

Control social desde la identificación de los problemas públicos: las mediciones de pobreza¹

MARÍA FERNANDA TORRES

Doctora en Política Pública en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey ITESM en México.

mariafortresp@gmail.com

Resumen

Colombia se encuentra rezagada en la lucha contra la pobreza a pesar de contar con un desarrollo económico importante en la región. Esto pone de manifiesto la relevancia de contar con herramientas de medición de pobreza que reflejen con mayor exactitud cuáles son las privaciones más importantes que experimentan las personas y que sirvan como control social a la política pública destinada para tal fin. En la actualidad la pobreza se mide por medio de un modelo *top down* en donde “expertos” determinan qué es tener una buena calidad de vida y qué requiere una persona para ser considerada pobre. El objetivo de este documento es poner en evidencia que las decisiones relacionadas con los índices de pobreza influyen directamente en los resultados que éstos arrojan y en este sentido la participación ciudadana es el mecanismo más idóneo para mejorar las mediciones de pobreza así como para fortalecer el carácter democrático de las políticas públicas. Por un lado, brinda mayor exactitud a las herramientas de identificación de los problemas sociales al incorporar a los actores implicados, y por otro lado, otorga legitimidad al quehacer del gobierno al involucrar y empoderar a la ciudadanía a través de un nuevo control social que acerca al gobierno y a la ciudadanía a la construcción de una democracia más participativa.

Palabras claves: *participación ciudadana, mediciones de pobreza, política social, control social, deliberación.*

Social accountability from public problems definition: the poverty measures

Abstract

Colombia is lagging in the fight against poverty despite having significant economic development in the region. This highlights the importance of having

¹ Comunicación presentada por la autora en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG; septiembre-octubre 2014.

tools for measuring poverty that reflect more accurately what are the most important deprivations experienced by people and serve as social control to public policy making. Today poverty is measured by a top-down model where “experts” determine what is to have a good quality of life and what a person needs to be considered poor. The purpose of this paper is to highlight that decisions related to poverty measures directly affect the results they yield and in this sense citizen participation is the most appropriate mechanism to improve them and to strengthen the democratic nature of public policies. On the one hand, it provides more accurate tools to identify social problems by incorporating the actors involved. On the other hand, it gives legitimacy to the work of the government to engage and empower citizens through a new social control which approximates the government and citizens to build a more participatory democracy.

Key Words: *citizen engagement, social accountability, poverty measures, deliberation, social policy.*

1. Introducción

Más del 70% de las personas que viven en condiciones de pobreza viven en países de ingreso medio (Alkire et al., 2014: 1). En América Latina, países como Colombia se encuentran rezagados en la lucha contra la pobreza a pesar de contar con un desarrollo económico importante en la región. En 2013, 30 de cada 100 colombianos vivían con menos de 2 dólares diarios (DANE, 2013: 4) y existen diferencias importantes entre regiones y zonas geográficas en el país (Angulo et al., 2011: 34). Este hecho pone de manifiesto la relevancia de contar con herramientas de medición de pobreza que reflejen con mayor exactitud cuáles son las privaciones más importantes que experimentan las personas en regiones y contextos distintos.

En la actualidad la pobreza se mide por medio de un modelo vertical en donde “expertos” y tomadores de decisión determinan cuáles son las dimensiones más importantes en la calidad de vida de las personas; cuántas privaciones experimentan para ser consideradas pobres y qué importancia asignarle a cada dimensión dentro de los diversos índices que se emplean. En este mismo contexto, las mediciones de pobreza se establecen a nivel nacional, ignorando la heterogeneidad de las vivencias de pobreza en el nivel local. El objetivo de este artículo es despertar el interés de los hacedores de política y de los expertos en pobreza en la importancia de involucrar a la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas desde la identificación misma de los problemas. Específicamente, el objetivo es poner en evidencia cómo la participación ciudadana mejora las

mediciones de pobreza así como la forma de entenderla y afrontarla por medio de dos vías: i) aumentando la precisión en su medición teniendo en cuenta que son las personas en condición de pobreza quienes mejor conocen las privaciones que experimentan: “hay 2.8 billones de expertos en pobreza; las personas pobres en sí” (Narayan et al., 2000: 2) y ii) dotando de legitimidad a una herramienta vital para el desarrollo de la política social a través de un control ciudadano que surge desde la identificación misma de los problemas. Siguiendo a Amartya Sen desarrollar mecanismos democráticos en la toma de decisiones públicas es vital por su papel constructivo en la conceptualización de las “necesidades” de las personas en un contexto social (Sen, 1999: 185). Se argumentará cómo la democracia deliberativa brinda elementos que hacen posible el control social a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, y cómo el tipo de relación predominante en los estados latinoamericanos ha migrado de entender y construir la política pública de un modelo vertical a un modelo más horizontal.

