

## EL ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS: una medida de "dignidad para todos"

Hay muchas formas de definir la "pobreza" y también muchas de medirla. La forma en que una sociedad establece cuáles de sus miembros son "pobres" es un concepto relativo, que cambia con el tiempo pero que, por lo general, expresa la insuficiente satisfacción de un conjunto de necesidades básicas que incluye vivienda, ropa, educación, acceso a servicios médicos y sanitarios, alimentación y recreación. Es así que la falta de un televisor puede ser, en muchos lugares, un factor que determina que una familia sea pobre, mientras que hace 50 años poseer un televisor manifestaba lujo.

Si bien el no poder satisfacer algunas de las necesidades básicas en forma digna determina que un hogar sea pobre, la incapacidad de alcanzar un consumo diario mínimo de alimentos establece la condición de "pobreza extrema" o "pobreza absoluta". Sobre la base de investigaciones empíricas llevadas a cabo hace un par de décadas, el Banco Mundial estableció que el ingreso diario equivalente a un dólar al día era la línea universal que determinaba la pobreza extrema.

Los indicadores de pobreza basados en el ingreso son muy difíciles de calcular, ya que exigen exhaustivas y costosas encuestas de hogares. Asimismo, en los países con bajos ingresos es más grande la economía informal y no monetaria, así como mayores los sectores sociales vulnerables. En especial quienes viven fuera de las grandes ciudades tienden a satisfacer una proporción mayor de sus necesidades por fuera de la economía de mercado, lo que hace aún más difícil estimar los ingresos y efectuar comparaciones internacionales. Incluso cuando existen tales estimaciones, es extremadamente difícil evaluar su evolución en el tiempo, siendo que transcurren muchos años entre una encuesta y otra.

Así, por ejemplo, antes de la gran encuesta mundial sobre la pobreza de ingresos desarrollada en 2005, las estimaciones con respecto a la línea de pobreza de un dólar se basaban en encuestas llevadas a cabo en 1993 para la mayor parte de los países y en 1985 para India, mientras que no se había realizado con anterioridad ese tipo de estudio en China y todas las cifras para el país más populoso del mundo eran apenas suposiciones.

Por otra parte, como las definiciones de pobreza de ingresos basadas en encuestas de hogares expresan, por lo general, promedios nacionales, son inútiles para el análisis de las variaciones de nivel de pobreza entre provincias o municipalidades. Cuando las organizaciones de la sociedad civil monitorean las políticas sociales, como lo hacen las coaliciones nacionales de Social Watch en todo el mundo, las tendencias son aún más importantes que los números absolutos. ¿La pobreza aumenta o disminuye? ¿La tendencia es más rápida o más lenta que en los países vecinos? ¿Y qué ocurre en las provincias vecinas?

Así, Social Watch desarrolló el Índice de Capacidades Básicas (ICB) como un instrumento para monitorear la evolución de los indicadores sociales básicos y efectuar comparaciones entre y dentro de países sin usar estadísticas de ingresos\*.

Estos indicadores refieren a diferentes áreas que conciernen a los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (educación, salud infantil y salud reproductiva). Al no usar los ingresos como indicador, el ICB es consecuente con una definición de la pobreza basada en las capacidades y (la negación de) los derechos humanos. A su vez, el índice es relativamente fácil de calcular a niveles subnacional y municipal.

**El ICB es un promedio simple de tres indicadores: el porcentaje de niños que llegan a 5º grado de enseñanza primaria, sobrevivencia hasta los 5 años (en base a la mortalidad de menores de 5 años), y el porcentaje de partos asistidos por personal especializado.**

Por ser un índice resumen, el ICB proporciona un panorama general constante de la situación de la salud y del desempeño educativo básico de la población. También se ha demostrado en estrecha correlación con las mediciones de otras capacidades humanas relativas al desarrollo social de los países. El índice hace posible asignar un valor a cada país y compararlo con otros, o evaluar su evolución en el tiempo.

