deben implementar programas bajo esa lógica que garanticen su participación política fuera del clientelismo del que son objeto en periodos electorales, por ejemplo.

Cambiando de tema, con respecto a los argumentos de la implantación del subsidio a la demanda, se tenía que el estado era mal empresario, ineficiente y cargado de corrupción que imposibilitaba que la política social fuera efectiva.

De la mano de esta premisa y amparado en la teoría de la elección pública, se implanto la política de privatización y reordenamiento del gasto público propuestas por el consenso de Washington. Con ella se obligo a los hospitales, centros educativos y demás instituciones de política social del país a financiarse con recursos propios y generar rentabilidad económica en iguales características a las instituciones privadas.

El problema de dicho planteamiento es que en aras de la rentabilidad las empresas regidas bajo una lógica privada siempre intentarán maximizar su beneficio, por lo que reducirán, aplazaran o evitaran incurrir en el mayor número de gastos posibles.

Para una EPS (Empresa Prestadora de Servicios), por ejemplo, la rentabilidad radica en tener el mayor número de afiliados y atender al menor número de

enfermos, por tal motivo siempre intentará que los procedimientos médicos que realiza sean los mas económicos y en la menor cantidad posible.

Prueba de lo anterior es que para 1995, Iván Toro secretario de asuntos políticos y parlamentarios de la (CGTD) encuentra que: al comparara los procedimientos médicos de las EPS con los de el ISS (Instituto de seguro Social), la atención medica de bajo precio como la consulta externa, pruebas de laboratorio y suministro de medicamentos, son los procedimientos mas eficientes en las EPS, mientras que las cirugías, transplantes y tratamientos de alto costo hacen parte de la eficiencia del ISS<sup>96</sup>.

Las empresas prestadoras de servicios del nuevo régimen en salud por su carácter privado, buscar atender los caso más baratos y evitar los procedimientos costosos. Ello es a todas luces un principio de eficiencia económica pero no de eficiencia social.

Cuando el subsidio del gasto social se dirigía a la oferta, la atención debería ser generalizada y la ineficiencia del servicio estaba sujeta a los problemas de abastecimiento. Toda persona debería ser atendida sin ningún de discriminación. La empresa pública de servicios en salud era siempre ineficiente económicamente, por que al prestar el servicio social se incurría en gasto y no en una inversión. El nuevo sistema puede ser muy rentable para la (EPS) pero lleno de obstáculos para sus afiliados.

Podemos afirmar con ello que el subsidio la demanda perjudico a los pobres dado que, aparte de mantenerlos en su condición de pobres, los coloca en una situación de mendicidad suplicante para con las instituciones encargadas de suministrar los servicios que el estado paga para que se les presten.

---

<sup>96</sup> Ibíd. Pág. 240

### 3.1.2 La focalización y la pobreza.

Toda política que desee ser dirigida únicamente a la población pobre, posee un gran problema: debe identificar las personas objeto de ayuda. Lo cual es igual de complejo que la definición de la pobreza misma.

En Colombia, esa titánica tarea la ha emprendido el SISBEN (Sistema de Selección de Beneficiarios), que a través de censos poblacionales con unos parámetros preestablecidos por el Índice Sisben (I-SISBEN), estipula quien es o no calificado para recibir ayuda focalizada del estado.

La forma de calcular el I-SISBEN o, identificar a los requeridores de ayuda, esta sujeta a dos principios: 1. el beneficiario es todo a aquel que carece ingresos, y 2. el beneficiario es aquel que es vulnerable ante riesgos que afecten sus salud.

El primero tiene como objetivo disminuir la pobreza monetaria y el segundo garantizar a determinados grupos con desventajas específicas: edad avanzada, sexo, comunidad étnica, etc., un acceso a los servicios básicos<sup>97</sup>.

El primero. Criterio de focalización por escasez de ingresos, contiene un gran número de inconvenientes económicos, políticos y sociales, que contrarrestan sus argumentos de eficiencia, eficacia y transparencia en el manejo de recursos y calidad en la prestación de los servicios, mencionados en el segundo capítulo.

El inconveniente económico radica en que, la identificación de los pobres monetarios esta sujeta a grandes gastos administrativos en los procedimientos de selección. El estado debe crear y mantener todo el equipo de

---

<sup>97</sup> FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontificia Bolivariana. 2003. Pág. 5

encuestadores, estadistas, administradores y adquirir tecnologías (*software, por ejemplo*) necesarios para poder seleccionar los pobres actuales, los futuros y los que, por mejoras en la condición del ingreso, deben dejar de recibir ayuda estatal focalizada. Aun y con todo eso, la posibilidad de que no pobres monetarios figuren como sus inversos se mantiene de forma considerable, por los que el estado gastaría con ellos inútilmente sus recursos<sup>98</sup>.

De la misma manera, aquellos pobres monetarios no identificados por el índice serían, por ello, también excluidos de derechos lo que es otra forma de pobreza.

Sumado al anterior se argumenta también, que la focalización trae consigo inconvenientes sociales sujetos a la pérdida de intimidad y autonomía de la persona que tiene que revelar información requerida para la investigación. No solo se debe padecer la pobreza de ingreso, sino que además se tiene que evidenciar al escrutinio público tal situación indeseable. Es decir, la intimidad del pobre se violenta cuando se pone en manifiesto su calidad de vida, sus necesidades y condiciones físicas habitacionales.

De la misma forma, otro inconveniente social radica en que, el poder de otorgar dicho subsidio se concentra de forma asimétrica en un grupo burocrático, dejando en condición de suplicantes a los requeridores de la ayuda, y posibilitando el aumento de la corrupción de funcionarios con la potestad de otorgar subsidios<sup>99</sup>.

Es decir, pareciera que la focalización suma al flagelo de la pobreza la necesidad de revelar tal situación y el hecho de mendigar la ayuda estatal. Estos dos componentes que la focalización crea, hacen parte de lo que Salama

---

<sup>98</sup> SEN, Amartya. Libertad y Desarrollo. Editorial Planeta. Bogota 2000. Pág. 169

<sup>99</sup> *Ibíd.* Pág. 170

llama pobreza subjetiva, por lo que es posible afirmar, que en cierta forma, focalizar genera pobreza no monetaria.

