

## Pobreza y política social en Colombia

Oscar Fresneda\*

*Este trabajo expone las dimensiones y tendencias de evolución de la pobreza en Colombia y reseña los programas que se han diseñado para combatirla. Se parte de la premisa que la manera como ha evolucionado el fenómeno de la pobreza y la precisión de los factores que han determinado su comportamiento en las últimas décadas, resultan fundamentales para poder plantear las políticas adecuadas para su superación. Entonces, en la primera parte del trabajo el autor desarrolla los enfoques metodológicos de medición de la pobreza en Colombia, por LP (líneas de pobreza o ingresos) y NBI (índice de necesidades básicas insatisfechas), entregando datos detallados sobre la evolución de la misma, tanto en el nivel general como en las áreas metropolitanas del país; en la segunda parte del artículo se presentan, de manera general, las políticas sociales para la superación de la pobreza, sobre todo aquellas que se han presentado a partir de 1986, durante los gobiernos de los presidentes Barco, Gaviria y Samper, haciendo referencia a sectores como la vivienda, los servicios básicos y la generación de empleo, tratando de indicar la incidencia de algunas de esas políticas sobre la reducción de la pobreza, sobre todo de aquella medida por medio del NBI.*

### Introducción

Existen proporciones importantes de la población colombiana que no logran satisfacer sus necesidades materiales esenciales. Su marginación frente al acceso a bienes y servicios básicos tiene lugar dentro de un contexto en el cual existe un desdibujamiento del papel del Estado para resolver los conflictos sociales y una ausencia de canales de participación política para un amplio segmento de la población. Colombia exhibe elevados índices de violencia y de abstención electoral. Los niveles de pobreza coinciden con estos signos de falta de legitimidad e integración, y conforman una de las bases objetivas sobre las cuales se levantan.

Cuando se presentan altas incidencias de pobreza es preciso reforzar los mecanismos de cohesión y participación y, ante todo, que tales procesos conduzcan a que los frutos del desarrollo favorezcan prioritariamente a quienes viven en estado de privación. Si no se llega a una solución de este tipo se corre el riesgo de que la gobernabilidad se vuelva inviable dentro del contexto de la democracia.

La superación de la pobreza tiene como condición necesaria contar con una base de gobernabilidad. Pero para que esa condición sea suficiente, el Estado debe establecer su legitimación al intervenir con

\* Especialista colombiano en estudios de pobreza.

equidad en la manera como se asignan los recursos, las capacidades y las realizaciones. Se requiere de un marco institucional y de acciones sistemáticas globales que favorezcan y promuevan el logro de tal objetivo. Las políticas económicas y sociales en el nivel nacional marcan una pauta sobre el rumbo a seguir en esta empresa. No obstante, dentro del contexto que conforman, en cada entidad territorial existe un importante espacio para hacer efectivo este logro, buscando por medio de la participación ciudadana las soluciones adecuadas, dentro del marco de sus particularidades y posibilidades.

El presente trabajo expone las dimensiones y tendencias de evolución de la pobreza en Colombia y reseña los programas que se han diseñado para combatirla. La manera como ha evolucionado este fenómeno y la precisión de los factores que han determinado su comportamiento en las últimas décadas son puntos obligados de referencia para enfrentar el reto trascendental que significa –para el Estado y la sociedad civil– su superación. De esta forma podrá encuadrarse igualmente el problema de las formas de gobierno más adecuadas, en los niveles nacional y local, para cumplir con este propósito.

### Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia<sup>1</sup>

#### *La pobreza con los enfoques metodológicos de LP y NBI*

Los resultados de los dos enfoques metodológicos que se han utilizado en Colombia para la identificación y cuantificación de la pobreza

<sup>1</sup> Las cifras sobre magnitud de la pobreza por el método de línea de pobreza utilizadas en este trabajo provienen del Sistema de Indicadores Socio-Demográficos que se desarrolla en la División de Indicadores y Orientación del Gasto Social (DIOGS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las de NBI se obtuvieron de publicaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE *et al.*, 1989 y DANE, 1989), y de procesamientos especiales de las encuestas CASEN del DNP y de las que periódicamente realiza el DANE en distintas ciudades del país.

Las actividades de procesamiento para obtener la información sobre pobreza por LP y las de NBI estuvieron a cargo del ingeniero Francisco J. Lasso. Para reunir otra información estadística mencionada en el trabajo se contó además con la colaboración del estadístico Guillermo Rivas y de la socióloga Martha Sánchez. Todos ellos trabajan en la DIOGS del DNP.

Las estimaciones sobre incidencia de la pobreza por el método de ingresos fueron elaboradas haciendo algunas modificaciones en los procedimientos utilizados con el fin de lograr una mayor precisión en los resultados sobre los niveles y distribución de los ingresos y guardar homogeneidad en las series. Para conseguirlas se utilizaron los

no son concordantes ni en la magnitud estimada del fenómeno, ni en sus tendencias de evolución. Mientras que con el de línea de pobreza (LP o ingresos) no ha habido una disminución significativa de la proporción de población pobre en las últimas décadas, con el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) se ha presentado un decrecimiento significativo y continuo. En 1978, 56.3% de la población contaba con ingresos inferiores a la línea de pobreza y en 1992 se encontraban en esa situación casi 18 millones de colombianos, que representan 53.6% de los habitantes del país. De esta forma, el número de personas bajo la línea de pobreza ha crecido: tres millones y medio más de pobres en 1992 que en 1978 (cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**Evolución de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) e ingresos (LP), Colombia 1973-1993**

Año	Población (en miles)	Personas en pobreza por NBI		Pobreza por ingresos			
		Núm. (en miles)	Porcen- taje	Personas bajo línea de pobreza		Personas bajo línea de indigencia	
				Núm. (en miles)	Porcen- taje	Núm. (en miles)	Porcen- taje
1973	22 915	16 086	70.2				
1978	25 497			14 355	56.3	5 941	23.3
1985	29 481	13 443	45.6				
1992	33 392			17 898	53.6	6 845	20.5
1993	33 951	10 932	32.2				

Fuente: Cálculos basados en Dane *et al.* (1989), en las proyecciones de población del DANE y en los resultados del procesamiento del DNP-DIOGS, sobre las encuestas de hogares DANE y CASEN.

Por otra parte, con la modalidad de medición de NBI se captan en 1993 alrededor de 11 millones de pobres, pero su número es menor en más de 5 millones respecto al de 1973, y en 2 y medio millones al de 1985. Para alcanzar este efecto el índice de pobreza por NBI disminuyó de 70.5% en 1973 a 45.6% en 1985 y a 32.2% en 1993.

valores de las líneas de pobreza que ha utilizado el DANE en distintos estudios y en especial se revisó la forma de corregir la subdeclaración de ingresos de que son objeto las encuestas utilizadas. Por estas razones estas estimaciones no concuerdan, en todos los casos, con anteriores publicaciones del autor.

El análisis que se presenta se basa en un trabajo elaborado con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Población (FNUAP).

A primera vista puede parecer paradójico que no haya correspondencia en la forma como se perciben los niveles y tendencias de evolución en la satisfacción de las necesidades a través de cada uno de los enfoques de medición. Este hecho por sí solo no refleja, sin embargo, una incoherencia de los datos ya que difieren los conceptos de pobreza que se encuentran en la base de cada uno de ellos. Aunque ambos buscan captar a la población que no tiene lo necesario para llevar una vida digna, por su misma naturaleza cada uno considera distintos aspectos de la pobreza. De ahí que sus resultados sólo sean coincidentes parcialmente. El grado de no concordancia entre ellos depende del comportamiento particular que tiene en cada sociedad la satisfacción de las necesidades esenciales y también de la modalidad que se adopta en la aplicación de estos métodos.

Dentro de las posibilidades para hacerlo la información que se analiza en este trabajo recurre a una variante del método de LP que mide la capacidad de los ingresos corrientes de los hogares para adquirir una canasta normativa de consumo básico que se calcula a partir de determinar una dieta mínima y la proporción que el consumo de alimentos representa dentro de los gastos de los hogares. En este sentido provee una aproximación indirecta a la magnitud de la pobreza, mientras que el de NBI que se haya adoptado informa sobre el acceso efectivo a una gama reducida de satisfactores mediante los cuales se busca una aproximación sobre la magnitud de las carencias más importantes para cubrir el conjunto de necesidades básicas.