Los valores del ICB alcanzan el máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto, cuando ningún niño deja de ir a la escuela hasta completar el quinto grado y cuando la mortalidad infantil es menor a cinco muertes cada mil niños nacidos vivos, que parece ser el nivel mínimo alcanzable. Estos indicadores están estrechamente asociados a las capacidades mínimas que los integrantes de cualquier sociedad deben tener y que se refuerzan mutuamente. Se enfocan, en forma especial, en capacidades que incorporan a los miembros más jóvenes de la sociedad y reflejan preocupación por el bienestar de la mujer, fomentando así el desarrollo futuro.

Un valor de ICB de 99+ significa en lo esencial que prácticamente todos los habitantes del país gozan del beneficio de educación y salud muy básica y de servicios sanitarios. Ya que un ICB alto solo se puede lograr si no existe la desnutrición (ni de niños ni de madres) y cuando se goza de vivienda y saneamiento básicos, en Social Watch se considera que un valor ICB cercano al máximo es sinónimo de la "dignidad para todos" que pretende alcanzar la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Tal dignidad no es el objetivo del desarrollo social sino un punto de partida necesario para su logro.

Así, el ICB es muy útil para distinguir entre países que han alcanzado los estándares sociales mínimos, pero resulta de mucha utilidad para evaluar la situación y tendencias cuando prevalecen niveles comparativamente altos de pobreza.

\* La formulación actual del ICB fue elaborada por el equipo de investigación de Social Watch, sobre la base de una idea desarrollada primero como "Índice de Calidad de Vida" por Action for Economic Reforms para la coalición de Social Watch en Filipinas. Este, a su vez, se inspiró en la Medida de Pobreza de Capacidades (MPC) propuesta por el Profesor Amartya Sen y popularizada por el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La aplicación metodológica detallada, y los cuadros completos sobre los que se basa el ICB, se encuentran en [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

## ICB: evolución y proyección

Ochenta países, que contienen la mitad de la población mundial, presentan niveles bajo, muy bajo o crítico de ICB. Sólo 16 de ellos han venido mejorando su índice de forma rápida desde 2000. Este grupo, de todos modos, incluye países grandes, como India, y acumula una población de 1.600 millones. Al mismo tiempo, 13 países, con nivel bajo de ICB y una población combinada de 150 millones, están retrocediendo. Muchos de ellos sufren guerras y conflictos armados.

La mayoría absoluta de la población mundial vive en países cuyos indicadores sociales están estancados o no avanzan lo suficientemente rápido como para alcanzar un nivel aceptable en la próxima década, o de los cuales no hay información confiable para determinar tendencia. África Subsahariana, a pesar de su reciente y notable crecimiento económico, presenta tan lento avance de indicadores sociales que, a este paso, solo alcanzaría un nivel aceptable de ICB en el siglo XXIII.