Por ultimo, Los inconvenientes políticos de la consideración de pobre de esta ruta de gasto social se manifiestan en cuanto que, al intentar identificar al sujeto de ayuda, se incentiva la distorsión de la información por promover que las personas mientan sobre su nivel de ingresos a fin de ser catalogados como pobres monetarios. Lo que conlleva a que se estigmaticen las ayudas oficiales por calidad, viabilidad política y desutilidad. La existencia que un gran riesgo moral en la consideración de pobre, hace que los particulares deslegitimen el actuar estatal bajo este criterio.

El segundo criterio de focalización se argumenta en que: existen unas características que son prueba de la vulnerabilidad de un conjunto de personas de encontrarse en situaciones de pobreza. En ese orden de ideas, este criterio hace referencia a identificar al pobre mediante un grupo de desventajas específicas, analiza factores casuales y estructurales de la persona (incapacidades físicas, edad avanzada, sexo, por ejemplo). Su aplicación es mas difícil de manipular, requiere de información mas directa y simple de comprobar y propicia en menor nivel incentivos indeseables.”<sup>100</sup>

Los inconvenientes económicos de identificación de pobres, expuestos en el criterio anterior, se ven reducidos bajo este criterio de focalización, por que resulta mas difícil de distorsionar la información y mas fácil de comprobar su veracidad en los relacionado a condiciones físicas. Es difícil mentir sobre una incapacidad física y fácilmente comprobado por un peritaje medico, es difícil mentir sobre la edad y verificable con la cedula de ciudadanía, es difícil mentir sobre el estado civil y el numero de hijos dado que es fácilmente comprobable con tan solo un registro civil de nacimiento.

---

<sup>100</sup> Con referencia a SEN 2000. FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontificia Bolivariana. 2003. Pág. 6

Como se nota, ayudar a los discapacitados físicos, a los ancianos, a las madres solteras, a la población rural, etc. resulta ser más fácilmente focalizable que ayudar a las personas con bajos ingresos.

Sin embargo, este criterio de focalización contiene, para nosotros, dos inconvenientes: 1. la población pobre no siempre se encuentra dentro de un conjunto de personas con vulnerabilidad a la pobreza. 2. la vulnerabilidad a la pobreza no significa estar en un conjunto de características más amplio.

No todas las madres solteras son pobres, no todos los discapacitados son pobres, no todos los campesinos son pobres, no todos los ancianos son pobres, etc. Por tal motivo, es necesario recurrir nuevamente a la discriminación por capacidad de pago para que dicha identificación sea acertada<sup>101</sup>, lo cual nos obliga a un análisis sobre este punto en particular.

La focalización mediante población vulnerable no identifica a los pobres, por que supone que los vulnerables son propensos a encontrarse en situaciones de pobreza monetaria<sup>102</sup>. Por lo tanto y pese a que la probabilidad de ser pobre monetario de este grupo de personas es alto, queda por fuera el componente que, según el (BM), influye de forma más importante en la pobreza monetaria, que es el número de años de estudio.

Es decir, si no se beneficia también a las personas analfabetas o con muy pocos años de estudio, es probable que, por fuera de la focalización del gasto, quede un alto porcentaje de la población pobre.

---

<sup>101</sup> *Ibíd.*

<sup>102</sup> Según el (BM) y su libro “La Pobreza en Colombia”, la probabilidad y no la certeza de ser pobre en Colombia recae sobre unos criterios iguales a los criterios de vulnerabilidad trazados por el I-SISBEN (madres solteras, ancianos, campesinos y años de educación)

Por otra parte, este criterio también posee complicaciones internas que se relacionan con las condiciones físicas que ubican a una persona en una situación de pobreza, por que estas pueden ser perpetuas o variables.

Perpetuas es el caso de los ancianos y los discapacitados físicos, por o cual el estado ayudaría hasta a la muerte dichas personas, o variantes, como en el caso de los habitantes rurales o las madres cabezas de hogar, en cuyo caso, al cambiar de situación no significa salir de la pobreza, pero si, la terminación del subsidio estatal.

El primer caso es bondadoso con los ancianos e incapacitados pobres por que calma su situación de exclusión de beneficios sociales, el problema es que no es posible que la medida deje de ser asistencialista por que la condición es irremediable. Es decir, las personas en tal situación son dependientes perpetuas del estado, al menos que un allegado de ellas lo remplace de forma altruista.

Para propiciar que ese reemplazo de responsabilidad estatal a responsabilidad familiar se lleve a cabo, la política social focalizada debería garantizar que los familiares pudientes asuman su deber, es decir, que los hijos potentados de los ancianos indigentes (por ejemplo) aseguren el bienestar de su allegado por su condición misma de imposibilitado, e igualmente con los discapacitados. Esta medida disminuiría las implicaciones subjetivas de la pobreza como la baja autoestima y el sentimiento de inutilidad, descritos en el primer capítulo, sería más eficiente en materia económica y disminuiría la pobreza monetaria.

En el segundo caso (condiciones físicas variables), la ayuda estatal depende de la condición actual y no evalúa los determinantes históricos de la misma. Para el estado colombiano un campesino es pobre por vivir en el campo y no, por que históricamente el campo colombiano ha tenido un proceso de inequidades y conflictos que arroja a sus habitantes a esa condición. Por lo

tanto, la política social focalizada bajo este criterio atenúa los pesares de la pobreza pero no soluciona sus causas históricas por que su análisis del fenómeno es estático.

Pese a lo anterior, el inconveniente principal radica en que la condición de persona vulnerable puede variar sin variar con ello su propensión a ser pobre. Es decir, cuando un campesino es desplazado a la ciudad, puede perder ciertas ayudas focalizadas que poseía en su vereda, la educación gratuita de sus hijos por ejemplo, pero ello no implica que su situación haya mejorado, es mas, podría eventualmente empeorar, el inconveniente es que su condición de vulnerable cambio sin cambiar su situación de pobre. Por lo tanto para el estado dejo de ser del conjunto de personas propensas a la pobreza, aunque ya no sea propenso sino pobre propiamente dicho. Lo mismo ocurre con la niñez y las madres solteras.

Otro ejemplo contundente es que en Colombia todos los niños menores de un años deben ser atendidos de forma gratuita en cualquier establecimiento publico de salud, después de año, solo son atendidos quienes pertenezcan a un régimen de salud, bien sea contributivo o subsidiado. No por que el niño dejo de ser pobre, sino por que la norma estipula que la ayuda solo se entrega a los menores de 12 meses.

