

Índice de Capacidades Básicas

Las dimensiones de la pobreza: responsabilidades que los gobiernos deben asumir

Equipo de Investigación de Social Watch¹

El estudio de la pobreza y el desarrollo social no puede ser reducido exclusivamente a la consideración del nivel de ingreso de las personas y los países, otras dimensiones deben ser incorporadas. Para evaluar el avance realizado por un país o una comunidad en el bienestar de su población es fundamental evaluar varios indicadores de las distintas capacidades que permiten que mujeres y hombres funcionen efectivamente como individuos y en forma colectiva.

Para evaluar el avance logrado hacia los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por ejemplo, Naciones Unidas identificó 48 indicadores. Aunque esos indicadores son sumamente útiles para indagar en los pormenores de cada compromiso, no facilitan la vista del "panorama general". Asimismo, muchos indicadores solo presentan información disponible para una cantidad limitada de países y carecen de series históricas, lo cual hace que sea muy difícil evaluar la manera en que los países evolucionan o qué lugar ocupan en comparación con sus pares.

La sociedad debe tener una respuesta clara a interrogantes como "¿con qué rapidez estamos avanzando globalmente? ¿Nos va mejor o peor que el país vecino?" Para ello resulta sumamente útil la construcción de índices que resumen información proveniente de distintos indicadores.

En 2004 Social Watch publicó por primera vez un índice-resumen para comparar y clasificar a los países según su progreso en materia de desarrollo social. Este **Índice de Capacidades Básicas (ICB)**² se basa en tres indicadores:

- *partos atendidos por profesionales de la salud*
- *mortalidad de niños menores de cinco años, y*
- *cantidad de niños que permanecen en el sistema escolar hasta el quinto grado.*

Por oposición al ingreso, que puede crecer sin límites (en teoría), estos tres indicadores tienen un "techo". Llegan a su máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto y cuando ningún niño deja de ir a la escuela hasta el quinto grado. Quizás sea imposible reducir la mortalidad infantil a cero, pero algunos países tienen valores tan bajos que en la práctica se están aproximando a esa cifra. Un índice de 100, o sea la conquista del techo para los tres indicadores,

no implica un nivel elevado de desarrollo social. Lo que significa es que el país logró la cobertura universal de los requisitos esenciales mínimos para poder avanzar hacia un bienestar mejor. Un punto de partida, y no un destino.

En el mundo real, sin embargo, pocos son los países próximos al 100 y demasiados se ubican en el "nivel crítico" de la escala (ICB inferior a 70). La categoría siguiente, con una calificación de "muy bajo" (ICB inferior a 80) abarca a los países donde existen grandes obstáculos para alcanzar un nivel mínimo como los que fijan los ODM. El nivel "bajo" del ICB es un grupo heterogéneo, que incluye a países pobres cuyo desarrollo social está mejorando y a países relativamente ricos con grandes desigualdades. Los países en las dos categorías superiores, con niveles "medio" y "alto" (ICB superior a 90 en el índice), lograron satisfacer la mayoría o todas las necesidades básicas de sus ciudadanos.

Si se logran los ODM para el año 2015 en todos los países, todos los niños y niñas asistirán a la escuela, todas las madres recibirán atención médica durante el parto y la mortalidad infantil se reducirá dos tercios. Por lo tanto, el ICB se encontraría, por lo menos, en un nivel medio para todos los países.

El ICB, un resumen eficaz

El ICB es un indicador resumen eficiente para clasificar a los países según las dimensiones básicas que se asocian normalmente con el desarrollo social y para las cuales se fijaron objetivos internacionales. Esa "eficiencia" deriva de la capacidad de arribar a una conclusión utilizando tres indicadores, que es similar a la que llegaríamos utilizando un conjunto de medidas mucho mayor. Medidas que, para demasiados países, no están disponibles.