El orden de este documento es el siguiente. En primer lugar se encuentra esta introducción. En segundo lugar se hará un breve repaso de dos de las principales mediciones de pobreza utilizadas a nivel mundial –la Línea de Pobreza y el Índice de Pobreza Multidimensional– con el objetivo de poner en evidencia la escasa participación ciudadana que existe en su construcción. En tercer lugar se expondrá cómo los criterios de construcción de los índices efectivamente inciden en los resultados de pobreza, con el objetivo de demostrar que la construcción de los mismos debe ser explícita y abierta al escrutinio público y al control social. En cuarto lugar se argumentará por qué la participación ciudadana es la mejor solución para dotar de mayor precisión y legitimidad a los instrumentos de medición de pobreza, y cómo la democracia deliberativa otorga los elementos necesarios para llevarlo a cabo. Finalmente se encuentran las conclusiones.

2. Modelos top-down de medición de pobreza: la línea de pobreza y el índice de pobreza multidimensional

Las mediciones de pobreza juegan un rol fundamental en establecer cómo se identifica la población pobre; esto es, cómo se establece si una persona se encuentra en condiciones de pobreza y de qué magnitud es dicha condición. En 1950 se empezó a estudiar la pobreza como un fenómeno global. Sin embargo, las primeras décadas de estudio de la pobreza (1950-1960) no estaban directamente enfocada en ésta, sino que por el contrario se consideraba que el desarrollo económico era una herramienta suficiente para mitigarla. En 1970 se empezó a estudiar la pobreza y la desigualdad de manera directa, a tal punto que encabezaron la agenda internacional de desarrollo (Thomas, 2014: 281).

Con el estudio de la pobreza como un fenómeno global, distintas formas de medición fueron propuestas por organismos internacionales, grupos de investigación, académicos y gobiernos. Dos mediciones de pobreza ampliamente utilizadas son la Línea de Pobreza y el Índice de Pobreza Multidimensional. Sin embargo, estos índices se han construido a través de un modelo vertical de conocimiento en donde la población en condición de pobreza no ha contado con casi ninguna participación. En esta sección del documento se analizará el proceso de construcción de la Línea de Pobreza y el Índice de Pobreza Multidimensional.

La Línea de Pobreza

La Línea de Pobreza, medida convencionalmente utilizada en la academia y diversos gobiernos, está basada en el concepto de pobreza como consumo insuficiente de bienes y servicios. Generalmente se utiliza información sobre los ingresos para establecer cuánto consume una persona o un hogar, y se compara su consumo con una línea de pobreza, la cual puede ser absoluta (relacionada con una canasta de bienes y servicios básicos) o relativa (relacionada con la distribución de ingresos de una sociedad). Desde esta aproximación, los pobres son personas que no tienen suficiente ingreso o consumo y que por lo tanto se encuentran por debajo de un umbral mínimo de bienestar. Esta visión unidimensional de pobreza tiene un claro enfoque monetario.

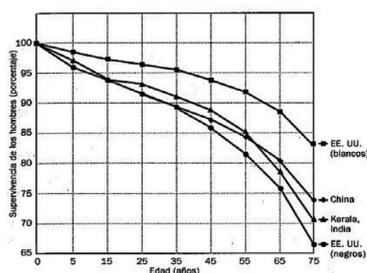
Entender que la pobreza se evidencia en la carencia de distintas dimensiones y no solamente en la falta de ingresos es importante para entender la complejidad del fenómeno. Diversos autores (Narayan et al., 2000:4, Sen, 1999:37 Angulo et. al, 2011: 11) han reconocido que la pobreza en efecto es la interacción de diversos elementos que hacen que una persona sea pobre, y no solamente la falta de ingresos.

La Línea de Pobreza es una observación indirecta de las preferencias de los individuos que no permite ir más allá en la comprensión de sus necesidades, carencias o acceso a bienes y servicios básicos para su desarrollo integral. Como lo afirma Sen, la utilidad de la riqueza reside en las cosas que nos permite conseguir, sin embargo “esta relación no es ni exclusiva (ya que existen otros factores, además de la riqueza, que influyen de forma significativa en nuestra vida) ni uniforme (ya que la influencia de la riqueza en nuestra vida varía con otras influencias)” (Sen, 1999: 30).

La Línea de Pobreza es un ejemplo de un modelo *top-down* de medición en donde son las estadísticas de ingreso o consumo la principal herramienta en la conceptualización de la pobreza. Por un lado, son los gobiernos o los investigadores quienes deciden cuánto ingreso o cuánto consumo debe tener una persona para ser considerada pobre o pobre extrema al establecer la línea. Por otro lado, la línea no habla sobre la calidad de vida de las personas, la dispersión de ingresos

entre hogares ni al interior de los hogares, las expectativas o conceptualizaciones de las personas mismas en relación a su condición. Amartya Sen ofrece un ejemplo de esto en su libro *Desarrollo y Libertad* (1999). Tal y como se observa en el Gráfico 1, Sen compara las tasas de supervivencia de hombres en países con niveles de renta diferentes como lo son Estados Unidos, India y China.