### **3.1.2.1 La efectividad del SISBEN en la identificación de pobres.**

Hasta el año 2002, el SISBEN se edificaba mediante una técnica estadística compleja que consistía en asignar valores a categorías cualitativas que expresan la condición de vida de los hogares. Cada categoría constituía un índice parcial que al ser agrupados arrojaban un índice general construido mediante la técnica de componentes principales y refinado matemáticamente para ubicarse en un rango de 0 a 100 puntos.

Las categorías eran las siguientes: calidad de la vivienda y equipamiento domestico, condiciones demográficas, ingreso y ocupación, educación y seguridad social.<sup>103</sup>

El (I-SISBEN) o Índice SISBEN se calculó en base a la encuesta para los hogares realizada por el DNP en 1993. Los resultados del cálculo se agruparon en seis niveles diferentes dependiendo de la probabilidad de presentar situación de pobreza. El primer nivel se considero de pobreza extrema siguiendo la misma lógica de el método cruzado de (LP) y (NBI) expuesto en capitulo 1. Es decir, las personas ubicadas por el índice SISBEN en el nivel 1, tenían por lo menos dos necesidades básicas y sus ingresos monetarios estaban por debajo de la línea de indigencia. El segundo nivel se considero como pobreza a aquellas familias con hasta dos necesidades básicas y con ingresos inferiores a la línea de pobreza según el (BM) 2 dólares diarios, En su momento, los niveles 1 y 2 del SISBEN podían ser inscritos en el régimen subsidiado de salud y eran los candidatos a recibir subsidios a la demanda<sup>104</sup>.

Es fácil evidenciar como el mecanismo de focalización de la política social colombiana manifiesta una inclinación constante a considerar la pobreza como la mera pobreza monetaria, de la misma manera como fue evidenciado en el apartado anterior con la política de subsidio a la demanda. Por lo tanto, los argumentos utilizados en la primera política son igualmente validos para esta. Prueba de ellos es que la herramienta utilizada para la identificación de pobres sea la (LP) y (NBI) con todas las limitabas que ellas contienen, que no es necesario ya comentarlas.

Por lo tanto, un desconocimiento completo de los diferentes estudios que sobre pobreza se ha adelantado a nivel mundial y una no relación le la pobreza con

---

<sup>103</sup>FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontifica Bolivariana. 2003. Pág. 9

<sup>104</sup> Ibíd. Pág. 7

la dignidad humana son el principal problema que gobierna este criterio de utilización del gasto público.

Sobre el particular, los estudiosos del tema han manifestado diferentes interpretaciones. Para algunos, el índice en cuestión, es una buena medida del tamaño del fenómeno y permite ordenar las familias pobres según el nivel de la misma. Bajo la concepción de pobreza, propia de los métodos utilizados, se argumenta que es una medida indirecta que posibilita la estimación de la incidencia de forma individual de las familias pobres<sup>105</sup>.

Para otros, amparándose en el concepto de pobreza implícito en el índice (LP Y NBI), “es un indicador aproximado de recursos o ingresos y, en un sentido mas amplio expresa la utilidad de los hogares y su grado de bienestar.”<sup>106</sup> Por lo anterior es un método eficaz para focalizar el gasto social a los pobres teniendo en cuenta la capacidad de pago y fijar tarifas.

En base a lo esto, es posible asegurar que la relación existente entre los mecanismos de focalización y la pobreza colombiana contiene serias limitaciones en tanto que, parcializa la selección de los beneficiarios según capacidad de pago o ingresos. Esta limitante, como ya aseguramos, imposibilita a sectores de la población, que por su condición específica no pueden ser catalogados para recibir ayuda estatal, aunque la requieran.

Para comprobarlo, a continuación hacemos un balance de la cobertura del sistema y sus principales fallas, en donde afloraran las limitantes denunciadas por nosotros.

---

<sup>105</sup> CASTAÑO Elkin y MORENO Hernando. Metodología estadística del modelo de ponderación del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). DNP, Bogota. 1994. Pág. 12

<sup>106</sup> FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontificia Bolivariana. 2003. Pág. 10. el subrayado es nuestro.

### **3.1.2.2 Los problemas de cobertura del SISBEN.**

Sabemos que el número de pobres es difícilmente cuantificable, por que depende del enfoque mediante el cual se cuenten los desvalidos. Vimos como mientras un método puede arrojar un porcentaje de la población pobre, otro puede aumentar o disminuir esa proporción. Por lo tanto la cobertura del (SISBEN) depende del número de pobres en el país y la proporción de los mismos que están incluidos en los sistemas de identificación.

Si la población pobre del país es del 60% de los habitantes y todos están registrados en el (SISBEN) y reciben ayuda focalizada del estado, se afirmaría que la cobertura del (SISBEN) es del 100%. Haciendo la salvedad de la dificultad del calculo de las victimas del fenómeno.

el siguiente análisis supone que la cantidad de pobres en el país es la que arroja el método de ingreso por (LP), el cual se ha mantenido en un promedio del 56% de la población en la ultima década del siglo XX, en base a ese dato analizaremos la cobertura del sistema de selección de beneficiarios.

Para 1997, se estimaba que en el país habían 19 millones de pobres aprox., de los cuales 8. 900.000 aprox. fueron clasificados en los niveles 1 y 2 del (SISBEN) y por lo tanto candidatos recibir ayuda focalizada. Los restantes, 10 millones de colombianos eran pobres no catalogados como tales. Por que ahora, a pesar de pobres monetarios, fueron también pobres excluidos de derechos.

Es decir la focalización en Colombia para 1997 creo 10 millones de nuevos excluidos, que es una forma de pobreza aceptada ampliamente en el mundo.

En el mismo estudio, Fresnada muestra que los errores de inclusión o exclusión para el caso del índice (SISBEN) se comportaron de la siguiente

forma. Es necesario mencionar que, error de inclusión o tipo 1 consiste en considerar como pobres a no pobres y el error de exclusión o tipo 2 en no considerar a los pobres pobres.

Para 1997 el error de exclusión era de 53,1% y el de inclusión era del 27,9% para el año 2000 esas cifras ascendieron a 54,2% y 39% respectivamente. Cerca de 2.780.000 personas recibían ayuda estatal sin ser pobres.

Por este calculo estadístico Fresnada pudo concluir que “la eficiencia del índice es negativa para identificar a los pobres: se lograría un mejor resultado con un método de azar, a través de utilizar una moneda por ejemplo.”<sup>107</sup>

Dado que para la selección de beneficiarios de subsidio del estado es mas importante el error tipo 2 por que niega los derechos y servicios en iguales circunstancias para quienes comparten igual situación y, sabiendo que tal inconvenientes se ha mantenido constantes a los largo del decenio 1990-2000, podemos afirmar que la identificación de beneficiarios para focalizar el gasto ha fracasado por no incluir a mas de la mitad de los pobres en los programas que menos de la mitad si gozan.