El fundamento de las diferencias entre estos enfoques ha sido planteado con claridad por Amartya Sen:

Para identificar a los pobres, dado un conjunto de "necesidades básicas" es posible utilizar, por lo menos, dos métodos alternativos. Uno consiste simplemente en verificar el conjunto de personas cuya canasta de consumo actual deja insatisfecha alguna necesidad básica. A éste le podemos llamar el "método directo" y no involucra ninguna noción de ingreso, ni siquiera el nivel de ingreso de la línea de pobreza. En contraste, en el que puede llamarse el "método del ingreso", el primer paso consiste en calcular el ingreso mínimo, o línea de pobreza, LP, con el cual todas las necesidades mínimas especificadas son satisfechas. El siguiente paso es el de identificar aquellos cuyo ingreso actual está por debajo de dicha línea de pobreza.

[...] El "método directo" y el "método del ingreso" no constituyen en realidad, dos formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos *concepciones* alternativas de la pobreza. El método directo identifica a aquellos cuyo consumo real no satisface las convenciones aceptadas sobre necesidades mínimas, mientras que el método del ingre-

so trata de detectar a aquellos que no tienen la capacidad para satisfacer estas necesidades, dentro de las restricciones de comportamiento típicas de su comunidad (Sen, 1981).

Dentro de este marco, en la aplicación que ambos métodos han tenido en Colombia y América Latina, se encuentra otra diferencia que hace que el desfase entre lo que se obtiene por uno y otro no se explique únicamente por la manera como las capacidades que representan los ingresos se convierten en realizaciones:

[...] mientras el método de LP se centra en los requerimientos de consumo privado corriente, el de NBI lo hace en los requerimientos de consumo público (en el sentido de las cuentas nacionales) y de inversión pública y privada (Boltvinik, 1992).

De esta forma el método de NBI cubre más el campo de las políticas sociales sectoriales y en especial de las orientadas a proveer vivienda, educación básica y servicios de agua y sanitario. Y el de LP se refiere a aquellas dimensiones de las carencias que buscan ser tratadas por las políticas de empleo e ingresos.<sup>2</sup> Pero además, el de NBI abarca una serie de temas sobre la cual tienen mayor cabida las acciones locales y comunitarias, mientras que la tomada en cuenta por el de línea de pobreza permite la expresión de lógicas reivindicativas de tipo gremial o sindical.

A pesar de que no evalúan lo mismo estos dos enfoques de medición, el análisis sobre América Latina ha encontrado que hay cierta asociación entre los niveles de pobreza por LP y por NBI. En la mayor parte de los países estudiados la pobreza por NBI tiende a ser más alta que la de ingresos. Este comportamiento lleva a pensar que aquellos satisfactores de las necesidades básicas que dependen del ahorro privado y del gasto público suponen generalmente un esfuerzo más prolongado para acceder a ellos. De esta forma se presenta un rezago en el desarrollo de la infraestructura de servicios domiciliarios y en la so-

<sup>2</sup> “[...] En términos de sus implicaciones de política, las mediciones de LP definen poblaciones-objetivo con ingresos insuficientes y que, por tanto, requieren atenderse a través de políticas salariales, de empleo y de generación de ingresos. En cambio, las poblaciones objetivo identificadas por el método de NBI requieren créditos para vivienda, servicios de agua y de eliminación de excretas, educación y otras políticas similares. Mientras el primer enfoque lleva a la definición de lo que suele llamarse *políticas económicas*, el segundo lleva a la definición de *políticas sociales*” (Boltvinik, 1992). Véase además Beccaria (1986) y Kaztman (1989).

lución del problema de la vivienda, respecto a otros déficit que dependen más de la carencia de ingresos corrientes (Beccaria y Fresneda, 1992).

Pero no parece que exista una fórmula rígida sino distintas posibilidades en la manera como se relacionan los niveles de estas variables. En contraste con la tendencia predominante, Colombia, Chile y Guatemala poseen proporciones de pobreza más altas por ingresos que por NBI (Beccaria y Fresneda, 1992). La evolución de la incidencia de pobreza en Colombia con los dos enfoques expresa que esa particularidad se mantiene y profundiza. Además pone de manifiesto que con la metodología de NBI se capta progresivamente una fracción menor del conjunto de los pobres, que estaría mejor identificado tanto por las personas consideradas como pobres por el enfoque de NBI, como por las que lo son por el de LP (Boltvinik, 1992).<sup>3</sup> Éste es un tercer enfoque de medición de la pobreza que aprovecha la complementariedad que existe entre los métodos de NBI y LP. A este enfoque se le ha denominado metodología de medición integral de la pobreza (MIP). En su aplicación simplificada a Colombia los niveles de pobreza, como unión de lo captado por cada uno de ellos, se estimó para 1992 en 62% (Fresneda, 1991).<sup>4</sup>

La situación excepcional que representa el caso colombiano parece expresar que la recesión económica de los años ochenta no afectó considerablemente los niveles de gasto público social en relación con los programas destinados a la satisfacción de necesidades esenciales, mientras que sí se vio acompañada de una disminución de las remuneraciones de los trabajadores y de un comportamiento de los precios que no fue favorable a la disminución de la pobreza por LP, como se comenta en las páginas siguientes.

Desde otra perspectiva, la asociación entre los niveles de pobreza por los dos enfoques puede apreciarse si se analiza la incidencia de la pobreza por NBI de acuerdo con los niveles de ingreso de los hogares. Aunque a ingresos superiores a la línea de pobreza corresponde

<sup>3</sup> En un ejercicio de medición de la pobreza en Colombia en el cual se "cruzaron" los resultados de los enfoques de LP y NBI para 1988, se aprecia que con el de NBI no se captó 40.7% de los pobres y con el de LP 17.8% de los mismos (Fresneda, 1991). Con base en encuestas relativas a siete ciudades y zonas rurales se encontró en la DIOGS del DNP que estos porcentajes eran respectivamente de 44.4 y 12.9% para 1988 y de 52.9 y 9.6% para 1991.

<sup>4</sup> En este trabajo no se recurre a esta metodología por ausencia de datos comparables para el periodo analizado.

alguna proporción de personas con NBI, se constata que existe una tendencia bastante clara que demuestra que, a medida que los ingresos disminuyen, las incidencias de pobreza por NBI van haciéndose menores (Fresneda, 1991).

Pero aunque no se presentara esa tendencia, no es razonable considerar que quienes son captados con carencias por el método de necesidades básicas insatisfechas –y no lo son por el del ingreso– dejen de considerarse como pobres. La limitación del método de NBI consiste en considerar sólo un conjunto reducido de carencias críticas. No tiene, pues, justificación que se dejen de clasificar como pobres a las personas que se encuentran en las situaciones de privación que expresa esta metodología: a quienes carecen de materiales estables en sus viviendas o de sistemas mínimos para el abastecimiento de agua y para la eliminación de excretas, a quienes viven en condiciones de hacinamiento crítico, o a las familias con hijos en edad escolar del nivel primario que no asisten a establecimientos educativos.<sup>5</sup>

### *Evolución de la incidencia de pobreza con el enfoque de NBI 1973-1993*

La pobreza con el enfoque de NBI tiene un comportamiento constante de descenso, el cual en buena parte es de tipo inercial, pero que puede ser afectado por programas sociales particulares. No obstante, el ritmo de decrecimiento de los indicadores de NBI ha disminuido. Tuvo un mayor dinamismo entre 1973 y 1985 que entre este año y 1993. Durante el primero de estos periodos la proporción de población con NBI decreció más de dos puntos porcentuales por año, mientras que en el segundo lo hizo en 1.7 puntos, y las brechas relativas (las disminuciones porcentuales en el periodo en relación con la incidencia al comienzo del mismo) se redujeron en 35 y 29% en cada periodo, respectivamente (cuadro 2).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Al dejar de considerar como pobres a estos grupos poblacionales, como lo sugiere el Banco Mundial (World Bank, 1994), se está partiendo del supuesto falso de que los niveles de bienestar y pobreza dependen exclusivamente de los ingresos corrientes. Es preciso tomar en cuenta, sin embargo, que esta metodología identifica tipos de pobres diferentes a los que se distinguen bajo la perspectiva de los ingresos y que estos pobres requieren de programas sociales también diferentes.