El ICB se elabora de manera muy similar al Índice de Desarrollo Humano (IDH) calculado por el PNUD.³ La principal diferencia es que el IDH incluye en sus tres componentes un indicador de ingresos, y el ICB no lo incluye.⁴ El resultado final no es muy distinto porque, evidentemente, los países con ingresos superiores pueden proporcionar mejores servicios sociales, y lo que el ICB mide es resultado de la prestación eficiente de los servicios sociales básicos. Que el ingreso no sea un componente libera al ICB de variaciones de corto plazo en la economía y al mismo tiempo facilita los cálculos, ya que no depende de costosas encuestas de hogares que, en la práctica, solo los gobiernos pueden realizar.

El ICB es compatible con los sistemas estadísticos nacionales e internacionales y puede obtenerse mediante cálculos sencillos a partir de los indicadores que publican los organismos gubernamentales e intergubernamentales. El ICB se puede aplicar a estados, provincias o municipios dentro de un país, lo que lo hace especialmente útil para monitorear las políticas locales. También es posible seguir la evolución del índice a lo largo del tiempo, lo que permite observar la evolución de las situaciones de pobreza.

El ICB ya está en uso en distintas regiones, con algunos ajustes metodológicos a las realidades locales. Por ejemplo, el Informe 2001 de Social Watch Filipinas⁵ utilizó el ICB para hacer comparaciones entre provincias y fomentar el monitoreo de las políticas sociales municipales por parte de la sociedad civil local. En América Latina el ICB se utilizó para comparar las capacidades básicas de grupos demográficos con distintos niveles de ingresos.⁶

La clasificación de los países en el ICB muestra una fuerte correlación con las categorías en cada una de las dimensiones de desarrollo estudiada por Social Watch que se presentan en las tablas de las distintas áreas temáticas del presente informe.⁷ Estas tablas clasifican a los países según su desempeño promedio en los indicadores específicos de cada dimensión de desarrollo, y los dividen en cuatro grupos: *Países en mejor situación relativa, Países por encima del promedio, Países por debajo del promedio y Países en peor situación relativa.*⁸

Parece evidente que un país que se desempeña bien en la salud o la enseñanza también tendrá una buena clasificación en el ICB, ya que los indicadores promedio del ICB están relacionados con la salud y la educación. Pero la correlación también es muy elevada entre el ICB y, por ejemplo, la seguridad alimentaria (ver Gráfico 1).

Casi todos los países en el nivel crítico del ICB también están por debajo del promedio o en una peor situación relativa en las clasificaciones de seguridad alimentaria. La excepción es Nigeria, que está por encima del promedio. En el nivel muy bajo del ICB solo 25% de los países están por encima del promedio, y Paraguay se destaca por estar en el grupo de mejor situación relativa. De los países en

1 El equipo está integrado por: Karina Baththyány (Coordinadora), Mariana Sol Cabrera, Graciela Dede, Daniel Macadar e Ignacio Pardo.

2 En el Informe 2004 de Social Watch el ICB se llamó "Índice de Calidad de Vida".

3 La correlación entre el IDH y el ICB se puede hallar en "Índice de Calidad de Vida: cómo medir el desarrollo social", en *Social Watch Informe 2004. Miedos y miserias*. Montevideo: ITEM, 2004.

4 Los otros dos componentes del IDH son la esperanza de vida y el analfabetismo.

5 Raya, Rene. "An alternative measure of poverty and human capability: Introducing the Quality of Life Index", 2001; www.socialwatch.org/en/informelmpreso/pdfs/articlei2001_phi.pdf

6 Baththyány, Karina, Mariana Cabrera y Daniel Macadar. "La pobreza y la desigualdad en América Latina". *Cuadernos Ocasionales* No. 4. Septiembre de 2004; www.socialwatch.org/en/informelmpreso/images/otrasPublicaciones/ZOOM-04-esp.pdf

7 Seguridad alimentaria, salud, salud reproductiva, gasto público, ciencia y tecnología, agua y saneamiento, y equidad de género.