Con ello, quedan descartados los argumentos de eficiencia, por que los pobres no son cobijados de forma eficiente por el sistema; el de economía, por que aunque en el sistema se invierte una cantidad considerable de recurso, no identifica a los pobres de mejor forma que lo haría una moneda tirada al azar. Además, gastamos dinero del fisco en identificar a 3 millos de personas que no eran pobres.

---

<sup>107</sup> FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontifica Bolivariana. 2003. Pág. 15

Para continuar con el objetivo del apartado es necesario evaluar que tipo de población es la encuestada para ser seleccionada como beneficiaria de los programas.

En ese marco encontramos, que amparados en la descentralización esa tarea le corresponde a las administraciones municipales y por lo general la realizan tomando en cuenta los estratos socioeconómicos, aplicándola al conjunto de viviendas de estratos 1,2 y 3 o a quien solicite su aplicación.

Para el año 2000 en los archivos de los municipios se registraba que 26.760.000 personas habían sido encuestadas lo que equivale al 63% de la población nacional en esa época. De la misma manera, el 51.6% de los municipios manifestaban haber logrado coberturas de mas del 90% y 18.1 inferiores al 50%. Y, por ultimo, cuando se les pregunto a los estratos 1,2 y 3 si habían sido encuestados, la respuesta fue si, en un 43%.<sup>108</sup>

Lo anterior nos muestra una aproximación global de las coberturas del (SISBEN). En ellas se manifiesta que la población de personas encuestadas sobrepaso la población de pobres de ese año, por lo cual seria lógico que el 100% de los pobres por (LP O NBI) resultaran encuestados. Sin embargo, un porcentaje alto de las administraciones municipales manifestaron cobijar a tan solo el 50% de la población y las personas de menor estrato, concluyeron haber sido encuestadas en un 43%. Esa incongruencia de las cifras no muestra que naturalmente, este mecanismo posee grandes deficiencias en su tarea de identificar a los pobres las cuales son atribuidas en un alto porcentaje 83% a la falta de presupuesto y en menor cuantía a la falta de recursos humanos y recursos técnicos (38.4 y 31.2 respectivamente).<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibíd.* Pág. 19

<sup>109</sup> *Ibíd.*

Lo anterior es prueba de la persistencia del error tipo 2 en el cual los pobres monetarios deben también asumir la pobreza de ser excluidos de los derechos, que por su condición, requieren.

### **3.1.2.3 El nuevo clientelismo**

Otro de los inconvenientes graves intrínseco en la cobertura del sistema de beneficiarios radica en lo que atrás mencionamos como el poder asimétrico de la burocracia en la certificación de los pobres.

Con respecto a ello en este trabajo hemos manifestado que: en el cambio de modelo de desarrollo económico y justificado por la teoría de la elección pública, se argumentaba que uno de los principales inconvenientes del modelo interventor, la corrupción, se reduciría notablemente aumentando la eficiencia de las nuevas directrices de política económica.

Por lo tanto, resultaba lógico que la nueva clase política gestada en el neoliberalismo, se abanderara de la lucha contra la corrupción como mecanismo de campaña. Sin embargo la nueva elite de mandatarios heredo los vicios de los anteriores renovados por una nueva forma de clientelismo al cual Ahumada llama: “clientelismo de nuevo tipo.”<sup>110</sup>

Dado que las nuevas directrices de política social son focalizadas, el nuevo clientelismo radica recibir beneficios económicos o políticos por la acreditación como beneficiario de subsidios a la demanda. Es decir, el poder burocrático interfiere para que no sea la selección por nivel de índice la decida quien es sujeto de ayuda, sino aquella persona que, como pago por un favor político o por otra circunstancia diferente a las necesidades físicas, recibe la acreditación como pobre monetario para recibir ayuda estatal.

---

<sup>110</sup> AHUMADA, Consuelo. “El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana”. Ancora Editores. Bogota 1996. Pág. 170

Es por ello que el 22% de las administraciones municipales reconocen que en la base de datos del Sistema de Selección de Beneficiarios ha habido entradas y salidas de personas de forma arbitraria, el 39% de los mismos informan que se ha presentado irregularidades en la clasificación de los niveles 1 y 2, un 10% de familias de estratos 1,2 y 3 afirmaron que conocieron irregularidades en el proceso de afiliación. La conducta investigada con mayor frecuencia es la relación de la afiliación con la votación por un candidato específico en periodo electoral<sup>111</sup>.

Esta nueva forma de manipular el poder para beneficio propio se encuentra ligada a tres inconvenientes de las políticas estudiadas:

1. Avala la afirmación de Sen, expuesta en el apartado anterior, según la cual el carácter discriminatorio de la focalización deja a los pobres en una condición de suplicantes para con los encargados de constatar su situación. Un aumento considerable de la discriminación y la exclusión de derechos, que repercute directamente sobre la pobreza subjetiva al hacer más humillante el sentimiento de volverse pobre, acompañan este proceso de selección de beneficiarios

2. Se evidencia el poco alcance de las políticas dado que consideran la pobreza como un problema coyuntural y no estructural.

En el capítulo 1 vimos como la pobreza era una situación gestada en las relaciones sociales y no un problema individual. Por tal motivo, el fenómeno se transformaba en un proceso de exclusión social y, una de sus atenuantes era incluir a los pobres en las decisiones que se toman para darle salida a su situación. En tal caso, el pobre no sería un suplicante de ayuda estatal, sino un actor en los procesos de solución, lo cual distribuye el poder de acreditación

---

112. *Ibíd.*

para recibir ayuda estatal de forma más homogénea en la población y reduciría un poco la utilización del desvalido como instrumento electoral.

Pero en Colombia ocurre lo contrario, el flagelo de la pobreza es coyuntural y por lo tanto el poder de asignación de subsidios se concentra en una burocracia que, aprovecha cada vez más su situación para beneficio personal o político y de paso hacer de la pobreza un padecimiento más complejo, por incluir la humillante suplica dentro de sus actividades cotidianas.