<sup>6</sup> La identificación de los hogares con NBI se hace a partir de precisar si cada uno de ellos deja de cumplir con condiciones mínimas relativas al espacio y materiales de la vivienda, servicio de agua y eliminación de excretas, asistencia escolar y dependencia

**CUADRO 2**  
**Indicadores de NBI, Colombia 1973-1993**

Indicadores de NBI	1973			1985			1993		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total	70.5	58.9	88.4	45.6	32.3	72.6	32.2	20.6	58.9
Materiales inadecuados en vivienda	31.2	28.6	35.3	13.8	7.3	27.3	10.3	5.2	22.1
Hacinamiento crítico	34.2	26.7	46.4	19.4	16.1	26.4	14.2	11.2	21.2
Carencia de servicios básicos	30.3	12.0	60.0	21.8	8.8	49.0	13.3	3.5	35.9
Alta dependen- cia económica	29.0	20.0	43.5	15.9	12.4	23.5	9.7	6.0	18.4
Inasistencia escolar	31.0	22.3	45.1	11.5	6.8	21.4	5.1	2.9	10.2

Fuentes: Cálculos basados en DANE *et al.* (1989) y en los resultados del procesamiento del DNP-UDS-DIOGS, sobre la encuesta CASEN.

El balance de los 20 años es explicado principalmente por la progresiva incorporación a los establecimientos educativos de la población infantil a edades más tempranas, la extensión de los servicios de agua y eliminación de excretas y el empuje que ha experimentado el sector de construcción de vivienda en las últimas décadas. Tiene también influencia en este resultado la reducción del tamaño de los hogares, que contribuye a moderar los niveles de hacinamiento crítico y de "alta dependencia económica", según la definición de los indicadores utilizados.

El descenso del ritmo de decrecimiento de los índices de NBI, a partir de 1985, se debe en parte a que el acortamiento de las brechas para la satisfacción de las necesidades básicas hace que el reducto de población afectada se vaya concentrando en zonas y grupos de más difícil acceso. En tal resultado ha influido igualmente la reducción de la

económica. El hogar que se encuentre en al menos una de esas situaciones se considera con NBI, junto a todas las personas que lo componen. Por esta razón en los cuadros 2 y 3 los totales no coinciden con la suma de la incidencia de cada uno de los indicadores simples, ya que un mismo individuo puede estar afectado por dos o más de los indicadores.

participación del gasto público social en el PIB durante la segunda mitad de los ochenta (Vélez, 1994), y la desaceleración de la expansión educativa a partir de los años setenta (Presidencia de la República, 1991). Las tasas de escolaridad de la población de 5 a 24 años entre 1973 y 1985, se incrementaron 33%, mientras que en el lapso 1985-1993 lo hicieron en tan sólo 9%. Por otra parte, este comportamiento guarda relación con el hecho de que durante este último periodo los programas de vivienda social perdieron importancia.

Se observan disminuciones en todos los indicadores simples de NBI a lo largo de los 20 años examinados. Los que mayor influencia han tenido en el descenso de los índices de NBI son los que se refieren a la asistencia escolar, a los materiales de las viviendas y al hacinamiento crítico. Sin embargo a partir de mediados de los ochenta cobra impulso la extensión de los servicios de saneamiento básico y lo pierden, en forma notable, los relativos a otras condiciones habitacionales: los materiales de construcción y el hacinamiento.

En las zonas urbanas la población con NBI representaba en 1973 58.9% de los habitantes del país, 32.3% en 1985 y 20.6% en 1993, y en las rurales 88.4, 72.6 y 58.9%, respectivamente. Además, aunque la velocidad en el decrecimiento había sido mayor en las ciudades que en el campo, durante el periodo 1985-1993 se tornó superior en las áreas campesinas principalmente en razón de los avances en la cobertura de los servicios de agua potable y sanitario, y en la escolaridad infantil. No obstante la proporción de población con NBI en las áreas rurales es casi tres veces superior a la de la urbana.

#### *La evolución de la pobreza por LP 1972-1992*

Aunque no existen cifras estrictamente comparables sobre la forma como ha evolucionado en Colombia la incidencia de la pobreza por ingresos desde comienzos de los años setenta, puede inferirse de distintos estudios el rumbo que ha seguido.<sup>7</sup> Hacia 1972 se situaba alrededor de 60% y tuvo una disminución hasta finales de la década de cerca de cuatro puntos. Entre 1980 y 1990 conservó su nivel con algunos altibajos, para llegar a 53.6% en 1992.

<sup>7</sup> Véase a este respecto, Altimir (1979); Piñera (1979); CEPAL y PNUD (1989); PREALC/OIT (1990); Sarmiento (1991); Fresneda (1991); Lasso y Moreno (1993).

De manera semejante la población bajo la línea de indigencia disminuyó su participación entre 1978 y 1992 de 23.3 a 20.5% y aumentó su número en 904 000 personas entre estos años.<sup>8</sup>

Estos altos niveles de pobreza por LP tienen expresión en las condiciones de vida que dependen de los ingresos corrientes tales como la nutrición. Se estima que en el periodo 1986-1989, 21% de la población menor de cinco años se encontraba en situación de desnutrición crónica. El hecho de que no sean más críticos los índices de desnutrición significa que las carencias de una fracción de los pobres tiene lugar en otras dimensiones de las necesidades básicas o bien, que sus patrones de alimentación no poseen una variedad que responda a los hábitos predominantes.

Para los pobres [escribe Townsend], hay una acción constante de búsqueda de equilibrio entre diferentes conjuntos de necesidades. Es una acción de balanceo que nunca funciona. Decisiones imposibles tienen que tomarse acerca de cuáles necesidades quedarán insatisfechas [...] Algunos cortarán aspectos básicos del vestido para asegurar comida adecuada, mientras otros se conformarán con una dieta monótona para que sus estándares en los aspectos más visibles de la vida sean aceptables [...] A medida que los niveles de vida caen más y más por debajo del mínimo, incluso este grado limitado de elección se pierde (Townsend, 1979, citado por Boltvinik, 1992).

La falta de dinamismo en la reducción de la pobreza por ingresos guarda relación con el desempeño de la economía. Entre 1968 y 1973 el PIB creció con tasas superiores a 6% anual. A partir de 1974, año que corresponde a la recesión internacional que produjo la crisis petrolera, los niveles de crecimiento se tornan inferiores, muestran mayores oscilaciones y su tendencia se hace descendente. Esta caída de la actividad económica colombiana presenta diferencias notables con lo ocurrido en otros países de América Latina. En Colombia, el peso de la deuda externa fue menos dramático y ciertas actividades de exportación le hicieron posible mantener una balanza comercial en relati-

<sup>8</sup> En el trabajo del Banco Mundial que se ha comentado anteriormente (World Bank, 1994) se obtiene una incidencia menor de la indigencia para este año (18.8%) debido a que hace un ajuste más grande a los ingresos de la encuesta de 1992, al no contar con estimaciones sobre las partidas de las cuentas nacionales que dan cuenta del ingreso de los hogares. También influye en este resultado que no haya considerado el excedente de explotación en términos netos. Por lo demás ese trabajo subraya la medida de la indigencia y en algunos aspectos la presenta como si con ella se diera cuenta de la magnitud del conjunto de la pobreza en Colombia.

vo equilibrio y un dinamismo de la demanda interna: *boom* del café en 1978 y 1986, comercio ilegal de marihuana y cocaína y exportación de níquel y carbón. De acuerdo con tales circunstancias se mantuvieron tasas de crecimiento positivas del PIB (González, 1991), aunque en términos per cápita tuvo incrementos inferiores a 1% entre 1981 y 1985 y disminuyó durante los años 1982 y 1983. Desde 1989 se ha mantenido el ritmo de actividad económica de la segunda mitad de los ochenta, sin que se hayan recuperado los niveles anteriores a 1974, dentro de un marco de reformas económicas que consideran la apertura económica hacia los mercados internacionales con la intención de modernizar las estructuras productivas e impulsar el crecimiento.

Éste no es, sin embargo, el único factor que ha afectado el comportamiento de la pobreza por LP. Para analizarlo es relevante considerar además de las variaciones en el nivel de ingresos (componente de crecimiento) el aporte particular de otros dos elementos:

- Los cambios en la distribución de los ingresos y en especial en la participación que tienen en ellos los grupos pobres (componente de redistribución de los ingresos).

- El comportamiento del valor de la línea de pobreza (“canasta de los pobres”) en relación con los precios de consumo del promedio de los hogares (componente de los cambios en los precios relativos).

La siguiente ecuación expresa el cambio global de la medida de pobreza diferenciando el efecto de cada uno de estos componentes:<sup>9</sup>

Cambio en la medida

$$\begin{aligned} \text{de pobreza 1978-1992} = & \text{Componente de crecimiento} + \\ & \text{Componente de redistribución} + \\ & \text{Componente de precios relativos} + \\ & \text{Componente residual.}^{10} \end{aligned}$$

<sup>9</sup> Esta formulación de la descomposición de los cambios de la pobreza ha tomado en cuenta: Ravallion (1992) y World Bank (1994). Con base en lo expuesto en ellos, para este trabajo se ha diferenciado el efecto de precios relativos.