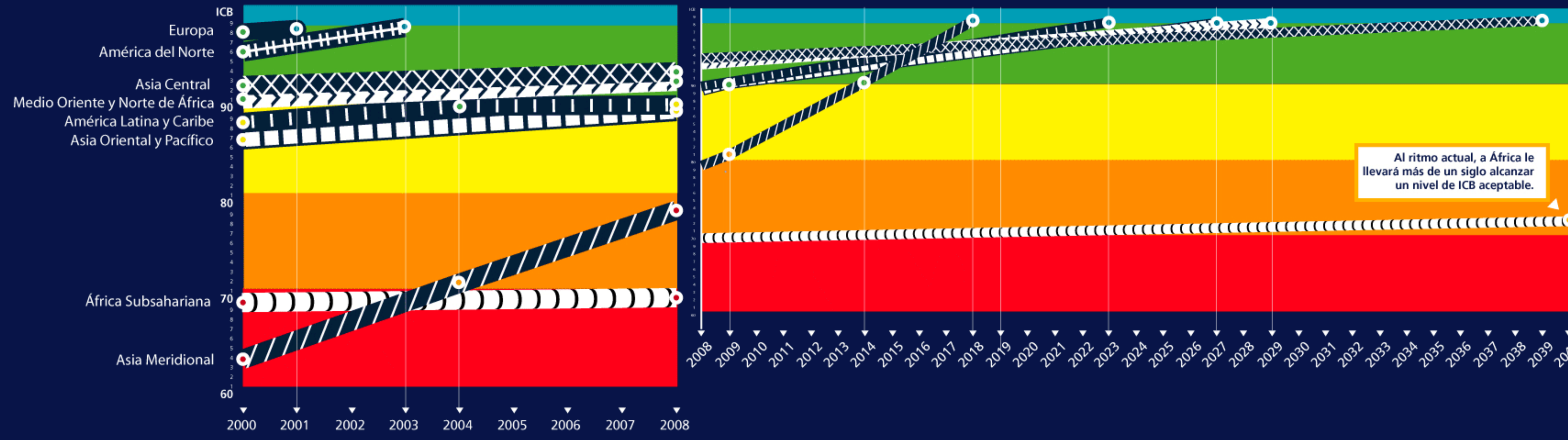
## Los ODM: decirlos no es medirlos

En septiembre de 2000, los líderes mundiales adoptaron la Declaración del Milenio, comprometiéndose a las naciones a alcanzar un conjunto de metas de reducción de pobreza para 2015.

- Los Objetivos de Desarrollo del Milenio:**
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
  2. Lograr la enseñanza primaria universal
  3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer
  4. Reducir la mortalidad infantil
  5. Mejorar la salud materna
  6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
  7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
  8. Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo

Ban Ki-moon, el Secretario General de las Naciones Unidas, ha subrayado que "los ODM han establecido metas fijas en el tiempo, mediante las que se puede medir los avances".

Que los ODM sean pasibles de medida es la clave de su éxito. Lo mismo que la atracción de los Juegos Olímpicos (o de cualquier otro torneo) se basa en el simple concepto de que todos los jugadores se rigen por las mismas reglas y que un conjunto de árbitros y tanteadores imparciales vigilan la integridad del "juego limpio", los



## ¿Cómo viene China, en realidad?

China es uno de los 23 países para los cuales el ICB 2008 no suministra información sobre dirección o ritmo evolutivo. Es también el país que, de acuerdo a las estimaciones de pobreza según ingresos, avanza tan rápido que compensa el resto de los promedios mundiales.

En rigor, la tendencia de la pobreza en China es difícil de determinar ya que, en la actualidad, sólo disponemos, como resultado de una investigación confiable, de las cifras de pobreza según ingresos para 2005, siendo estimaciones todos los valores anteriores. Más aún, una de

las debilidades conceptuales de las estimaciones de pobreza según los ingresos es que, en la transición hacia una economía de mercado, los ingresos pueden aumentar sin que cambie la forma de vida de las personas. Tomemos el caso del sistema comunitario, en el que millones de campesinos eran autosuficientes. Ahora reciben un salario y tienen ingresos pero deben, también, pagar por los alimentos que antes recibían gratis. El ingreso total registrado aumenta tanto con el dinero que reciben como con lo que pagan.

¿Debería Social Watch realizar intentos similares para estimar la evolución reciente del ICB de China? Consideramos que no. Por un lado, la confiabilidad de nuestro índice se basa en que los datos se pueden verificar contra datos

publicados por fuentes internacionales confiables. Por otro, el índice debe usarse para deducir una tendencia y no al revés. Es fácil asumir que el reciente crecimiento económico de China se haya visto acompañado por una mejora similar de las estadísticas educativas y de salud. Sin embargo, desde una perspectiva histórica también hay, también, evidencia de lo contrario: el espectacular crecimiento económico de China parece haber comenzado DESPUÉS de haberse logrado la mejora básica de la salud y la educación para todos. Debemos esperar por estadísticas confiables para estar en condiciones de establecer con certeza cuál es la tendencia reciente para China.

ODM derivan su capacidad de motivar a quienes toman decisiones, así como de movilizar el apoyo del público, en el hecho de que tienen fecha tope y son medibles.

A fin de monitorear los avances hacia los ODM a nivel mundial y país por país, los 8 objetivos fueron subdivididos en 48 indicadores que van desde la proporción de la población que subsiste con menos de USD 1 al día (ajustado según la paridad de poder adquisitivo de los ingresos), hasta el porcentaje de usuarios de Internet. Desde el 15 de enero de 2008 se ha expandido, en forma oficial, la lista de indicadores a más de 60, a fin de incluir datos sobre temas como el empleo, que antes no se contabilizaban.