Gráfico 1. Diferencia en la esperanza de vida de hombres de distintos países y el nivel de renta.



Fuente: Sen, 1999.

El objetivo de este gráfico es poner en evidencia que a pesar de que los hombres afroamericanos en Estados Unidos tienen mayor nivel de renta que los de Kerala (India) o que los hombres en China, tienen menor esperanza de vida que los últimos. En este sentido, como lo afirma Sen “no se trata sólo de que los americanos negros sufren una privación relativa desde el punto de vista de la renta per cápita frente a los americanos blancos, sino de que, además, sufren más privaciones en términos absolutos que los indios de baja renta de Kerala y los chinos en lo que se refiere a vivir hasta edades avanzadas” (Sen, 1999: 40). Este hecho pone de manifiesto que la Línea de Pobreza, que se basa en la renta de las personas, es una aproximación insuficiente a la medición de la calidad de vida de las personas, siendo la esperanza de vida sólo una parte del desarrollo integral de las personas.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)

A pesar de que las mediciones multidimensionales de pobreza involucran una visión más amplia de bienestar, teniendo en cuenta variables como educación, salud, acceso a vivienda y empleo para determinar si una persona es pobre, se quedan cortas a la hora de representar e involucrar a las personas que se encuentran en dicha condición.

El IPM es una metodología propuesta por Alkire y Foster (2007) que busca entender la pobreza de manera integral con el objetivo de identificar el número de personas multidimensionalmente pobres, la proporción de privaciones que en promedio enfrentan y qué tan lejos están los hogares multidimensionalmente pobres de dejar de serlo. El IPM es un avance en las mediciones de pobreza ya que entiende que ésta es el resultado de la interacción de distintos factores que simultáneamente hacen que una persona se encuentre en condición de pobreza. Adicionalmente el IPM es una herramienta que permite realizar seguimiento a las dimensiones y variables que se encuentran en él haciendo más factible la ejecución de políticas públicas puntuales en torno a la superación de pobreza así como su monitoreo y evaluación (Angulo et al., 2011: 12-13).

Sin embargo, diversas críticas se han realizado a los índices multidimensionales de pobreza. Específicamente en relación a la metodología para su cálculo se identifican dos inconvenientes: i) el punto de corte en el número de privaciones para considerar a alguien multidimensionalmente pobre depende de las preferencias del investigador, y ii) no hay consenso en relación a qué peso darle a cada una de las variables dentro del índice. Siguiendo a Ravallion “el IPM de Alkire y Foster toma todos los elementos de la medición de pobreza como dados; las dimensiones de pobreza, los puntos de corte de las dimensiones, los pesos de privación y el mínimo número de privaciones que debe experimentar alguien para ser considerado <<pobre>>” (Ravallion, 2011: 5).

De esta manera el IPM calculado en distintos países (incluyendo el global propuesto por Alkire y Foster) establece las dimensiones, sus pesos relativos, variables y puntos de corte para considerar a una persona pobre a través de decisiones técnicas; no existe un debate público y no involucra directamente a las personas que se está pretendiendo representar. En la Tabla 1 se observan cuatro ejemplos de IPM's desarrollados tanto por la academia (IPM Global) como por los gobiernos de algunos países (Colombia, México y Bután).

De lo anterior se puede concluir en términos generales que el uso de pesos iguales se justifica desde un enfoque de derechos en donde todas las dimensiones y variables son igualmente importantes para la calidad de vida de las personas. A pesar de que en casos como el de Bután hay una intención clara de aproximarse a las personas por medio de la Encuesta Nacional de la Felicidad, consideramos esta es una aproximación incompleta para entender a profundidad los puntos de vista, percepciones y prioridades de las personas en condición de pobreza. Siguiendo a Bourdieu: “el muestreo al azar puede aniquilar completamente el objeto de la investigación, toda vez que este objeto debe algo a la estructura de grupos que el muestreo al azar tiene justamente por resultado aniquilar” (Bourdieu, 2004: 66). De la misma manera afirma Bourdieu que existen distorsiones que producen una relación social tan “profundamente artificial” que se deberían entrar a analizar a la hora de utilizar estas herramientas. Por último afirma que

Tabla 1. IPM, puntos de corte y pesos de las dimensiones en sus distintas versiones