<sup>10</sup> De una manera más formal la ecuación de descomposición de los efectos de estos factores sobre los cambios en las medidas de pobreza (incidencia de la población bajo las líneas de pobreza e indigencia) para el lapso 1978-1992, tomando como periodo de referencia 1978, es la siguiente:

$$\begin{aligned} P(\mu^{92}, \pi^{92}, \tau^{92}) - P(\mu^{78}, \pi^{78}, \tau^{78}) = & [P(\mu^{92}, \pi^{78}, \tau^{78}) - P(\mu^{78}, \pi^{78}, \tau^{78})] + [P(\mu^{78}, \pi^{92}, \\ & \tau^{78}) - P(\mu^{78}, \pi^{78}, \tau^{78})] + [P(\mu^{78}, \pi^{78}, \tau_c^{92}) - \\ & P(\mu^{78}, \pi^{78}, \tau^{78})] + R \end{aligned}$$

Los términos de esa ecuación que se han obtenido para los cambios en el porcentaje de pobreza entre 1978 y 1992 son:

$$\begin{aligned} \% \text{ Pobreza } 1992 - \% \text{ Pobreza } 1978 &= 53.6 - 56.3 \\ &= -2.7 \\ &= -7.2 - 0.4 + 4.0 + 0.9 \end{aligned}$$

Y por otra parte, el aporte diferenciado de estos componentes a la disminución de la indigencia ha sido:

$$\begin{aligned} \% \text{ Indigentes } 1992 - \% \text{ Indigentes } 1978 &= 20.5 - 23.3 \\ &= -2.8 \\ &= -4.3 - 1.0 + 3.3 - 0.8 \end{aligned}$$

Durante el periodo estudiado los ingresos medios per cápita crecieron 18.1%, en términos reales. Tal aumento, sin cambios en la distribución ni en los precios relativos, contribuye a una disminución de 7.2 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza y 4.3 en la de la indigencia. Esto puede expresarse de otra forma: si los niveles de ingreso de 1978 fueran los de 1992 la incidencia de pobreza habría pasado de 56.3 a 49.1% y la de la indigencia de 23.3 a 19 por ciento.

En segunda instancia, entre los dos años se observa que la distribución del ingreso se torna ligeramente menos concentrada. El coeficiente

---

Cambio en la Pobreza = Componente de crecimiento + Componente de redistribución + Componente de precios relativos + Componente residual.

donde,

- P = Medidas de la pobreza =  $q/n$ , siendo  $q$  el número de personas bajo la línea de pobreza y  $n$  el número de personas que componen la población.  
 =  $r/n$ , siendo  $r$  el número de personas bajo la línea de indigencia.
- $\mu_i$  = La media de ingreso del periodo  $i$  en términos constantes usando como deflactor el IPC promedio nacional.
- $\pi^i$  = La distribución del ingreso del periodo  $i$ .
- $\tau^i$  = El valor de las líneas de pobreza e indigencia, según el caso, en el periodo  $i$ .
- $\tau_c^i$  = El valor de las líneas de pobreza e indigencia en el periodo  $i$  en términos constantes usando como deflactor el índice de precios de la canasta de los pobres. Este término puede expresarse de la forma siguiente:  
 $\tau_c^i = \tau^i * IPP/IPC$ , siendo  $IPC$  el índice promedio de precios al consumidor e  $IPP$  el índice de precios de la canasta de los pobres.
- R = Componente residual, que expresa el efecto conjunto de cada una de las combinatorias de los factores considerados.

ciente de Gini pasa de 0.481 a 0.472.<sup>11</sup> Este cambio, sin modificaciones en los niveles de ingreso ni de los precios relativos, lleva a disminuir la incidencia de la pobreza entre 1978 y 1992 en tan sólo 0.4 puntos porcentuales y la indigencia en un punto.

Por último, el efecto de los cambios de valor de la línea de pobreza frente al de los precios en general tiene un efecto que puede cuantificarse si utilizamos como línea de pobreza en 1978 la de 1992, modificada por la evolución del IPC nacional entre estos dos años. Según el ejercicio de descomposición realizado, el efecto de este elemento lleva a incrementar la incidencia de la pobreza en cuatro puntos porcentuales y la de la indigencia en 3.3. El aumento en mayor proporción de las líneas de pobreza e indigencia frente al índice de precios al consumidor ha tenido un efecto desfavorable en la evolución del porcentaje de pobreza que contrarresta en buena medida el del aumento de ingresos medios. Las líneas de pobreza han crecido más que los precios promedio de consumo de los hogares en 15.3% para Bogotá, en 4.2% para Medellín, en 6.2% para Cali y en 11.4% para las zonas rurales.<sup>12</sup>

De lo anterior puede concluirse que:

-Aunque Colombia no pasó por las situaciones críticas de otros países de América Latina en relación con su desempeño económico durante la década de los ochenta, la desaceleración del ritmo de crecimiento de su economía durante el periodo no fue favorable para lograr una disminución sustancial de la pobreza, ni de sus expresiones más críticas. Éste fue, sin embargo, el factor con más influencia en la disminución de la incidencia de la pobreza por ingresos y la indigencia.

-No se han presentado cambios en la distribución de los ingresos que hayan motivado un descenso significativo de la pobreza. Su influencia ha sido exigua para este propósito. Entre 1978 y 1992 las medidas de concentración de ingresos permanecen casi constantes.

-El aumento superior del costo de la canasta de consumo mínimo (o línea de pobreza), que se rige por el precio de los alimentos, respecto al del conjunto de artículos de consumo de los hogares llevó a que, en términos reales, los ingresos de los pobres crecieran menos que los de los no pobres y a que se anulara la parte significativa del efecto que los incrementos en los ingresos medios podrían haber te-

<sup>11</sup> Coeficientes de Gini calculados sobre distribución por deciles de los hogares de acuerdo con su ingreso per cápita.

<sup>12</sup> En Pasto sucede lo contrario, su peso poblacional es minoritario frente al conjunto de ciudades consideradas.

nido sobre los niveles de pobreza. Debe advertirse además, que la inclusión del efecto de precios relativos tiene implicaciones sobre la concentración de ingresos. Si la canasta de los pobres aumenta más que la promedio, los sectores no pobres tienen una mayor ganancia en los ingresos y esto se reflejaría en las medidas de concentración de los mismos, si se deflactan los ingresos de pobres y no pobres de acuerdo con sus respectivos índices. Tal resultado puede interpretarse como un deterioro en los términos de intercambio entre pobres y no pobres en detrimento de aquéllos.

#### *Pobreza por LP y remuneraciones laborales*

Al considerar los factores que explican la forma como evolucionan los ingresos, es también importante tomar en cuenta que en el periodo 1978-1992 el incremento que tuvieron en términos per cápita no se ha dado sobre la base de un alza de las remuneraciones medias de los trabajadores que han presentado una reducción real de 9.2%. Tal situación no se ha manifestado en un descenso del ingreso per cápita debido a un aumento de los ingresos no laborales, que representa 23% de los ingresos de los hogares,<sup>13</sup> a un incremento de las tasas globales de participación (de 46.4% en 1978 a 56.8% en 1992) y a la consecuente reducción del número de personas por ocupado dentro de los hogares (cuadro 3). En el trasfondo de esta situación se encuentran cambios en la estructura por edad de la población en la cual tienen mayor participación la población en edad de trabajar, como efecto de la fase de transición demográfica por la que atraviesa el país. El aumento de la oferta laboral que surge de esta dinámica poblacional ha podido ser empleada mayoritariamente sin que se hayan elevado considerablemente los niveles de desempleo.

Durante la primera mitad de los años ochenta, la recesión económica produjo una elevación de las tasas de desempleo en las principales ciudades pasando de valores cercanos a 10%, a otros superiores a 14% entre 1985 y 1986. En la segunda mitad de la década, sin embargo, el desempleo urbano nuevamente volvió a sus niveles anteriores y permaneció en ellos hasta 1992 (Centro de Investigaciones Económicas, 1994).

<sup>13</sup> Estas estimaciones se han hecho en relación con las unidades de gasto (hogares sin empleados domésticos ni pensionistas).