Sin embargo, en la vida real, la mayoría de los países en desarrollo no cuenta con datos exactos o actualizados con respecto a muchos, si no la mayor parte, de esos 60 indicadores y el conjunto es demasiado complicado para el ojo no experto. De ese modo, la línea de pobreza definida por el Banco Mundial en USD 1 al día se convirtió en el criterio de facto para medir los avances. En 2000 se hizo circular de forma masiva la cifra estableciendo que 1.200 millones de personas vivían en la pobreza y ésta fue citada indirectamente, por los mismos jefes de estado, en la Declaración del Milenio: "No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de mil millones de seres humanos."

Para octubre de 2007 la cantidad de personas que vivían en extrema pobreza había disminuido en forma considerable: "Casi mil millones de personas vivían con solo USD 1 al día", dijo el presidente del Banco Mundial, Robert B. Zoelick en su discurso ante la Junta Directiva de la institución. En junio de 2008 se afirmó en el borrador sobre ayuda de la Agenda de Acción de Accra, redactado principalmente por los gobiernos donantes y los secretaríos del Banco Mundial y de la OCDE, que "se ha avanzado. Hace quince años, una de cada tres personas vivía con menos de un dólar al día; hoy, esa cifra se ha reducido a una en cinco. Sin embargo, mil millones de personas aún viven en la pobreza extrema".

De pronto, el 26 de agosto de 2008 el Banco Mundial anunció que las estimaciones con respecto a la pobreza se habían revisado y que la cantidad de personas extremadamente pobres era, en realidad, 1.400 millones en 2005. De un día para otro, ¡un aumento de casi el 50%! Sin embargo, según Martin Ravallion, director del Grupo de Investigaciones del Banco, "el mundo en desarrollo es más pobre de lo que pensábamos, pero no menos exitoso en la lucha contra la pobreza". Para confirmar tan optimista punto de vista, el equipo dirigido por Ravallion y Shaohua Chen revisó en retrospectiva las cifras de pobreza, llegando hasta 1981. Para afirmar, entonces, que las estimaciones anteriores eran erróneas y que, por tanto, la proporción de personas pobres se había reducido a la mitad en los últimos 25 años y, por el mismo razonamiento, aún puede reducirse lo suficiente para cumplir con el primer objetivo de los ODM para 2015.

Social Watch ha sostenido reiteradamente que el indicador de USD 1 al día no es el correcto. Pero incluso si el concepto base de este indicador lo fuera, ahora sabemos que las estimaciones estaban equivocadas. Y más aún, aunque las nuevas estimaciones y su historia recalculada fueran las correctas, la tendencia de los últimos años no es un pronóstico del futuro, entre otros motivos porque, como el mismo banco admite, "las nuevas estimaciones aún no reflejan los efectos adversos, y potencialmente grandes que, sobre las personas pobres, tendrán los precios de alimentos y combustible, en alza desde 2005".

Por medio de tres indicadores sencillos, disponibles en la mayoría de los países del mundo, promediados mediante un método que cualquier estudiante de educación secundaria puede replicar, se puede evaluar, de manera fácil y convincente, las tendencias nacionales e internacionales en la lucha contra la pobreza. El panorama resultante no es color de rosa. Quienes definen las políticas deben comprender que la credibilidad de su compromiso depende, como en los Juegos Olímpicos, de llevar el tanteador en forma honesta, de árbitros imparciales y de reglas que no cambien en medio del partido. Puede que un tanteador negativo en el primer tiempo sea malo para el entrenador; permite, sin embargo, modificar la estrategia para la segunda mitad del partido.

# ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2008

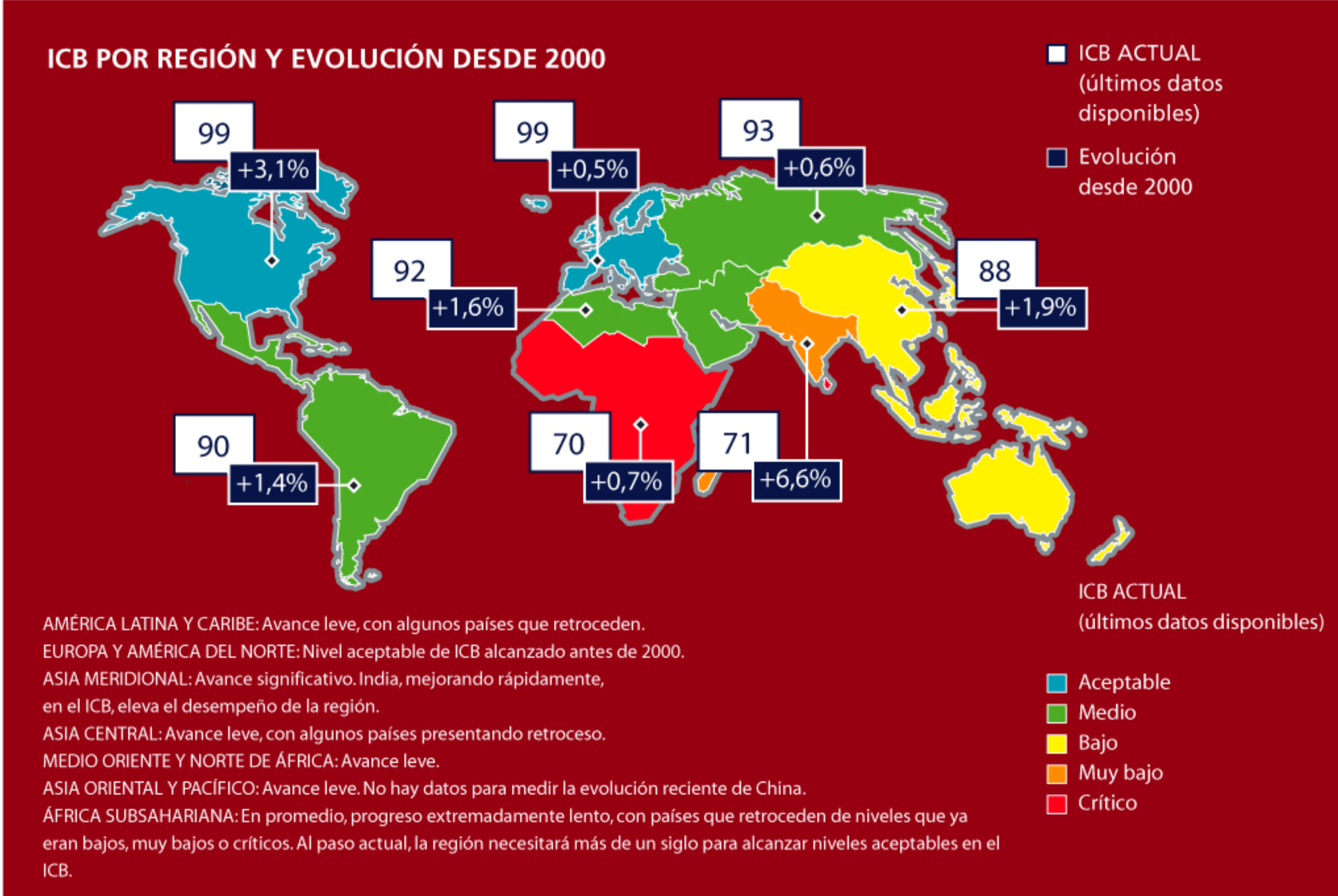
## ¡DEMASIADO LENTO!

Al ritmo actual no se cumplirán los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015

El año pasado se entelecó el desarrollo de los indicadores sociales básicos en todo el mundo y, a este paso, no se alcanzarán los objetivos acordados internacionalmente en cuanto a la disminución de la pobreza para 2015, a no ser que se den cambios sustanciales. Es ésta la conclusión principal que se desprende de las cifras para 2008 del Índice de Capacidades Básicas (ICB) que elabora Social Watch.

De los 176 países para los que se puede computar una cifra ICB, solo 21 presentan avances notorios en relación a la situación que exhibían en 2000. Otros 55 países presentan algunos avances, pero a un ritmo lento, mientras que 77 países están estancados, o en peor situación. En cuanto a los 23 restantes, la información no es suficiente para establecer tendencias. A medida que el impacto de la crisis alimentaria iniciada en 2006 comience a reflejarse en las nuevas estadísticas que se están recogiendo, es probable que la situación empeore.