Indicador	Decisión sobre pesos y puntos de corte
IPM Global	El mismo peso $w_j = 1$ a cada dimensión j al utilizar una metodología de medición de la pobreza basada en recuentos de privaciones y promedios simples. Según los autores, “esto es apropiado cuando no hay motivos convincentes para considerar que una dimensión es más importante que otra o cuando las dimensiones han sido elegidas intencionalmente para que tengan una importancia relativamente equitativa” (Alkire y Foster, 2007: 27)
IPM Colombia	Cada dimensión tiene el mismo peso y cada variable tiene el mismo peso al interior de cada dimensión. Las razones son que el valor igualitario por dimensión “refleja igual importancia en el sentido de elemento constitutivo de la calidad de vida y en el debate tenido con expertos del sector fue la opción sobre la que hubo mayor acuerdo” (Angulo et al., 2011: 21)
IPM México	Enfoque de derechos. Dentro del mismo índice se contemplan 6 dimensiones (“carencias sociales”) + pobreza monetaria (“línea de bienestar”). Las carencias sociales son igual de importantes que la línea de bienestar. Los pobres multidimensionales son la “población con ingreso inferior al valor de la línea de bienestar y que padece al menos una carencia social” (CONEVAL, 2010: 42)
IPM Bután	Se usan dos esquemas de pesos para su cálculo: pesos iguales para todas las dimensiones y pesos diferenciados basados en el ranking de “fuentes de felicidad” obtenido de la Encuesta Nacional de la Felicidad: “Dos grupos de estimaciones se hicieron; uno usa pesos iguales asignando un valor de uno a cada dimensión. El otro usa un set de pesos derivado de la Encuesta Nacional de la Felicidad Bruta de 2007” (Santos y Ura, 2008: 10).

Fuente: elaboración propia

se debe ser cuidadoso con la idea de “someter al análisis secundario un material recogido en función de otra problemática (...) para saber que los *data* más ricos no podrían nunca responder completa y adecuadamente a los interrogantes para y por los cuales no han sido construidos” (Bourdieu, 2004: 61).

Asimismo, es importante hacer énfasis en que las encuestas no son un mecanismo de empoderamiento ni un resultado que permita hablar de una mayor calidad de democracia, control social o legitimidad de las herramientas que utiliza el gobierno en su política social. Si bien éstas cumplen con otros objetivos como la representatividad estadística, se quedan cortos a la hora de profundizar en el estudio de fenómenos tan complejos como la pobreza.

Los índices multidimensionales de pobreza son entonces una medición que se aproxima mejor a la calidad de vida de las personas de manera integral; sin embargo varias decisiones relacionadas con las mismas (como los pesos, puntos de corte, etc.) se toman sin mayor debate público y sin participación de la ciudadanía. Como se verá en la siguiente sección, estas decisiones son importantes en los resultados de pobreza que se obtienen de las mediciones.

3. Decisiones sobre mediciones de pobreza afectan resultados: pesos de las dimensiones

Las decisiones que se toman en la generación de los índices de pobreza influyen directamente en los resultados que se obtienen de éstos. Un ejemplo que pone en evidencia lo anterior, son los pesos que se atribuyen a las dimensiones que componen los índices. Siguiendo a Bossert, los índices multidimensionales tratan todas las dimensiones de manera simétrica teniendo en cuenta que la agregación de las privaciones de los individuos tienen el mismo peso. Según estos autores, dado que algunas dimensiones “pueden ser más importantes que otras, una medición más apropiada se puede obtener al asignar pesos diferenciados a diferentes dimensiones (...) no solamente para brindar mayor información a los hacedores de política en las dimensiones de pobreza para propuestas en la superación de pobreza, (sino también) los pesos pueden reflejar los puntos de vista de la sociedad bajo análisis” (Bossert et al, 2009: 4).

Decancq estudia cómo la asignación de distintos pesos a las dimensiones que componen un índice de pobreza influyen en mayor o menor medida en los resultados de pobreza que se obtienen del mismo. A través de las preguntas de percepción de la encuesta LEVO 2010 que se realiza en Bélgica estudian qué tanto apoyo otorgan los ciudadanos a los distintos esquemas de pesos. Dos resultados llaman particularmente la atención: en primer lugar los individuos que estarían “peor” en la sociedad varían según el esquema de pesos que se utilice. En segundo lugar “el menor apoyo lo obtiene el esquema de pesos iguales

(...)” sugiriendo así “el uso de aproximaciones híbridas que incorporen por lo menos en cierta medida información de la opinión de los individuos” (Decancq et al., 2013: 14). Del estudio de Decancq se deduce que: i) la elección de los pesos de las dimensiones es un asunto relevante y ii) la ciudadanía lo reconoce al descartar un sistema de pesos iguales como la mejor opción para medir pobreza.

De la misma manera, en el IPM que se calcula para Bután hay evidencia de cómo cambian los pesos de las dimensiones cuando se tiene en cuenta la percepción de las personas. Por medio de la Encuesta Nacional de la Felicidad se pide a las personas priorizar sus “fuentes de felicidad”. En los resultados que se encuentran por medio de este ejercicio cambia la importancia relativa de las dimensiones en gran medida; en el área urbana las privaciones principales son hacinamiento crítico y educación. En el área rural son la falta de electricidad, educación, hacinamiento crítico e ingreso. En el momento de utilizar los pesos derivados de dicha encuesta las privaciones de ingreso y educación aumentan su contribución considerablemente debido a que obtienen un mayor peso determinado por las personas (Santos y Ura, 2008: 12).