**CUADRO 3**  
**Personas y ocupados por hogar y algunos indicadores del mercado laboral, 1978 y 1992**

<i>Indicador</i>	<i>Total</i>	
	<i>1978</i>	<i>1992</i>
Personas por hogar	5.6	4.6
Personas por U. de gasto	5.5	4.5
Ocupados por U. de gasto	1.7	1.7
Tasas globales de participación	46.4	56.8
Personas U. de gasto/Ocupados	3.2	2.6

Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en las encuestas de hogares del DANE.

La reducción en las remuneraciones laborales medias expresa que durante el periodo estudiado el crecimiento del empleo ha tenido lugar en buena medida dentro de actividades de baja remuneración, del empleo temporal, del "sector informal urbano" y de segmentos de la economía campesina con baja productividad. Ésta fue la tendencia del mercado laboral durante los años setenta y la mayor parte de los ochenta (López, 1993; Reyes, 1987). A partir de 1988, sin embargo, se ha revertido parcialmente en las zonas urbanas.

En los últimos cinco años, aunque ha aumentado la proporción de trabajadores temporales, se observan algunos signos de evolución favorable en el mercado laboral: el desempleo no ha aumentado a pesar de la elevación tendencial de la tasa de participación, el trabajo asalariado y el empleo en las medianas y grandes empresas han ganado peso, la tasa de informalidad y la inestabilidad durante los primeros años de la carrera laboral se ha hecho menor (Centro de Investigaciones Económicas, 1993). No obstante estos logros, existen agudos problemas en la calidad del empleo:

-En el campo no se trata de un problema de desempleo abierto sino de bajos ingresos, agravado por el deterioro reciente de la situación en las regiones cafetaleras.

-Pero, incluso, en las ciudades el empleo precario sigue siendo muy considerable.

-A pesar de que las cosas han mejorado, los empleos asalariados siguen siendo muy inestables: 25% de los asalariados de las empresas privadas de más de diez ocupados y 37.3% de los de las microempresas llevaban laborando menos de un año en 1992.

-Los empleos independientes siguen siendo muy mal remunerados. 41% de los trabajadores independientes y 51% de los habitantes de cuenta propia devengaban en 1992 ingresos inferiores al mínimo legal.

-Los colombianos ganan poco (22% de los trabajadores de las cuatro principales ciudades ganaban menos de un salario mínimo en 1992) aunque se esfuerzan mucho. El porcentaje de trabajadores urbanos que laboran 50 horas o más a la semana es muy elevado y ha crecido: 29% en 1988, 31% en 1992 (Centro de Investigaciones Económicas, 1994).

Se destaca así que un hecho decisivo que ha impedido la reducción de la pobreza de acuerdo con el modelo de desarrollo predominante en el país en las últimas décadas ha sido la disminución de las remuneraciones laborales medias, a pesar de los aumentos en los niveles educativos de los ocupados y de la productividad en ciertos sectores laborales.

#### *La pobreza por LP en las cabeceras municipales y resto de los municipios*

En las cabeceras municipales los niveles de incidencia de la pobreza conforme al enfoque de línea de pobreza disminuyeron de 48.6% en 1978 a 46.4% en 1992, en tanto que en las rurales (resto de los municipios) pasaron de 70 a 69.5% entre estos años. Y la proporción de población de acuerdo con la línea de indigencia en las cabeceras municipales fue de 14.5% en 1978 y de 13% en 1992, y en el "resto" de 39 y 37% para estos años en su orden.<sup>14</sup>

Las razones de la lenta disminución de los niveles de pobreza en una y otra área se encuentran en los factores que han sido considerados anteriormente. Aunque se presentaron aumentos en los ingresos per cápita de 13.2% en las cabeceras y 14.9% en el resto, no hubo modificaciones significativas en los patrones de distribución de los ingresos en ninguna de las dos zonas, y el valor de las canastas básicas de consumo tuvieron un incremento mayor que el del conjunto de precios de los artículos de consumo de los hogares, lo que compensó parte de los logros en el incremento de los ingresos.

Por otra parte, en las cabeceras municipales la disminución de las remuneraciones medias por trabajador fue más alta que en el resto (14.8% frente a 6.3%), y su tasa de participación también se elevó

<sup>14</sup> Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en las encuestas de hogares del DANE.

más (cuadro 3).

Sobre estas bases la distancia entre cabeceras municipales y resto de los municipios en los niveles de pobreza se elevan. La razón entre la incidencia de la pobreza rural y la urbana pasó de 1.44 a 1.50 entre los dos años considerados, y la de la indigencia lo hizo de 2.70 a 2.85.

Con base en la dinámica demográfica del país, la población pobre e indigente se sigue concentrando progresivamente en las zonas urbanas. Mientras que en 1978, 55% de los pobres y 40% de los indigentes habitaban en ellas, estas proporciones se elevan a 60 y 44% respectivamente en 1992.<sup>15</sup>

Además, es importante advertir que los niveles de pobreza rural registrados en 1992 se encuentran afectados por el comportamiento de la producción y los precios del sector agrícola. Durante su transcurso "el PIB agropecuario registró un pobre desempeño, cuyo crecimiento según las cifras oficiales fue de -0.9%. En este resultado se combinan el virtual estancamiento de la producción cafetalera y pecuaria (-0.4 y 0.3% respectivamente), y un deterioro más pronunciado del sector agrícola no cafetalero (-2.8%)" (Fedesarrollo, 1993). Por otra parte, el empleo rural durante 1992 cayó 3.7% dando lugar a una reducción de 155 000 empleos, de los cuales 100, entre directos e indirectos se debieron a la crisis agrícola (Centro de Investigaciones Económicas, 1993). De acuerdo con las encuestas rurales del DANE entre 1991 y 1993 las tasas de desempleo rural aumentaron de 4.2 a 4.9. Y a diferencia de lo acaecido en las zonas urbanas, las tasas globales de participación disminuyen en este periodo de 56.8 a 53.6.<sup>16</sup>

## Evolución de la pobreza en las principales áreas metropolitanas

### *La pobreza en siete áreas metropolitanas*

En las siete áreas metropolitanas consideradas en las encuestas de hogares<sup>17</sup> las tasas de NBI también han decrecido permanentemente. En

<sup>15</sup> Estas proporciones se obtuvieron de los estimados que surgen de las encuestas, de acuerdo con las proyecciones de población que tienen implícitas.

<sup>16</sup> DNP-UDS-DEMP, con base en encuestas nacionales de hogares del DANE. Tomado del artículo de Molina *et al.* (1994).

<sup>17</sup> Santafé de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Manizales y Pasto. La información se refiere a las encuestas de hogares de los meses de septiembre ya

1986, 20% de sus habitantes estaban afectados por las carencias que capta este método, en 1989 15.6% y en 1991 14.1% (cuadro 4). El indicador que tiene un nivel más elevado es el de hacinamiento crítico que alcanza una proporción de alrededor de 8%, seguido por el de alta dependencia económica con 4.4%. Los restantes indicadores relativos a inasistencia escolar, falta de servicios de agua y saneamiento y materiales inadecuados de las viviendas no alcanzan a 3% de la población desde 1987 (cuadro 4).

**CUADRO 4**  
**Porcentaje de población bajo las líneas de pobreza, indigencia y NBI y algunos indicadores. En siete áreas metropolitanas (total) 1986-1992**

<i>Algunas características en las siete áreas metropolitanas</i>	<i>Porcentaje de personas en septiembre de cada año</i>						
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Población bajo LP	40.6	42.4	44.1	39.4	42.4	42.2	42.2
Población bajo LI	11.3	10.5	11.0	9.0	10.1	10.6	7.0
Población con NBI	20.1	19.4	16.8	15.6	14.9	14.1	—
<b>Indicadores</b>							
Alta dependencia económica	6.3	5.7	5.1	4.4	4.9	4.0	—
Inasistencia escolar	3.2	2.9	3.0	2.6	2.6	2.7	—
Materiales inadecuados en vivienda	3.7	2.8	2.4	2.6	2.5	2.2	—
Hacinamiento crítico	11.1	11.3	9.6	9.2	8.3	8.3	—
Carencia de servicios básicos	3.3	2.9	1.5	1.4	1.1	1.0	—

Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en las encuestas de hogares del DANE.

Asimismo, los cambios en la incidencia de la pobreza por LP en las siete áreas metropolitanas han sido en el mediano plazo, como en el nivel nacional, de poca consideración: 45.2% en 1978 y 42.2% en 1992. La observación de los niveles de pobreza por periodos anuales a partir de 1986, permite apreciar, no obstante, las oscilaciones de que es objeto la magnitud de este tipo de pobreza.