3. el clientelismo hace aun más desconfiable la selección de beneficiarios. Como vimos, el (I-SISBEN) contenía serios problemas en la identificación de los pobres. Ahora bien, si a ello le sumamos una gran cuantía de procesos oscuros en la selección de los requeridores de ayuda, se podría constatar, que más que un problema de orden estadístico, especialmente el error tipo 1, mencionado atrás, es un problema político de corrupción.

### **3.1.3 la lógica neoliberal y la pobreza.**

En el capítulo dos constatamos que la focalización y el subsidios la demanda son las únicas formas de distribución de ingreso, diferentes al mercado, aceptadas por el modelo neoliberal. Por tal motivo recurrimos los principios neoliberales a fin de entender las políticas. Ahora analizaremos esos principios en función de la pobreza.

El carácter individualista del neoliberalismo se erige como uno de sus principios básicos. Ciertamente, es responsabilidad de cada quien maximizar su esfuerzo para insertarse en la competencia individual vía mercado y lograr, dependiendo de su desempeño, una distribución de la renta que le servirá para saciar sus necesidades básicas.

En otras palabras, los ingresos de cada cual dependen de su esfuerzo y, si la pobreza es la falta de ingresos, quiere decir que los pobres se esfuerzan poco y por lo tanto no puede insertarse en sistema y recibir el ingreso que les serviría para salir de tal situación.

Este principio responsabiliza directamente a los pobres de su condición. Ellos se esforzaron lo menos posible por aumentar su diferencia positiva, los que se esforzaron mas, ganaron su lugar en el mercado y los primeros deben resignarse a los menores ingresos.

El problema fundamental de este análisis es que se enfatiza en las destrezas y el esfuerzo como las únicas dotaciones iniciales diferenciadoras positivas, no toma en cuenta otras dotaciones, tales como en aprendizaje, la experiencia y el apoyo económico que aumenta la posibilidad ser y hacer. Estas se facilitan cuando el núcleo familiar posee recursos y se complican en el caso contrario.

Las posibilidades de desarrollarse satisfactoriamente en el mercado dependen altamente de la adquisición de destrezas que por lo general se consiguen en los primeros años. Una persona que goza de condiciones físicas saludables y posibilidades de educación, aumenta la probabilidad de un mejor desempeño.

Pero, no todas las personas gozan de las mismas libertades, desde el nacimiento las posibilidades de interactuar en el mercado se diferencian, especialmente por la educación.

Este planteamiento resulta lógico con la idea de reproducción de pobreza que mencionamos en el capítulo uno. Un hijo de padres pobres posee menores posibilidades de insertarse en el mercado de forma eficiente que un hijo de padres potentados. Ello resulta por que sus condiciones mínimas habitacionales, su alimentación y educación no son garantes de potencializar sus habilidades al máximo. Por ello la pobreza es un mal “hereditable”.

Sumado a lo anterior y como se demostró en el capítulo dos, la gran mayoría de los subsidios a la demanda cumplen una función asistencial en tanto que no intentan aumentar las posibilidades de inclusión en el sistema, sino que propende por aliviar los síntomas de la pobreza. En ese caso, las ayudas estatales no atenuarían el problema, por que posibilitan de manera muy mínima la inserción de los pobres al sistema.

Sin embargo no se puede negar la existencia de programas estatales focalizados tales como lo que ofrece el (SENA) que buscan otorgar a las personas pobres unas mejores posibilidades de inserción en el mundo capitalista. El problema es que la característica de dicha ayuda se enfoca en el aprendizaje de tareas básicas o que requieren de menores destrezas, por lo que sus beneficiarios están destinados a insertarse en el sistema en condiciones tales, que su inserción es altamente propensa al subempleo, pocas garantías laborales, salario bajo, etc.

Por tal motivo podemos afirmar que: la lógica neoliberal, mediante sus políticas de focalización y subsidio a la demanda, responsabiliza al pobre de ser pobre, intenta aliviar su condición sin disminuir su pobreza y otorga las peores condiciones de inclusión de sus beneficiarios en el sistema capitalista.

Una posible solución sobre el particular, es el aporte de Sen que apunta a que el estado debe garantizar que las mayores libertades las posean la mayor cantidad de personas, es decir, el estado debe intentar que todos los ciudadanos se enfrente al mercado en condiciones similares por lo que, sería solo las dotaciones *naturales* de destreza las que marcarían la diferencia.

Otro principio básico del modelo que repercute en sus políticas, es el principio de desregulación de la economía. La importancia de este postulado radica en que posibilita el desmonte del estado interventor o estado de bienestar, los

subsidios a la oferta y las políticas globalizadoras o generalizadas mediante la privatización.

El argumento fundamental es que la distribución subjetiva del estado es ineficiente y además entorpece la labor del mercado y su apreciada distribución objetiva de los recursos.

El inconveniente de este principio es suponer que todos los bienes y servicios se pueden erigir bajo los lineamientos del beneficio económico. Existen bienes necesarios para combatir la pobreza como la salud, la educación y la seguridad, que no se encierran bajo esta lógica.

El beneficio de producir salud, por ejemplo, está lejos de ser económico, es un beneficio social que puede aumentar aunque no genere ganancia tal cual como quedó claro en el apartado anterior. Lo mismo ocurre con la educación y la seguridad, la cual, si es producción monopólica del estado.

En el caso de la salud y basados en la explicación que dimos de la ley 100 en el capítulo dos se puede tener el siguiente análisis:

La producción de salud en Colombia se reformó acorde a los principios de beneficio económico y ganancia de la misma forma como se hace con la producción de cualquier otro bien, motivando la competencia entre instituciones y catalogando como clientes a los requeridores del servicio<sup>112</sup>.

Esta reforma neoliberal de la salud colombiana es fiel copia de un modelo creado para al pueblo estadounidense con la única variante del control gubernamental presente en Colombia y ausente en su país de origen. Por lo que, en nuestro, se instauró un modelo sin un análisis serio de la situación de

---

<sup>112</sup> ACOSTA, Naydú. Reforma Colombiana de Salud Basada en el Mercado: una experiencia de Manager Care y Manager competition. Cendex. Documento de trabajo N° ASSDT004-03

la salud de los colombianos y no se buscó una solución que se acople a las necesidades propias de la región.