Para corroborar lo anterior, se realizó un ejercicio de cambio de pesos para un diagnóstico de pobreza que se desarrolló para un pequeño municipio de Colombia². Para el diagnóstico en cuestión se calculó la incidencia de pobreza con los mismos pesos para todas las dimensiones y el mismo peso para las variables que componen las dimensiones (tal y como lo calcula el gobierno de Colombia). Para este documento se cambiaron los pesos tanto de las variables como de las dimensiones dentro del Índice como se observa en la Tabla 2.

En la Tabla 3 se observa cómo los resultados de incidencia de pobreza multidimensional tanto para el municipio en general como para las áreas urbana y rural cambian considerablemente según los pesos que se asignen a las dimensiones y variables. El porcentaje de personas en condición de pobreza -cambiando el sistema de pesos de las dimensiones y variables- pasa de ser del 38% de la población al 57% de la población. Asimismo, en el área urbana este porcentaje pasa de ser 28% a ser 37% y en el área rural pasa de ser 72% a ser 63%.

De acuerdo a lo anterior, es importante hacer énfasis en que el debate relacionado con los pesos de las dimensiones y en términos más generales de las decisiones que se toman alrededor de los índices de pobreza, es de gran importancia y debe darse no solamente en el ámbito académico sino también en la esfera de la política pública y la sociedad civil. Como lo afirman Anand y Sen “dado que cualquier elección de pesos debe estar abierta a cuestionamiento y debate en dis-

² Para ver el estudio completo sobre las condiciones de pobreza de Villapinzón, Cundinamarca, Colombia ver: <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/component/abook/book/12-documentos-de-trabajo/43-diagnostico-mixto-para-la-superacion-de-pobreza-en-villapinzon-cundinamarca-identificacion-de-areas-prioritarias-de-intervencion>

Tabla 2. Cambio de pesos en dimensiones y variables de Índice de Pobreza Multidimensional para un pequeño municipio en Colombia.

Privaciones en el IPM	Mismos pesos variables y dimensiones	Pesos variables y dimensiones diferentes
Condiciones educativas del hogar		
Bajo logro educativo	0.1	0.08
Analfabetismo	0.1	0.06
	0.2	0.14
Condiciones de la niñez y la juventud		
Inasistencia escolar	0.05	0.1
Rezago escolar	0.05	0.1
Sin acceso a servicios para la primera infancia	0.05	0.02
Trabajo infantil	0.05	0.03
	0.2	0.25
Trabajo		
Desempleo de larga duración	0.1	0.1
Tasa de empleo informal	0.1	0.2
	0.2	0.3
Salud		
No aseguramiento	0.2	0.03
Servicios públicos y condiciones de la vivienda		
Sin acceso fuente de agua	0.04	0.08
Eliminación de excretas	0.04	0.04
Pisos inadecuados	0.04	0.05
Paredes Exteriores	0.04	0.01
Hacinamiento crítico	0.04	0.1
	0.2	0.28

Fuente: cálculos autora

Tabla 3. Incidencia de pobreza Multidimensional para un pequeño municipio en Colombia con pesos iguales y distintos pesos.

	Pesos iguales	Pesos diferenciados
Incidencia de pobreza Total	0.38	0.57
Incidencia de pobreza Urbana	0.28	0.37
Incidencia de pobreza Rural	0.72	0.63

Fuente: cálculos autora

cusiones públicas, es crucial que los juicios que están implícitos en dichos pesos sean tan transparentes y comprensibles como sea posible y por lo tanto deben estar abiertos al escrutinio público” (Anand y Sen, 1997: 6).

La elección de los pesos en los índices no es un asunto irrelevante que se decide implícitamente por parte de investigadores o expertos; al contrario esta elección debe ser objeto de una deliberación abierta y de un examen crítico. Siguiendo a Sen “los que prefieren un índice mecánico y no tener que indicar explícitamente los valores que utilizan tienen tendencia a quejarse de que el enfoque basado en la libertad obliga a hacer valoraciones explícitas (...) pero creemos que esa obligación constituye un importante activo en un ejercicio de evaluación, sobre todo para que pueda ser sometido a la crítica y el escrutinio públicos” (Sen, 1999: 49). En este artículo argumentamos que dichas valoraciones no solo deben ser explícitas sino que deben ser hechas por aquellas personas que mejor comprenden e identifican las dimensiones que componen un índice de pobreza; las personas pobres mismas.

4. Participación ciudadana para la identificación de problemas públicos

Como se evidenció en la sección anterior de este documento, en las mediciones de pobreza la participación ciudadana no ha sido una herramienta ampliamente utilizada. Varios autores han realizado hincapié en este hecho. Por un lado Xiaoyun afirma que existe una brecha entre la forma en que “las agencias de desarrollo miden pobreza y la realidad de cómo las personas pobres la experimentan y entienden (...) la incidencia y tendencias de pobreza se miden usualmente a través de indicadores económicos oficiales asumidos por los investigadores como relevantes” (Xiaoyun, 2008:599). Por otro lado y en términos más generales, Luis F. Aguilar afirma que las “decisiones de política (aun sustentadas en un equipo de extraordinarios analistas expertos) que den la espalda a ciudadanos y actores económicos y sociales y no tomen en cuenta sus problemas, intereses, análisis,

propuestas se condenan en el presente a ser decisiones de baja significancia pública, difícil aceptación política y pobre eficacia social” (Aguilar, 2011:11).