La incidencia de la pobreza por ingresos en las áreas metropolitanas fue de 40.6, 42.4, 44.1, 39.4, 42.4, 42.2 y 42.2% en los años 1986,

que se ha constatado que las medidas de pobreza por LP tienen variaciones interanuales importantes en razón de fluctuaciones estacionales que tienen los ingresos captados en las encuestas.

1987, 1988, 1989, 1990, 1991 y 1992, respectivamente. Evidentemente, los porcentajes presentados no indican una tendencia clara de la disminución de la pobreza en el periodo considerado.

Es de destacar, sin embargo, que en términos absolutos el número de pobres por ingresos de las siete áreas metropolitanas ha aumentado constantemente. En 1986 era de 4 127 000, en 1990 de 4 566 000 y en 1992 de 4 737 000.<sup>18</sup>

La evolución de la población bajo la línea de indigencia para las siete ciudades tiene un comportamiento similar al de incidencia de la pobreza, aunque en 1987 baja la de la indigencia mientras que la de la pobreza aumenta.

#### *Cambios en la pobreza por LP en siete áreas metropolitanas*

Los cambios, relativamente considerables, que sufre la medida de la pobreza en las ciudades analizadas se explican por la alta concentración de personas en torno a la línea de pobreza. De ahí que el grado de incidencia de la pobreza por LP sea objeto de variaciones coyunturales explicadas por factores que afectan los niveles de ingresos corrientes y especialmente los de una importante fracción de población que se encuentra alrededor de la línea de pobreza. La magnitud de la franja de población en riesgo de pobreza que explica estas apreciables oscilaciones, comprende lo que podría llamarse una pobreza de tipo coyuntural. Quienes cuentan con ingresos inferiores a los de este conglomerado no parecen constituir un grupo homogéneo. Su tamaño y la proporción estable que representa lleva a pensar que dentro de él existen segmentos de pobres permanentes, posiblemente junto a pobres transicionales por motivo del ciclo de vida de sus hogares, desempleo friccional o por otras circunstancias que afectan el nivel de sus ingresos.

Si se asume que en el corto plazo no hay modificaciones significativas en la manera como se distribuye el ingreso, las variaciones coyunturales en los porcentajes de pobreza por LP guardan relación con la evolución de los niveles de ingreso medio y del valor de la línea de pobreza.

<sup>18</sup> Según proyecciones poblacionales utilizadas por el DANE para expandir sus encuestas de hogares urbanos.

Ya que entre 1986 y 1992 los ingresos medios por persona, en términos reales, aumentaron 4.6%, este componente actúa en el sentido de disminuir la incidencia de la pobreza. Por otro lado, el movimiento del valor observado de la línea de pobreza en relación con el de los precios al consumidor tiene una influencia en la dirección contraria.

Siguiendo este enfoque de análisis se encuentran ciertos elementos de explicación de las variaciones en la incidencia de pobreza por LP en las siete áreas metropolitanas colombianas entre 1986 y 1992:

—El comportamiento de la incidencia de la pobreza<sup>19</sup> se ajusta más estrechamente a los ingresos deflactados por la línea de pobreza que a los deflactados por el índice urbano de precios al consumidor, ya que los primeros incorporan el efecto que se ha llamado de precios relativos. Al observar la gráfica 1 se puede concluir que existe una estrecha relación inversa entre los porcentajes de pobreza y la evolución de los ingresos de los sectores pobres.

—La elevación de los porcentajes de pobreza de 1986 a 1988 corresponde con una disminución de los ingresos reales de los pobres, aunque se presenta un mantenimiento del ingreso per cápita en 1987 y un aumento en 1988. Esto se debe a que tuvo lugar un alza considerable de la línea de pobreza por encima del incremento del conjunto de artículos de consumo de los hogares. La línea de pobreza había aumentado 5.4% más que el IPC en 1987 y 8% en 1988.<sup>20</sup> De esta forma el cambio en los precios relativos lleva a que los porcentajes de pobreza se eleven de 40.6% en 1986 a 42.4% en 1987 y a 44.1% en 1988, a pesar de que en este año los ingresos medios se elevan (cuadro 5).

—De 1988 a 1989 se presenta un incremento apreciable del ingreso per cápita mientras que la proporción en que había aumentado más la línea de pobreza en relación con el IPC baja a 3.8%. El resultado es un crecimiento del ingreso de los pobres y una consecuente disminución del porcentaje de pobreza que llega a 39.4% en 1989 (cuadro 5).

—El aumento que se presenta en la incidencia de pobreza en 1990, que lo sitúa en 42.4%, se explica básicamente por la disminución del

<sup>19</sup> En la gráfica 1 se ilustra el comportamiento de la medida de pobreza por LP y de los ingresos medios utilizando como deflactor el índice de la línea de pobreza. Para apreciar mejor la relación entre estas variables la gráfica expresa en términos de índices de evolución (tomando como 100 su valor en 1986) la proporción de población *no* pobre y los niveles de ingresos per cápita con dos deflactores alternativos: el índice urbano de precios al consumidor (IPC) y el comportamiento de la línea de pobreza.

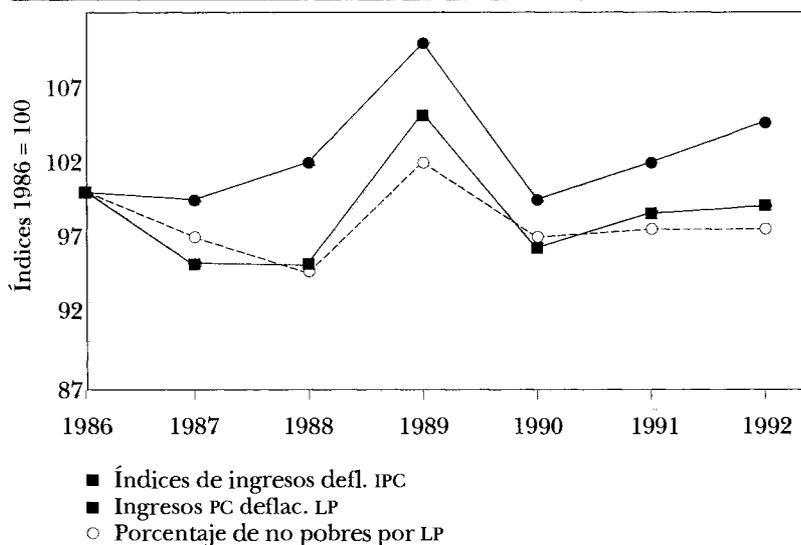
<sup>20</sup> Tomando como base los niveles que tenían en septiembre de 1986 y el valor ponderado (por población) de la línea de pobreza para las siete ciudades.

ingreso medio y del de los pobres, cuando se mantiene la relación entre el valor de la línea de pobreza y el nivel general de precios.

–En 1991 la razón *línea de pobreza/IPC* aumenta levemente mientras que el ingreso per cápita tiene un alza. Como consecuencia el índice de pobreza pasa a ser de 42.2 por ciento.

–En 1992 el ingreso medio sigue aumentando, pero la incidencia de la pobreza permanece constante al verse contrarrestado su efecto por un encarecimiento relativo de la canasta de los pobres.

**GRÁFICA 1**  
**Índices de ingresos per cápita y porcentaje de población no pobre por LP, siete ciudades colombianas, 1986-1992**



Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del procesamiento del DNP-USD-DIOGS, sobre las encuestas de hogares del DANE.

Se puede igualmente concluir, a pesar de tratarse de una serie de siete años, que la asociación entre los ingresos deflactados por la línea de pobreza y la evolución de la misma no da cuenta totalmente de los cambios en la incidencia de la pobreza. No queda claro, por ejemplo, por qué la pobreza asciende en 1988 cuando los ingresos medios se mantienen respecto al año anterior, y por qué a un ascenso –aunque modesto– de ingresos en 1992 no corresponde una disminución de la

**CUADRO 5**  
**Indicadores de evolución de precios e ingresos en siete áreas metropolitanas, 1986-1992**

<i>Año</i>	<i>IPC</i>	<i>Índice LP siete ciudades</i>	<i>Índice LP siete ciudades/ IPC</i>	<i>Índice ingreso per cápita deflactado IPC</i>	<i>Índice ingreso per cápita deflactado por LP</i>	<i>Porcentaje población bajo LP</i>
1986	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	40.6
1987	125.0	131.7	105.4	99.5	94.4	42.4
1988	161.3	174.2	108.0	101.9	94.4	44.1
1989	204.1	211.8	103.8	109.4	105.4	39.4
1990	266.0	274.2	103.8	99.4	96.4	42.4
1991	345.6	359.5	104.0	102.0	98.1	42.2
1992	438.6	465.9	106.2	104.6	98.4	42.2

Fuente: Cálculos con base en DANE y DNP-UDS-DIOGS.

pobreza. Estos hechos pueden interpretarse como consecuencia de cambios que ocurren en la distribución de los ingresos. A este respecto se ha encontrado que en el corto plazo tienen lugar modificaciones en esa distribución que se expresan en que los ingresos evolucionan en forma diferenciada para los distintos sectores sociales.