Es esta la razón por la cual el modelo afectó a los pobres en tanto que la prestación de los servicios y su financiación varió fundamentalmente. Antes de 1993, únicamente un 24% de la población estaba protegida por un sistema de seguridad social (solamente los trabajadores y sus esposas en estado de embarazo o hijos menores de un año se atendían bajo los linamientos del instituto de seguros sociales (ISS)). El 75.9% restante de la población se dividía en 16% de potentados que pagaban el servicio privado de salud y un 45% de pobres que eran atendidos en los hospitales e instituciones de salud públicas financiadas por el estado<sup>113</sup>. Es decir, de una u otra forma la cobertura de salud era total, aunque no completa en todo el territorio, por que aquellos usuarios de sectores rurales alejados deberían desplazarse hasta los centros urbanos más cercanos donde estaba el hospital público.

A diferencia de ello, actualmente, el servicio en salud se presta únicamente a los vinculados de cualquiera de los dos regimenes en salud o en casos especiales, a los niños menores de un año, adultos mayores y mujeres maternas con los que cuenta el país. Cualquier persona pobre, que por miles de motivos no sea certificada como tal por el (SISBEN) esta obligada a tener que correr con los gastos de su atención medica aunque no posea los medios para hacerlo.

Anteriormente, dado que se subsidiaba la oferta, los particulares tenían derecho a asistencia médica sin ningún tipo de discriminación. Con el nuevo modelo de subsidio a la demanda, solo se atiende a aquellos autorizados por el estado para hacerlo o los que poseen dinero para pagarlo. Este es el motivo para que un gran segmento de la población queda sin la posibilidad de atención medica.

---

<sup>113</sup> Ibíd. Pág. 20

Es decir, el subsidio a la demanda causo que la cobertura en el sistema de salud disminuyera, por que condicionó a los pobres para recibir su servicio medico. Lo cual no existía con el régimen de universalización y subsidio a la oferta propias del modelo anterior.

Por tal motivo podemos argumentar que la lógica des-reguladora del modelo neoliberal que obligo a las instituciones del estado encargadas de prestar servicios básicos como la salud a comportarse como empresas privadas y a autofinanciarse o en el peor de los casos a privatizarlas, es la responsable de la condicionalidad en la prestación del servicio y por lo tanto la culpable de lo problemas de cobertura que para el año 2000 presentaba el país.

Comprobémoslo: Para el año 2000 se tenía una población de 43.070.710 colombianos de los cuales 13.245.465 pertenecían al régimen contributivo y 9.510.566 al régimen subsidiado. Por lo tanto solo el 56.73% de la población tenia a acceso incondicional a un centro de atención en salud. Si contamos con que el 55% de la población se encontraba en ese año debajo de la línea de pobreza, tenemos que solo 59% de la población pobre tenia cobertura en salud en ese año<sup>114</sup>.

Mientras que al iniciar la década de los noventas toda la población pobre, cerca del 45% de los habitantes de Colombia se atendía en los hospitales públicos del país. En el 2000 solo algo más del 50% de los pobres, que son más de la mitad de la población, se atiende sin condición. Es decir el sistema de seguridad social reformado en 1993 redujo la cobertura en salud en sus primeros 7 años de funcionamiento para la población pobre en algo menos que el 50%.

---

<sup>114</sup>(OPS) Organización Panamericana de la Salud. Perfil del Sistema de Servicio en Salud de Colombia.. Pág. 2 Mayo del 2002. sin más fuentes.

Tristemente debemos reseñar que en la última década del siglo XX en Colombia no solo aumentó la pobreza, sino que aumentó igualmente, con responsabilidad del modelo económico impuesto en 1991, la exclusión de los pobres de los servicios sociales básicos.

Con la terminación de este capítulo, aunque no quedan descalificados los argumentos neoliberales de la implantación de sus políticas, por lo menos queda en duda la contribución que dicho modelo hace para contrarrestar el problema de la pobreza. Nos esforzamos entonces por mostrar que focalizar puede ser más costoso incluso que globalizar, por los altos costos de la identificación del sujeto de ayuda y que, al condicionar la atención de las personas se generan situaciones indeseables de cobertura en las cuales los más perjudicados son los carentes de recursos.

También procuramos mostrar cómo el subsidio a la demanda acarrea costos similares o por lo menos no tan menores que el subsidio a la oferta y, además, posibilita que la prestación de servicios tan importantes como la salud se comporten de la misma manera que cualquier otro servicio.

Sirve lo anterior entonces de referencia para el siguiente y último capítulo de este trabajo en el cual intentaremos concluir, junto con lo arrojado en los primeros capítulos, cuáles son los verdaderos problemas de la pobreza colombiana y cómo podían solucionarse.

## **CAPITULO IV (CONCLUSIONES)**

### **LA POBREZA COLOMBIANA, UN DEBATE NO INICIADO Y UN PROBLEMA NO ACABADO**

Por muchas razones la pobreza colombiana contiene componentes únicos a nivel mundial: conflicto armado constante que desemboca en desplazamiento civil, altos índices de desigualdad económica, corrupción, múltiples culturas, manejo inadecuado de los recursos naturales, deuda externa, bajos niveles educativos, etc., sin embargo el manejo y la forma de combatir la pobreza es la misma que el (BM) y el (FMI) recomendaron en todos los países en los cuales prestaron asesorías de manejo de políticas económicas.

En razón a lo anterior es lógico preguntarse: ¿Por qué se trata de forma homogénea un problema que contiene matices diferentes dependiendo del lugar donde se presente?

Dos respuestas se muestran como relevantes. 1. por que nuestro país aun no ahonda en debate de las características de su pobreza. 2. por que no somos económicamente lo suficientemente soberanos como para tomar nuestras propias decisiones.

Ambas afirmaciones son ciertas según el trabajo que preside este escrito y además se complementan, la segunda justificando la primera.

Las políticas de focalización y subsidio a la demanda que se impusieron en el país tras la instauración definitiva del modelo neoliberal en 1991, se convirtieron en brújulas de la política social, sin colocarse en duda su efectividad, viabilidad y pertinencia. Creímos ciegamente que por “arte de magia” o, según el plan nacional de desarrollo la revolución pacífica 1991-1994, por efecto global del plan, la pobreza se disminuiría de forma automática

ajustando unas variables y dejando que el mercado asignara los recursos según sus criterios objetivos.

Por lo anterior, el gran error cometido por nuestros mandatarios y asesores económicos, fue el de pretender que la pobreza colombiana era una pobreza monetaria y que, en definitiva, pobre era todo aquel que no tenía cierta cantidad de dinero para comprar una canasta básica de supervivencia.