Dos ejemplos que vale la pena mencionar son la encuesta llamada “lo que dicen los pobres” que se desarrolla en México y el estudio “Voices of the Poor” desarrollado por el Banco Mundial. En “Lo que dicen los pobres” el objetivo es “ampliar el conocimiento que tiene sobre las condiciones y necesidades de la población en condición de pobreza en el país” (Suárez, 2005: 5). Uno de los principales resultados que se desprende a partir de este estudio es que en los debates académicos y entre los hacedores de política se han formado “mitos sobre la pobreza, que cuando se confrontan con lo que dicen los pobres, parecen abrirnos la ventana a una nueva realidad” (Székely, 2005:60). De la misma manera, el estudio realizado para el Banco Mundial por Narayan llamado “Voices of the Poor. Crying Out for Change” es importante, debido a que pone en evidencia que son las personas pobres mismas, desde su experiencia y perspectivas, quienes mejor conocen su situación. Como lo afirman los autores, aún el discurso dominante sobre pobreza está monopolizado por personas que no se encuentran en dicha condición; profesionales, políticos y oficiales y existen 2.8 billones de expertos en pobreza; las personas pobres mismas (Narayan et al., 2000:2).

Estos estudios son importantes para poner en evidencia que existen diversas circunstancias que están afectando la condición de pobreza de las personas y que en gran medida son las personas pobres quienes tienen la capacidad de identificarlas. La pobreza se ha estudiado ampliamente en la academia y organismos multilaterales. Cada vez más se encuentran relaciones de asociación entre servicios básicos como el acceso a salud, educación y empleo con la calidad de vida de las personas. Sin embargo, también ha sido estudiado cómo las condiciones de pobreza son en gran medida contextuales, e incluso al interior de un mismo país pueden variar considerablemente entre una región y otra. Es en este sentido que se propone aquí incluir la participación ciudadana como una herramienta para entender y enfrentar la pobreza desde lo local. Participación ciudadana entendida como el “involucramiento en la toma de decisiones, reunirse para participar en discusiones y reuniones, expresar opiniones y ser escuchado, y tener control o influencia sobre las decisiones que se toman” (Narayan et al., 2000:15). La participación está entonces directamente relacionada tanto con la toma de decisiones públicas y el control social que se ejerce sobre ellas, como con la deliberación para llegar a acuerdos sobre las decisiones que se toman.

En este contexto se profundizará en dos temas puntuales: i) la importancia del control social para que la participación ciudadana sea efectiva, y ii) en la propuesta de modelo democrático que da cabida a la participación de las personas en condición de pobreza.

Sobre la toma de decisiones y el control social

El sistema organizacional del Estado ha ido transformándose paulatinamente de un sistema vertical en donde el Estado era el encargado de todos los problemas públicos a un modelo más horizontal en donde el sector privado y la sociedad civil tienen una participación activa en la toma de decisiones públicas y ejercen control sobre la política pública. La Gobernanza por ejemplo, surge como una respuesta a la inviabilidad de otros modelos de gobierno que, gracias a las crisis económicas, políticas y sociales pusieron de manifiesto el agotamiento de patrones de vida que perdieron vigencia en la actualidad. Surge en la actualidad la necesidad de dar una nueva forma a las relaciones e instituciones que existen; específicamente el entendimiento de lo que son la vida privada, la vida pública y la vida social.

Como lo afirma Luis F. Aguilar (2011) en el pasado el tipo de relación común o predominante en los estados latinoamericanos fue una relación vertical, unidireccional, de subordinación. En varios aspectos del *policy making* esto ha ido evolucionando hacia una forma de entender y construir la política pública entre diversos actores: “la circunstancia social obliga a un tipo de relación horizontal, bidireccional, de coordinación más que de subordinación, de cooperación más que de mando y control, asociativa e interdependiente, en forma de red. Es un gobierno de puentes más que de pirámides” (Aguilar, 2011: 12). Más aún, afirma Aguilar que gobernar es hoy una actividad que tiene sentido, aceptación y éxito sólo si se realiza con los ciudadanos, en interrelación con diversos grupos de actores informados e independientes que señalan problemas, levantan demandas, denuncian fallas de gobierno y se involucran de diversas maneras en la solución de los problemas públicos (Aguilar, 2011: 12). Este es el control social por el que se aboga en este artículo; una ciudadanía que se involucra desde la identificación misma de los problemas sociales (a través de las mediciones de pobreza) y que permanece activa a lo largo del ciclo de la política pública llegando incluso a ser protagonista del monitoreo y evaluación de la misma.