#### *Pobreza en las siete zonas metropolitanas por grupos sociales*

La pobreza en las siete ciudades se encuentra concentrada en los grupos de hogares de sectores sociales bien identificados. En los que tienen jefes obreros, pequeños empresarios y empleados de los servicios personales se encuentra cerca de 70% de los pobres por ingresos.<sup>21</sup> Si se añade el grupo de empleados administrativos y vendedores esta proporción se eleva a 78% (cuadro 6).

Los hogares que presentan, durante el periodo, incrementos en su ingreso per cápita notablemente superiores al promedio, tienen como jefes a asalariados en cargos directivos o profesionales (profesionales y

<sup>21</sup> Esta clasificación de los hogares no corresponde únicamente a la posición ocupacional del jefe. Toma en cuenta además la actividad económica, la ocupación, la rama de actividad y en algunos casos el nivel educativo de los jefes de hogar.

**CUADRO 6**  
**Incidencia de la pobreza de los hogares según clasificación ocupacional de los jefes, siete zonas metropolitanas, 1986-1992**

<i>Hogares según clasificación ocupacional de los jefes</i>	<i>Porcentaje de hogares bajo LP</i>				<i>Porcentaje de hogares en relación con el total de pobres</i>			
	<i>Sept. 1986</i>	<i>Sept. 1990</i>	<i>Sept. 1991</i>	<i>Sept. 1992</i>	<i>Sept. 1986</i>	<i>Sept. 1990</i>	<i>Sept. 1991</i>	<i>Sept. 1992</i>
Total	35.8	37.3	37.9	38.1	100.0	100.0	100.0	100.0
Obremos	50.6	54.6	55.1	54.1	32.4	33.5	31.5	30.4
Empleados domésticos y de los servicios personales	52.0	50.8	56.3	55.0	11.2	10.8	13.2	12.1
Empleados administrativos y vendedores	28.2	33.2	34.3	34.4	8.0	7.9	7.9	7.7
Profesionales y técnicos asalariados	5.5	6.0	5.9	6.1	0.9	1.2	1.1	1.2
Mandos medios y directivos asalariados	10.4	11.7	8.4	11.5	0.9	1.1	0.8	1.0
Pequeños empresarios	38.7	39.8	42.5	41.5	26.8	25.4	27.5	26.9
Profesionales y técnicos independientes	11.7	10.3	12.2	10.8	0.8	0.6	0.7	0.8
Medianos y grandes patronos	5.5	6.8	6.8	4.8	0.6	0.7	0.8	0.5
Otros activos	28.5	34.3	34.4	35.2	1.1	1.2	1.3	1.6
Inactivos	34.1	35.4	33.7	38.4	17.4	17.6	15.2	17.8

Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en las encuestas de hogares del DANE.

técnicos y mandos medios asalariados). Y los que tienen una disminución en sus ingresos tienen como jefes a empleados administrativos y vendedores, y a medianos y grandes patronos.

Los cambios diferenciales de los ingresos per cápita de los hogares por clasificación socioocupacional del jefe expresan procesos de redistribución de los ingresos y ayudan a entender la manera como evoluciona la incidencia de la pobreza. Si se considera el curso seguido de estos ingresos<sup>22</sup> para los grupos con mayor participación dentro de los pobres (cuadro 7 y gráfica 2) se esclarecen algunos elementos que influyen en los cambios del porcentaje de pobres:

<sup>22</sup> Convertidos en pesos constantes con el índice de la línea de pobreza promedio de las siete ciudades.

–El aumento de este porcentaje en 1988 responde a disminuciones de los ingresos medios de los hogares con jefes obreros y artesanos y pequeños empresarios, y no al comportamiento estacionario del promedio global de los ingresos del conjunto de la población pobre de las ciudades.

–En 1990 la pobreza no aumenta en forma proporcional a la disminución de los ingresos medios ya que este hecho afecta principalmente a los grupos de sectores medios (profesionales y técnicos y mandos medios).

–En 1991 no hay una disminución del porcentaje de pobreza debido a que junto al alza del ingreso promedio se producen disminuciones del mismo para los hogares con jefes empleados de los servicios personales, artesanos y pequeños empresarios y en menor proporción de los obreros.

–En 1992 la disminución de los ingresos en hogares de artesanos y pequeños empresarios y de empleados administrativos y vendedores contrarresta el efecto que pudiera tener la elevación del ingreso medio sobre la incidencia de la pobreza.

#### *Pobreza por LP, desempleo y remuneración media de los trabajadores*

La oportunidad de tener un empleo constituye un elemento básico para acceder a los satisfactores de las necesidades esenciales. Sobre esta base sería de esperarse una relación directa entre las tasas de desempleo y las de pobreza. Sin embargo no siempre se le encuentra. Durante el periodo analizado el comportamiento de la pobreza urbana no corresponde con el de la tasa de desempleo entre 1986 y 1988, mientras que sí lo hace entre 1989 y 1991. Esta relación se aclara si se toman en cuenta los niveles de remuneración de los trabajadores.

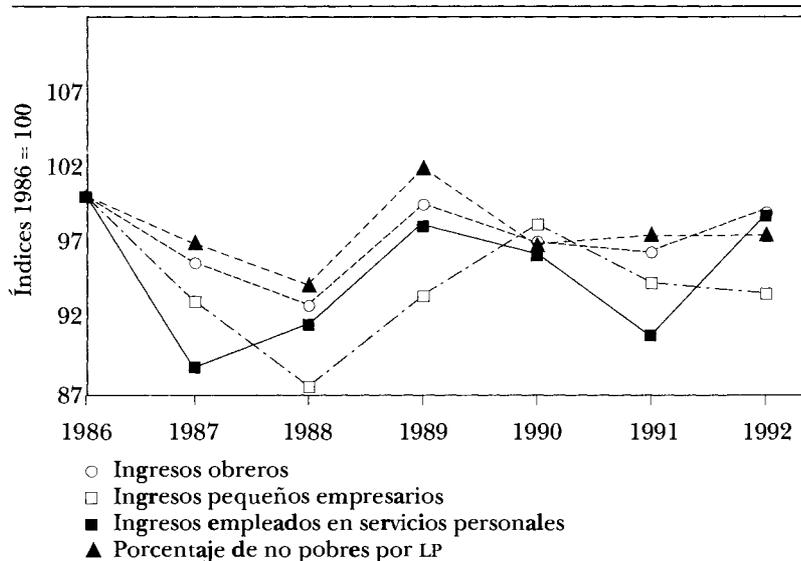
Durante el periodo 1986-1992 la disminución que han presentado las remuneraciones por trabajador en las ciudades consideradas alcanzó 8.5% (cuadro 7). Tal situación afectó todas las posiciones ocupacionales: en los obreros fue de 9.4%, en los trabajadores independientes de 13.3%, en los empleados domésticos de 9.1%. Y entre 1990 y 1992 la reducción promedio fue de 2.1%, para los obreros de 1.4% y para los habitantes de cuenta propia de 10.8%, mientras que para los empleados, empleados domésticos y patronos se registraron aumentos.

**CUADRO 7**  
**Índice de ingresos medios de los ocupados en las siete zonas metropolitanas, según posición ocupacional, 1986-1992**

Posición ocupacional en las siete zonas metropolitanas (Total)	Índices							Reducción 1986-1992
	Sept. 1986	Sept. 1987	Sept. 1988	Sept. 1989	Sept. 1990	Sept. 1991	Sept. 1992	
Total ocupados	100.0	94.7	94.7	99.5	93.5	91.3	91.5	8.5
Obreros	100.0	95.8	93.3	93.0	91.9	92.1	90.6	9.4
Empleados	100.0	96.8	99.6	103.3	95.8	95.8	97.1	6.9
Empleados domésti- cos	100.0	102.0	100.5	102.9	87.5	88.6	90.9	9.1
Trabajador por cuen- ta propia	100.0	97.2	89.0	94.0	97.2	81.2	86.7	13.3
Patrón o empleador	100.0	76.8	73.4	76.2	70.2	69.5	72.7	27.3

Fuente: Cálculos basados en los resultados del procesamiento del DNP-UDS-DIOGS, sobre las encuestas de hogares del DANE.