Fue error por que mientras en todo el mundo, teóricos y economistas de la época estaban comprobando que la pobreza era un fenómeno agrupante de temáticas tan complejas como la libertad y a la vez tan técnicas como el número de calorías necesarias para sobrevivir, no sin antes advertir que era imposible pretender que fuese un tema en particular descartando los demás, nosotros aceptamos que nuestra pobreza se limitaba al nivel de ingreso o era cuestión de las características de la casa, el ausentismo escolar y el hacinamiento crítico; como lo pretendimos con el índice de (NBI).

La consecuencia de la falta de debate con respecto al tema y la aceptación de un modelo impuesto, desemboca en una serie de programas sociales que durante la última década del siglo XX fueron un completo fracaso. Y que en conjunto, no llegaron a cumplir el 50% de las metas pactadas en cobertura. Tal y como lo denuncia FEDESARROLLO en su informe de 2001 al (BM) y al (BID), citado en el tercer capítulo.

En consecuencia, al iniciar el nuevo siglo más de la mitad de los colombianos vivían en condiciones de pobreza monetaria. Es decir, no logramos ni siquiera disminuir la pobreza que creímos era la nuestra pobreza, que de por sí, no explica de forma eficiente la pobreza como un todo.

En la misma lógica, otra razón que también intentamos dejar clara en el trabajo que antecede a este apartado, es la pérdida de discrecionalidad en decisiones de política económica en el país.

Sobre el respecto podemos afirmar que muchos autores, entre ellos Consuelo Ahumada, referida en el segundo capítulo, manifiestan que la razón de la pérdida de discrecionalidad de las políticas económicas nacionales radica en dos causas fundamentales: 1. la marcada tendencia de mandatarios tecnócratas adiestrados en las técnicas neoliberales y, 2. la dependencia generada por la deuda externa.

En la medida en que nuestros presidentes, y fue una constante a lo largo del decenio (1990-2000), gobiernen en aras de dar cumplimiento a los preceptos neoliberales y, adquieran las técnicas y altos conocimientos para hacerlo, no podemos esperar que la pobreza colombiana mengüe, por que los intereses que persiguen nuestro mandatarios no son los de la población mayoritaria que representan.

Prueba de ello es como a principios del decenio en cuestión el consenso de Washington y su aplicación fue la principal preocupación de la oficina de presidencia de la república. Los esfuerzos por mantener la inflación en un dígito, la tasa de cambio estable, una apertura de las fronteras económicas y la desregulación de la economía (privatización) parece ser las tareas que todo presidente, en este periodo, tuviese estipuladas.

El problema es que las recomendaciones del consenso de Washington necesitaron de las políticas de focalización y subsidio a la demanda y, de otras mas, para ser llevadas a cabo. Especialmente la privatización, mediante el subsidio a la demanda fue la mas perjudicial para lo pobres colombianos, tal y como quedo claro en tercer capítulo. Por lo que la aplicación de dichas políticas no resulto benéfico para nuestros pobladores pobres.

Por otra parte, en la pérdida de la soberanía económica tiene también crédito la deuda externa colombiana.

Las obligaciones financieras influyen de forma negativa en la pobreza de un país por que tienden a generar inflación y además, obligan a la destinación de recursos al servicio de la deuda y no a programas sociales, según Pierre Salama referido en el primer capítulo.

Igualmente, los requisitos para la asignación de créditos suelen convertirse en obligaciones de política económica y los créditos otorgados, usados para pago de servicio de la deuda que, según Cesar Giraldo, citado en el segundo capítulo, influyen en el agravamiento de la pobreza de un país.

Por todo lo anterior, una deuda externa que sirve como garante de reformas impuestas por el (BM) y el (FMI) y unos mandatarios que intentan cumplir a cabalidad con esas imposiciones, dejan la política social colombiana en manos de analistas extranjeros que traen estudios tan negativos como el de la pobreza colombiana de May Ernesto, publicado por el (BM) que apuntan únicamente a la pobreza como necesidades físicas y dejan de lado las demás variables del flagelo, muchas de las cuales apuntan a eliminar la dependencia del país para con la institución que esos analistas representan.

Sin embargo, no podríamos tan solo concluir cuales son los problemas que el manejo de la pobreza conlleva, es necesarios, por lo menos, dejar planteado lo que creemos podría ser un inicio de una política social mas eficiente.

En ese orden de ideas, lo primero, dado que es lo más urgente, seria apropiarnos nuevamente de nuestra soberanía económica. Recuperar la discrecionalidad de las decisiones de política económica del país; eliminar, en la medida de lo posible, las grandes presiones de Estados Unidos y su influencia con los organismos financieros internacionales, a fin de poder elegir

una políticas sociales que se adapten mas a nuestras necesidades e intenten buscar una salida.

Para lograr ello, resultaría conveniente que nuestros mandatarios representaran verdaderamente a las mayorías, se adoctrinaran en el conocimiento de la sociedad colombiana y no pretendieran traer como recetas los axiomas de otros países para aplicarlos en el nuestro.

Una vez adquirida la libertad de elegir cual es la mejor salida a los flagelos de nuestra sociedad, deberíamos aprovechar los estudios que, en la materia, adelantan instituciones nacionales como COLCIENCIAS y su proyecto Colciencias-CINEP-CID, que busca hacer un verdadero estudio de las características antropológicas, históricas y económicas de la pobreza colombiana.

Junto con ellas, algunos académicos de la talla de Consuelo Ahumada, Cesar Giraldo y Sarmiento Palacios, intentan analizar lo que en el mundo se dice en materia de pobreza y luego aterrizarlo en un trabajo Sui Generis para el caso colombiano, ese trabajo es realmente benéfico para el país, por que toma el debate que sobre el tema se da en el mundo y, con ello, elabora un análisis de nuestra sociedad, lo cual esta llamado a arrojar mejores salidas que las impuestas hasta ahora por nuestros mandatarios vasallos de los organismos financieros internacionales.

Lo segundo es replantear la efectividad de las políticas de focalización y subsidio a la demanda que hemos utilizado desde 1991. Porque, tal como quedo claro en el tercer capitulo, la focalización ha permitido el nacimiento de una nueva clase de clientelismo, incrementado la pobreza subjetiva, gastado inútilmente recursos en la identificación de pobres, aumentado la discriminación y algunas otras consecuencias negativas que ahora se nos escapan no por su importancia. Y, de igual forma, el subsidio a la demanda ha incentivado la

privatización de las instituciones públicas que se encargaban de la atención de la población mas necesitada. Además, resulta mas costosa que una política de subsidio a la oferta por que en la primera se aumenta el valor del bien comprado ya que el precio incluye el beneficio que la institución privada cobra por producir el bien o servicio que antes, por ser producción estatal, no se sumaba.