Se vive una nueva etapa de democratización de los regímenes políticos; los ciudadanos ahora exigen mayor debate, mayor control y mayor transparencia en el manejo de los dineros públicos, y el objetivo de mejorar la calidad de vida es un tema principal en la agenda. Como lo afirma Sen al referirse a los derechos políticos “garantizar la discusión, el debate, la crítica y la disensión abiertos, son fundamentales para los procesos de decisión documentada y reflexionada”. Según el autor estos procesos son cruciales para la formación de los valores y para el establecimiento de las prioridades y no pueden tomarse independientemente del debate público (Sen, 1999: 190). Por todo lo anterior, involucrar a la población en condición de pobreza en los instrumentos que se diseñan y desarrollan para identificar y posteriormente enfrentar su propia situación, es un punto de partida

obligatorio de control social y efectividad de la política pública. No solamente porque por esta vía se diseñan e implementan mediciones más precisas, sino también porque, por medio de la deliberación y generación de consensos, se dota de legitimidad a la principal herramienta que utiliza el Estado para la identificación de problemas sociales.

Se aboga así por una construcción de ciudadanía que tiene derechos y genera opinión pública, que cuenta con recursos operativos para poder deliberar y participar activamente por medio del control social; una sociedad civil plural, heterogénea, al margen de la esfera política. La elaboración de un diagnóstico participativo incluye entonces aspectos y causas multidimensionales de la pobreza; en este sentido la deliberación, formulación y divulgación de las prioridades de la población son elementos fundamentales para su consecución. Es así como desarrollar metodologías participativas para medir un fenómeno como la pobreza es una condición necesaria para la comprensión integral de este fenómeno, para empoderar a las personas pobres en relación a su condición y para dotar de legitimidad y control ciudadano al proceso de hechura de políticas públicas para la superación de la pobreza desde su formulación.

Sobre el modelo democrático

Autores como Jürgen Habermas, Joseph Bessette, y Joshua Cohen plantean un modelo normativo de democracia que complementa la noción de democracia representativa por medio de la institucionalización de un procedimiento colectivo de toma de decisiones que incluya la participación activa de los ciudadanos.

Específicamente Habermas plantea una reinterpretación de la soberanía popular a través de la democracia deliberativa incorporando una práctica comunicativa común a los ciudadanos, que, a través del debate y la argumentación, influye en la toma de decisiones públicas. En este marco, son las decisiones consensuadas por medio del debate público las que dotan de legitimidad a la democracia y en ese sentido las decisiones políticas solamente son válidas si surgen de una reflexión razonada entre los miembros de una sociedad. Habermas afirma que la legitimidad se funda en consensos construidos a través de un activo diálogo y debate en el espacio público. El reconocimiento mutuo de los individuos en la sociedad como sujetos libres y con derechos así como la voluntad en la participación, son aspectos importantes para lograr dicha legitimidad.

En este sentido, la democracia deliberativa no se queda en el diseño de premisas fundamentales para el procedimiento deliberativo sino que va más allá al proponer que “las decisiones políticas son legítimas y, por tanto, vinculantes tan sólo en la medida en que sean resultados de procesos deliberativos colectivos en los que hayan participado todos aquellos a quienes van dirigidas” (Habermas, 1998, en Velasco, 2009:76). En este sentido la democracia deliberativa es el marco de acción para el desarrollo de un índice de pobreza con participación ciudadana que genere control social efectivo. En definitiva, como lo afirma Vargas

Cullell (2006) para los ciudadanos la vida en democracia “tiene más amplitud que su participación como electores para escoger al gobierno del país o de sus localidades”.

5. Conclusiones

En este documento se mostró cómo en la actualidad la pobreza se mide por medio de un modelo *top down* en donde decisiones relacionadas con el tipo de medición a utilizar, las dimensiones a incorporar, la importancia de cada dimensión en los índices y a quién considerar pobre entre otras, son tomadas por investigadores y gobiernos que en gran medida están distantes de involucrar a las personas en condición de pobreza.

Por un lado, la Línea de Pobreza no profundiza en la calidad de vida de las personas, la dispersión de ingresos que hay entre los hogares o al interior de los hogares, la conceptualización que las personas mismas tienen en relación a su condición o la existencia de otros bienes y servicios que no son fácilmente cuantificables. Por otro lado, el Índice de Pobreza Multidimensional toma como dados elementos que determinan los resultados de la medición como lo son las dimensiones de pobreza, sus puntos de corte, los pesos que se otorgan a cada variable y dimensión en el índice, entre otros. Por medio de diversos ejemplos se demostró cómo las decisiones sobre las mediciones de pobreza son importantes en los resultados que se obtienen de las mismas y por este motivo no deben ser tomadas sin garantizar la existencia de un debate público y una vinculación activa de la ciudadanía.