8 Por más información sobre esta clasificación ver la sección sobre metodología.

Tabla 1. Índice de Capacidades Básicas (ICB) por país *

Nivel crítico	ICB	Nivel muy bajo	ICB	Nivel bajo	ICB	Nivel medio	ICB	Nivel alto	ICB
Chad	47	Côte d'Ivoire	71	Azerbaiyán	80	Trinidad y Tobago	90	Albania	98
Etiopía	50	Gambia	71	Congo, Rep. de	81	Botswana	91	Belarús	98
Ruanda	50	Kenya	71	Ecuador	81	Líbano	91	Bulgaria	98
Guinea-Bissau	51	Senegal	71	Perú	81	México	91	Croacia	98
Níger	54	Comoras	72	Sudáfrica	81	Tonga	91	Cuba	98
Madagascar	56	Nicaragua	72	Colombia	82	Vanuatu	91	Emiratos Árabes Unidos	98
Bangladesh	57	Honduras	73	Islas Cook	83	Viet Nam	91	Federación Rusa	98
Burundi	57	Lesotho	73	El Salvador	84	Georgia	92	Hungría	98
Lao, RDP	57	Togo	73	Indonesia	84	Panamá	92	Jordania	98
Pakistán	57	Camerún	75	Guyana	85	Turquía	92	Letonia	98
Haití	58	Iraq	75	Tayikistán	85	Armenia	93	Lituania	98
Burkina Faso	60	Papua Nueva Guinea	75	Maldivas	86	Cabo Verde	93	Ucrania	98
Nepal	60	Santo Tomé y Príncipe	76	Zimbabwe	86	Irán	93	Bahrein	99
Guinea Ecuatorial	61	Swazilandia	76	Belize	87	Libia	93	Canadá	99
Mozambique	61	Benin	78	Sudán	87	Bahamas	94	Eslovenia	99
Eritrea	62	Djibouti	78	Brasil	88	Jamaica	94	Estados Unidos	99
Camboya	63	Filipinas	78	Egipto	88	Kuwait	94	Estonia	99
Guatemala	64	Paraguay	78	Namibia	88	Palau	94	Francia	99
India	64	Bolivia	79	Siria	89	Qatar	94	Irlanda	99
Liberia	64	Marruecos	79	República Dominicana	89	San Vic. y las Granadinas	94	Israel	99
República Centroafricana	64					Túnez	94	Italia	99
Uganda	64					Argelia	95	Malta	99
Mauritania	65					Barbados	95	Mauricio	99
Malawi	66					Dominica	95	Polonia	99
Nigeria	66					Fiji	95	Reino Unido	99
Tanzania	66					Uzbekistán	95	República Checa	99
Yemen	66					Kazajistán	96	Singapur	99
Zambia	67					Mongolia	96	Alemania	99+
Ghana	68					Uruguay	96	Australia	99+
Guinea	68					Venezuela	96	Austria	99+
Malí	68					Arabia Saudita	97	Bélgica	99+
Myanmar	68					Argentina	97	Chile	99+
Bhután	69					Brunei	97	Chipre	99+
Congo, Rep. Dem. de	69					China	97	Corea, Rep. de	99+
						Costa Rica	97	Dinamarca	99+
						Malasia	97	España	99+
						Moldova	97	Finlandia	99+
						Omán	97	Grecia	99+
						Rumania	97	Islandia	99+
						Samoa	97	Japón	99+
						Sri Lanka	97	Luxemburgo	99+
						Tailandia	97	Noruega	99+
								Nueva Zelanda	99+
								Países Bajos	99+
								Portugal	99+
								Suecia	99+
								Suiza	99+