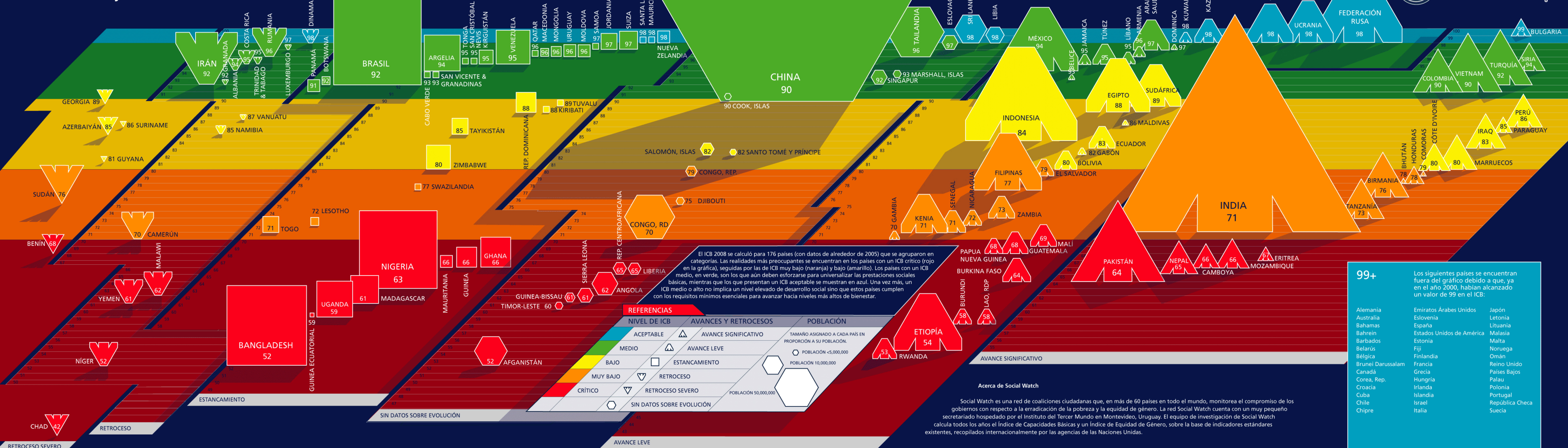
Contrario a los frecuentes alegatos de que la pobreza disminuye rápidamente en el mundo, el índice calculado por Social Watch muestra que la deficiente cobertura de las necesidades básicas que se requieren para escapar de la pobreza persiste; más aún, va en aumento, a pesar del significativo crecimiento económico de la mayoría de los países en desarrollo.



AMÉRICA LATINA Y CARIBE: Avance leve, con algunos países que retroceden.  
EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE: Nivel aceptable de ICB alcanzado antes de 2000.  
ASIA MERIDIONAL: Avance significativo. India, mejorando rápidamente, en el ICB, lleva el desempeño de la región.  
ASIA CENTRAL: Avance leve, con algunos países presentando retroceso.  
MEDIO ORIENTE Y NORTE DE ÁFRICA: Avance leve.  
ASIA ORIENTAL Y PACÍFICO: Avance leve. No hay datos para medir la evolución reciente de China.  
ÁFRICA SUBSAHARIANA: En promedio, progreso extremadamente lento, con países que retroceden de niveles que ya eran bajos, muy bajos o críticos. Al paso actual, la región necesitará más de un siglo para alcanzar niveles aceptables en el ICB.

# ÍNDICE DE CAPACIDADES BÁSICAS 2008

## Avances y retrocesos desde 2000



- 99+**
- Los siguientes países se encuentran fuera del gráfico debido a que, ya en el año 2000, habían alcanzado un valor de 99 en el ICB:
- Alemania
  - Australia
  - Bahamas
  - Bahrein
  - Barbados
  - Bélgica
  - Brunei Darussalam
  - Canadá
  - Corea, Rep.
  - Croacia
  - Cuba
  - Chile
  - Chipre
  - Emiratos Árabes Unidos
  - España
  - Estados Unidos de América
  - Estonia
  - Fiji
  - Finlandia
  - Francia
  - Grecia
  - Hungría
  - Irlanda
  - Islandia
  - Israel
  - Italia
  - Japón
  - Letonia
  - Lituania
  - Malasia
  - Malta
  - Noruega
  - Omán
  - Reino Unido
  - Países Bajos
  - Palau
  - Polonia
  - Portugal
  - República Checa
  - Suecia