Se argumentó que es a través de la democracia deliberativa (en donde los individuos se reúnen, debaten y llegan a consensos relacionados con temas de interés común) que se logra incorporar en buena medida la participación ciudadana a la solución efectiva de los problemas públicos. La participación ciudadana otorga legitimidad a las instituciones públicas por medio del involucramiento de diversos actores y el razonamiento colectivo, acercando las instituciones a la ciudadanía, relegitimando a las instituciones y los procesos que llevan a cabo y generando un nuevo mecanismo de control ciudadano eficiente. Todas estas herramientas son fundamentales para desarrollar mediciones de pobreza realmente representativas.

La participación ciudadana en el *policy making* es un aspecto vital para la identificación de las necesidades de las personas. Específicamente, las mediciones de pobreza deben empezar a concebirse por medio de un modelo más horizontal en donde se involucre de manera activa a la ciudadanía. En este sentido, las instituciones públicas deben favorecer el control social que se genera por medio de la participación ciudadana desde la identificación misma de los problemas. Es

de esta manera que se logrará desarrollar políticas públicas más eficientes y con mayor legitimidad política y social.

El Estado ya no es el único garante de la provisión de bienestar a los ciudadanos, al contrario debe facilitar las condiciones para que otros actores se involucren y, de manera consensuada, se logren objetivos de política pública con mayor eficiencia y mayor equidad. El desarrollo social está directamente relacionado con la garantía de una democracia que involucre aspectos como el debate público, la deliberación, el control social y la búsqueda conjunta de mejores condiciones de vida para la población. Desarrollar mediciones de pobreza participativas es el punto de partida para lograrlo; es decir, incorporar en todo el ciclo de la política pública a los actores implicados empezando por la elaboración de los indicadores que se utilizan para desarrollar políticas públicas que tienen por objetivo enfrentar el fenómeno de la pobreza.

Referencias bibliográficas y documentales

- AGUILAR, L. F. (2011). Presentación *Hagamos entre todos la política pública. Una reflexión sobre la visión relacional de la política pública*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp 11-12.
- ALKIRE, S., CHATTERJEE, M., CONCONI, A., SETH, S., VAZ, A. (2014). *Global Multidimensional Poverty Index 2014*. OXFORD POVERTY & HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE, 1(1), 8, pp 1.
- ALKIRE, S., FOSTER, J. . (2007). *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*. OPHI Working Papers No. 7. Oxford: Oxford University, pp 26-28.
- ANAND, S., SEN, A. (1997). *Concepts of Human Development and Poverty: a Multidimensional perspective*. Human Development Report, pp 6.
- ANGULO, R., DÍAZ, Y., & PARDO, R. (2011). *Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010*. Archivos de Economía, pp 11-13, 21, 34.
- BOSSERT, W., CHAKRAVARTY, S., D'AMBROSIO, C. (2009). *Multidimensional poverty and material deprivation*. Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ), 129: 29-43. DOI: 10.1111/j.1475-4991.2012.00519.x, pp 4.
- BOURDIEU, P. (2004). *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*. Argentina: Siglo XXI, pp 61-66.
- CONEVAL. (2010). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. México, pp 42.
- DECANCQ, K., OOTEGEM, L., VERHOFSTADT, E. (2013). *What if we voted on the weights of a multidimensional well-being index? An illustration*

- with Flemish data. *Fiscal Studies*, 23(3): 315–332. DOI: 10.1111/j.1475-5890.2013.12008.x, pp 14.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DANE. (2013), *Resultados generales - pobreza monetaria y desigualdad - 2013*. En línea: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/Bogota_Pobreza_2013.pdf: (consulta: 15 agosto 2015).
- NARAYAN, D., CHAMBERS., R., SHAH., M. K., & PATTI, P. (2000). *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. World Bank, Oxford University Press, pp 2, 15.
- RAVALLION. (2011). *On Multidimensional Indices of Poverty*. Policy Research Working Paper, 5580. DOI: <http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-5580>, pp 5.
- SANTOS, M., URA, K. (2008). *Multidimensional Poverty in Bhutan: Estimates and Policy Implications*. OPHI Working Paper Series, NO. 14, pp 10-12.
- SEN, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, España.: Editorial Planeta S.A., pp 30, 37, 40, 49, 185.
- SUÁREZ, J. (2005). Diseño de la encuesta “Lo que dicen los pobres” y principales características de la población entrevistada *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: Miguel Angel Porrúa, pp 5.
- SZÉKELY, M. (2005). Mitos y realidades sobre la pobreza *Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp 60.
- THOMAS, B. (2014). *Methodological Debate in Poverty Studies: Towards ‘Participatory Qual-Quant’?* *Development in Practice*, 18(2): 280-288, pp 281.
- VARGAS CULLELL, J. (2006). *Auditorías ciudadanas sobre la calidad de la democracia Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*. México: Noriega Editores.
- VELASCO, J. (2009). *Democracia y deliberación pública*. *Confluencia XXI. Revista de Pensamiento Político*, No.6: 70-79, pp 76.
- XIAOYUN, L., REMENYI, J. (2008). *Making poverty mapping and monitoring participatory*. *Development in Practice*, V.18, pp 599-610.