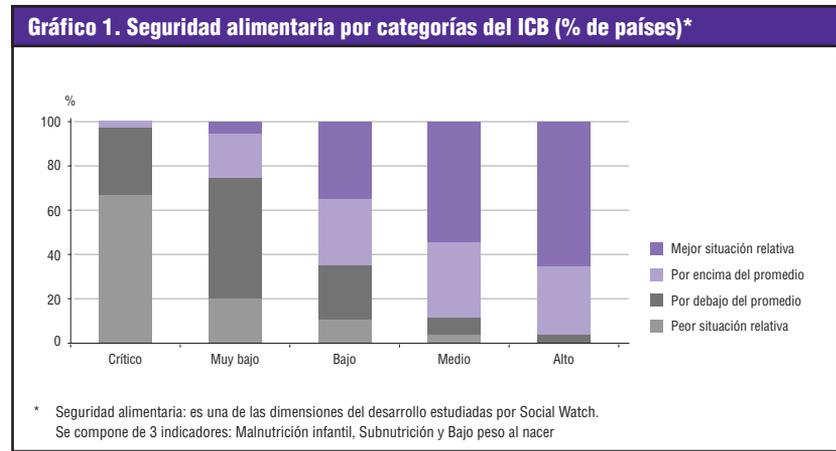
* Países en los que existe información suficiente para elaborar el índice. Ver las Notas Metodológicas.

el nivel alto del ICB solo uno, Emiratos Árabes Unidos, está por debajo del promedio en seguridad alimentaria. Esta coincidencia en el desempeño de los países según el ICB y las distintas dimensiones de desarrollo social estudiadas en detalle permite formular juicios verosímiles para las situaciones donde no existen datos disponibles. Por lo tanto, un país con, por ejemplo, un nivel crítico en el ICB tiene muchas probabilidades de padecer problemas nutritivos. Los países con las capacidades básicas más bajas sufren desventajas en todas las dimensiones del desarrollo.

ICB y ODM: los avances son muy lentos para alcanzar los objetivos

De la misma manera que los analistas del mercado juzgan la evolución de la bolsa de valores por la conducta de un puñado de empresas resumida en índices como el Dow Jones, la evolución del ICB puede arrojar luz sobre cómo se desempeñan los países en función de los ODM acordados por la comunidad internacional.

Los ODM fijaron metas para 2015 que exigen un avance gradual cada año. La evidencia de ese



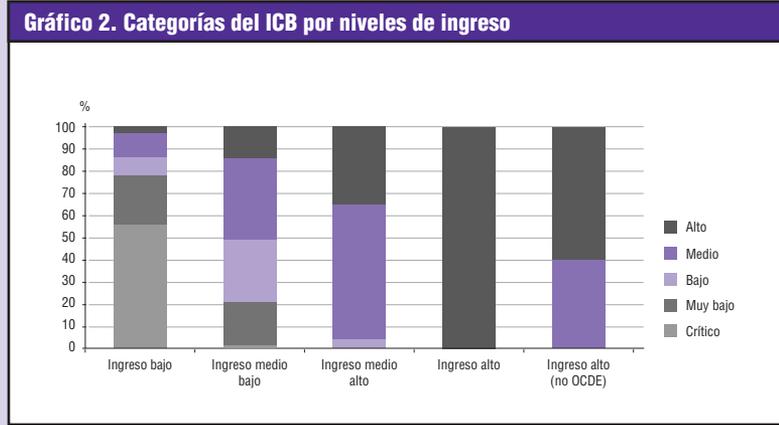
avance no basta para asegurar que los objetivos se vayan a cumplir. También es necesario saber con qué velocidad se está avanzando.

Para muchos de los indicadores elegidos para medir los ODM no existe información disponible en gran cantidad de países. En muchos casos, existen los datos para mostrar la situación actual