En consecuencia y dado que la mayora de la población colombiana es pobre, es necesario restablecer una política social que subsidie la oferta pero que rectifique los vicios que hicieron que esta forma de distribución del ingreso se agotara. Como por ejemplo: controlando la politiquería, la corrupción y la negligencia presente en gran parte de las empresas estatales del país.

La forma, adelantar una verdadera educación desde temprana edad en donde el infante aprenda a valorar las instituciones públicas y a comprender la importancia de los bienes que benefician a toda la población. Es necesario que, en un país como el nuestro, se replantee las relaciones sociales basadas en el individualismo y se asuma el importante papel de la mutua colaboración, aunque debamos con ello contrariar el principio de racionalidad económico.

Con medidas como estas, eliminaríamos las marcadas tendencias privatizadoras y aumentaríamos la efectividad del gasto social. Dos condiciones básicas para salir de la pobreza.

Con respecto a la focalización, es necesario que se replantee la forma de identificar al sujeto de ayuda (pobre) dado que, si bien es cierto que los suicidios estatales debe ser dirigido únicamente a las personas que lo requieren, el SISBEN no ha mostrado eficiencia en su objetivo a pesar de requerir gran cantidad de recursos estatales.

La mejor forma, de focalizar, sin llegar a discriminar la atención del desvalido, radica en concientización de la población, para que solo hagan uso del subsidio estatal cuando realmente le sea necesario. Lo cual apunta a la afirmación de dos párrafos atrás.

El estado colombiano no puede negar atención de servicios tan básicos como la salud, el saneamiento y la vivienda a ningún colombiano, lo urgente es que el colombiano se niegue a recibir ayuda si no la necesita. En la cual la educación resulta fundamental

Como lo ven, lo que a nuestro parecer resulta un posible sendero para el camino hacia la disminución de la pobreza, intenta tomar variable tan importante como la educación, la disminución de la corrupción y la concientización de la población para sumarnos en unas relaciones no egoístas. la razón es que creemos que, todo ello junto con un abierto y amplio debate sobre la pobreza colombiana y una verdadera soberanía económica, sería el primer paso para esperar un futuro con menos pobres.

## **BIBLIOGRAFIA**

ACOSTA, Naydú. Reforma Colombiana de Salud Basada en el Mercado: una experiencia de Manager Care y Manager competition. Cendex. Documento de trabajo N° ASSDT004-03

AHUMADA, Consuelo. "El Modelo Neoliberal y su impacto en la sociedad colombiana". Ancora Editores. Bogota 1996.

ALVAREZ, Maria Eugenia y Horacio Martínez. "El Desafío de la Pobreza". Siglo del Hombre Editores, Bogota, 2001.

BANCO MUNDIAL, informe sobre el desarrollo mundial 1990, Washintong 1990

Sentencia T-881/02 (fragmento) corte constitucional colombiana

BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington 1997

MAY Ernesto "LA POBREZA EN COLOMBIA" Banco Mundial TM editores Bogota 1996.

CASTAÑO Elkin y MORENO Hernando. Metodología estadística del modelo de ponderación del Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN). DNP, Bogota. 1994.

DANE, encuesta nacional de calidad de vida 1997.

DNP, Boletín de prensa N 36 de marzo de 2006. Vía Internet en: [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

DNP, "informe de desarrollo humano para Colombia" Misión social del PNUD, TM editores Bogota 1998.

El TIEMPO, septiembre 7 de 2005

FEDESARROLLO. Consultaría para la focalización, cobertura, y efectividad de al red de protección social en Colombia, informe presentado para el (BID) y el (BM) Bogota 2001. Vía Internet.

FRESNADA, Oscar. La Focalización en el Régimen Subsidiado en Salud. Revista Gerencia y Política de Salud, 5 Edición, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de Universidad Pontificia Bolivariana. 2003.

GIRALDO, Cesar "la política en el modelo de sustitución de importaciones" Cuadernos de Economía N.25, 2 Bogota 1996.

GIRALDO, Cesar. "Finanzas Publicas en América Latina". Desde Abajo Editores. Bogota 2005

MAX-NEEF Manfred. *Developent Ddialogue*, CEPAUR y Fundación Dag Hammarrskjold, Uspala 1986.

MEJIA, Oscar “la concepción neoliberal de la justicia” en: *La Falacia Neoliberal*, Ediciones Antropos, Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2003

NÚÑEZ Jairo y RAMÍREZ, Juan Carlos “determinantes de la pobreza en Colombia, años recientes. Documento CEDE 2002-19 CEPAL edición electrónica [http://webpondo.org/files\\_enemar03/nunez.pdf](http://webpondo.org/files_enemar03/nunez.pdf)

(PND) Plan Nacional de Desarrollo “La Revolución Pacífica 1990-1991” Bogota 1991

Reformas Económicas de la Administración de Gaviria. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomo IV,

RESTREPO, Darío. “La falacia Neoliberal”. Universidad Nacional de Colombia. Bogota 2003

SALAMA, Pierre. *Riqueza y Pobreza n América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México 1999

SARMIENTO Alfredo y MARTÍNEZ Clara, “Topología municipal con base en las condiciones de vida. P.D. Antropos Bogota 1998.

SARMIENTO Libardo “seguimiento a la gestión institucional y evaluación de los resultados sociales de los planes de inversión municipal”. Santiago de Chile 1995.

SEN Amartya. *Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza*. Vía Internet en [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

SEN, Amartya. *Libertad y Desarrollo*. Editorial Planeta. Bogota 2000

SERRANO Edgard “El concepto de pobreza, su medición y relación con los problemas del medio ambiente” Manizales 2001.

(OPS) Organización Panamericana de la Salud. *Perfil del Sistema de Servicio en Salud de Colombia*. Sin más fuentes.

PNUD, UNOPS, PRODERE, FLSCO, *Análisis de la exclusión social a nivel departamental. Los casos de Costa Rica, el Salvador, y Guatemala*. Ediciones Alfíl. Ciudad de Guatemala, 1995.

UNICEF, Necesidades Básicas y Calidad de Vida. Oficina de Área-Bolivia-Paraguay-Perú, lima 1977

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA “Estabilidad y Flexibilidad del Empleo en la Década de los Noventas”. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. Centro de Investigación para el Desarrollo. Facultad de Ciencias Económicas-. Sin más fuentes.