Tabla 2. Evolución del ICB en 39 países

	ICB 1990 APROX.	ICB 2003*
Cabo Verde	69	93
El Salvador	68	84
Indonesia	69	84
Jordania	94	98
Túnez	84	94
Panamá	88	92
Namibia	74	88
Colombia	78	82
Ecuador	79	81
Perú	77	81
Togo	55	73
Nicaragua	66	72
Côte d'Ivoire	68	71
Chile	97	99+
Mauricio	98	99
Cuba	97	98
Costa Rica	93	97
Omán	93	97
Venezuela	93	96
Jamaica	91	94
Botswana	93	91
Filipinas	74	78
Paraguay	73	78
Camerún	70	75
Lesotho	70	73
Senegal	71	71
Mali	60	68
Guinea	55	68
Tanzania	69	66
India	60	64
Guatemala	59	64
Camboya	57	63
Burkina Faso	64	60
Madagascar	54	56
Níger	48	54
Ruanda	56	50
Chad	49	47
Trinidad y Tobago	97	90
Guyana	91	85

El desarrollo de las capacidades básicas como reflejo de la desigualdad de la riqueza entre los países



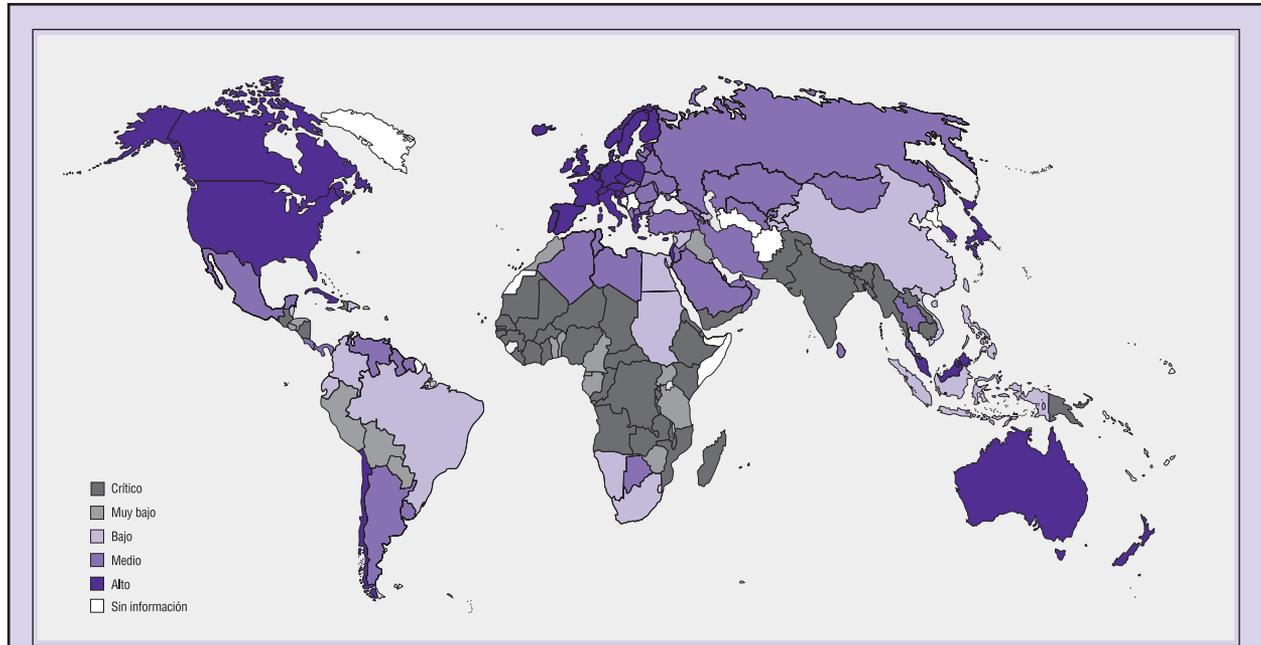
El 60% de los países con los niveles de ingreso más bajos⁹ está en la peor situación con respecto a la mejora de las capacidades básicas de sus ciudadanos. Asimismo, ninguno de los países con nivel muy bajo o crítico en el ICB supera el nivel de ingreso medio-bajo.

En el otro extremo de la escala los países de ingreso alto que integran la OCDE pertenecen todos a la categoría superior del ICB, y todas o casi todas sus capacidades básicas están totalmente satisfechas. Los demás países de ingreso alto pertenecen todos a las dos categorías superiores del ICB. En definitiva, las capacidades básicas son mayores en los países con ingreso alto.

Sin embargo, hay algunos países de ingreso bajo que alcanzaron una calificación media en el ICB, lo cual muestra que es posible desarrollar las capacidades básicas de la población incluso cuando el país no es rico. ■

⁹ Las economías se dividen según su INB per cápita en 2003, calculado por el método Atlas del Banco Mundial. Los grupos son los siguientes: bajo ingreso, USD 765 o menos; ingresos medio bajo USD 766 a USD 3.035; ingreso medio alto, USD 3.036 a USD 9.385; e ingreso alto USD 9.386 y más. Vea: www.worldbank.org/data/countryclass/countryclass.html

* O último año disponible.



La geografía del ICB

Las peores deficiencias en capacidades básicas se encuentran en África Subsahariana y Asia Meridional: 82% de los países con las capacidades básicas más bajas se encuentran en estas regiones, pero casi 70% de ellos se concentran en África Subsahariana.

Estas dos regiones tienen el porcentaje más elevado de países en las categorías más bajas del ICB. En África Subsahariana un 55% de los países está en el nivel crítico del ICB y otro 26% está en el nivel muy bajo. En Asia

Meridional, por otra parte, aunque cinco países están en el nivel crítico, también hay dos en las categorías baja y alta.

En América Latina seis de los 28 países para los cuales existe información pertenecen a los niveles muy bajo o crítico, todos de América Central o el Caribe. Chile y Cuba son los únicos países en la región con capacidades básicas altas.

Cinco de los países de Asia Oriental y el Pacífico tienen un nivel crítico o muy bajo en el ICB, pero cinco países de la región están en los niveles altos.

En la región de Medio Oriente y el Norte de África también hay una mezcla heterogénea: tres países están en el nivel crítico del ICB, pero hay cinco con calificaciones elevadas.

La situación mejora en Asia Central, donde hay países en el nivel bajo, medio o alto del ICB, mientras los países de la OCDE pertenecen a los niveles medio o alto. ■

pero no para el pasado reciente. Por lo tanto, es posible saber en qué punto se encuentra el país y quizás también si está avanzando, pero no a qué velocidad.

En el caso del ICB existe información confiable sobre 39 países en desarrollo para calcular cuál era su índice en 1990 aproximadamente y en qué punto están ahora (tabla 2). Se trata de un conjunto heterogéneo de países con tamaños y niveles de ingreso muy distintos.¹⁰

Lo que muestra la Tabla 2 decepciona. Aunque la mayoría exhibe mejores calificaciones en el ICB, solo siete países (18% del grupo) avanzaron más de 10 puntos. Y otros siete países tienen un ICB inferior ahora que hace 10 años. El avance es tan lento que 24 de los 39 países no mejoraron lo sufi-

¹⁰ Medido según el PBI per cápita.

¹¹ Niveles del ICB inferiores a "medio".

Tabla 3. Número de países en distintas categorías del ICB en 1990 y 2003

		ICB 2003					TOTAL
		CRÍTICO	MUY BAJO	BAJO	MEDIO	ALTO	
ICB 1990 APROX.	CRÍTICO	11	3	2	1		17
	MUY BAJO		5	4			9
	BAJO				2		2
	MEDIO			1	5	1	7
	ALTO				1	3	4
	TOTAL	11	8	7	9	4	39

ciente como para ascender al siguiente nivel. Y 11 de los 17 países en el nivel crítico en 1990 continúan en el mismo nivel crítico.

Solo faltan 10 años para la fecha límite de los ODM. Al ritmo actual, según la medición del ICB, para 2015 habrá unos 70 países con deficiencias

inaceptables en sus capacidades básicas,¹¹ y por lo menos 25 continuarán en situación crítica. Si la tendencia actual no mejora drásticamente no se cumplirán los objetivos acordados por la comunidad internacional. ■