**GRÁFICA 2**  
**Índices de ingresos per cápita\* de hogares. Total con jefe obrero, pequeño empresario y trabajador en servicios personales, 1986-1992**



\* Deflactados por LP.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del procesamiento del DNP-UDS-DIOGS, sobre las encuestas de hogares del DANE.

*Ingresos medios de los hogares*

En tanto que hay un incremento en los ingresos per cápita se presenta una reducción en los ingresos medios de los hogares. Como ya se mencionó, entre 1986 y 1992 los ingresos medios por persona, en términos reales, aumentaron 4.6% y este cambio tiene lugar mientras los ingresos de las unidades de gasto disminuyeron 2.3%. Este resultado se debe, por una parte, a una baja en los ingresos reales por perceptor, y por otra a una reducción en el número de personas de las unidades de gasto de 4.55 a 4.25.

Tal como se analizó anteriormente para el nivel nacional, en relación con un periodo más prolongado, también el aumento del ingreso per cápita en las siete áreas metropolitanas tiene lugar a pesar de que los ingresos por trabajador disminuyen.

El alza de los ingresos per cápita se explica, pues, debido a la elevación de las tasas globales de participación (de 55.4 a 59.5), el descenso de las tasas de desempleo (de 13 a 9%) y la reducción de los tamaños promedio de las unidades de gasto. Tal efecto es coherente con la pauta de conducta que lleva a que cuando los ingresos laborales por ocupado descienden, un grupo de inactivos pasa a la población económicamente activa como medida compensatoria. Pero además corresponde con los cambios en la composición por edad de la población y con una respuesta favorable de la demanda laboral, que ha permitido la absorción de la nuevos contingentes de trabajadores. En tanto que la población total de las siete ciudades aumentó 17.2%, el número de ocupados lo hizo 32.9%. Sobre esta base el mayor número de trabajadores por hogar permitió incrementar los ingresos medios, aunque su remuneración individual fuera menor.

De esta manera, el comportamiento de los ingresos laborales y los no laborales incide en la reducción de los promedios de ingresos de las unidades de gasto. Y dentro de los laborales tienen influencia dos elementos en sentido inverso: la remuneración media por ocupado y el número de ocupados de la unidad de gasto. El efecto de cada uno de estos factores puede descomponerse y al hacerlo se llega a lo siguiente:<sup>23</sup>

<sup>23</sup> De acuerdo con las siguientes ecuaciones:

$$(Y_{h92} - Y_{h86}) = (Y_{l92} - Y_{l86}) + (Y_{nl92} - Y_{nl86})$$

donde,

$Y_{hi}$  = Ingreso medio de los hogares en el año  $i$ .

$Y_{li}$  = Ingreso medio laboral de los hogares en el año  $i$ .

-En la disminución de los niveles de ingreso de los hogares los de origen laboral explican 91% de este cambio y los no laborales el restante 9 por ciento.

-Sin modificaciones en el número de ocupados los ingresos medios por hogar habrían disminuido 6.9% como efecto del descenso en la remuneración media por trabajador.

-El aumento del número de ocupados por hogar, sin cambios en los ingresos por ocupado, habría aumentado los ingresos de los hogares 5.2 por ciento.<sup>24</sup>

### Políticas sociales relativas a la superación de la pobreza

Durante las últimas décadas Colombia ha tenido un avance pausado y continuo en el mejoramiento de las condiciones habitacionales y en la cobertura de los servicios públicos domiciliarios y de la educación básica, lo que ha llevado a disminuir los niveles de pobreza por NBI. En consonancia con tales resultados la tasa de mortalidad infantil ha disminuido y la esperanza de vida al nacer se ha elevado, denotando progresos en el estado de salud de la población. El desempeño logrado en estos temas ha llevado a que Colombia haya sido clasificada, en

$Y_{hli}$  = Ingreso medio no laboral de los hogares en el año  $i$ .

Como términos de esa ecuación se encontraron:

$$(Y_{h92} - Y_{h86}) = -2.017,1 - 196,5$$

De otra parte, el cambio en el ingreso laboral se descompone según la ecuación:

$$(Y_{l92} - Y_{l86}) = [(W_{92} * O_{86}) - (W_{86} * O_{86})] + [(W_{86} * O_{92}) - (W_{86} * O_{86})] + [(W_{92} - W_{86}) * (O_{92} - O_{86})]$$

donde el primer término expresa los cambios en la remuneración del trabajo, el segundo el componente de las tasas de ocupación por hogar y el tercero el efecto conjunto de esos factores.  $W_{92}$  y  $W_{86}$  representan la remuneración media por trabajador y  $O_{92}$  y  $O_{86}$  el número promedio de ocupados por hogar.

El resultado obtenido fue:

$$(Y_{l92} - Y_{l86}) = -6.523,1 + 4.911,2 - 405,2 = -2.017,1$$

Véase al respecto Beccaria y Fresneda (1992).

<sup>24</sup> -0,4% del cambio en los ingresos medios por hogar se explica por el efecto conjunto del número de ocupados y de la remuneración media por trabajador.

relación con el conjunto de países del mundo, dentro del rango de alto desarrollo humano al ocupar la posición 50 en el índice utilizado para medir este desarrollo (PNUD, 1994).

Dentro de esta perspectiva se destaca el papel que han tenido las políticas y programas sociales en el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población. Esto se ha alcanzado a pesar de que ninguno de los programas sociales de corte tradicional haya logrado cubrir el total de la población, ni haya cumplido con las metas propuestas, y a pesar también de que las grandes limitaciones que tienen dichos programas en la calidad de los servicios que prestan y de que los esfuerzos por inculcarles un dinamismo especial no hayan tenido éxito. Por el contrario, es perceptible una caída en la dinámica de estos programas que muestran que su ineficiencia no ha podido ser superada.

Estos resultados destacan la importancia de fortalecer las políticas sociales y los mecanismos para que los más pobres reciban prioritariamente los subsidios que conlleva la prestación de los servicios sociales públicos. Con las limitaciones que tienen en su focalización sobre los pobres, el efecto que han tenido es moderadamente redistributivo, pero poseen una importancia decisiva para los grupos de ingresos inferiores. De acuerdo con un estudio reciente sobre los programas de educación formal, sistema de salud, atención pública para el cuidado del menor, vivienda social, servicios públicos domiciliarios y economía campesina, se advierte que los subsidios que proveen estos servicios tienen un peso relevante respecto a los ingresos de los sectores sociales situados en los deciles inferiores. Estos subsidios representan más de una quinta parte de los ingresos para el 30% más pobre de los hogares. Y tal resultado se ha alcanzado aunque los hogares de los nueve primeros deciles de la distribución de los ingresos reciben valores de subsidios cercanos al promedio (Vélez, 1994).

Por el contrario, en el terreno de los ingresos los resultados son poco satisfactorios en la reducción de la pobreza, aunque si se comparan con los de otros países latinoamericanos podrían calificarse de positivos. Se destacan como condiciones favorables para este efecto el mantenimiento de tasas positivas de crecimiento de la economía, la generación de empleo para una demanda laboral en aumento y la reducción de las tasas de desempleo. Dentro de este ambiente propicio, entre los factores que impidieron una disminución de la incidencia de la pobreza se encuentran la baja de las remuneraciones medias de los tra-

bajadores y el deterioro en las condiciones de empleo que llevaron a aumentar la participación laboral del sector informal urbano y de las franjas de empleo temporal. Sobre estos puntos, más que programas directos y masivos en favor de los pobres, las acciones gubernamentales han estado orientadas al crecimiento económico y a la conservación de los equilibrios macroeconómicos dentro de programas de ajuste, en el caso del gobierno de Barco, así como en el marco de las reformas de la apertura en el de Gaviria.

En el plano de los ingresos corrientes debe destacarse que no se obtuvieron efectos satisfactorios mediante las acciones dirigidas al abastecimiento y regulación de precios de los alimentos. El crecimiento de los precios de los alimentos básicos por encima del promedio de los de los demás artículos de consumo de los hogares ha sido uno de los factores que ha impedido la reducción de los niveles de la pobreza.<sup>25</sup> Y, por otra parte, los limitados avances en la redistribución del ingreso expresan la falta de políticas eficaces a este respecto.<sup>26</sup> Programas como los de la reforma agraria han sido dejados de lado en la práctica por los últimos gobiernos.

El presidente Virgilio Barco (1986-1990) fue el primero en presentar un plan sistemático de lucha contra la pobreza (Barco, 1985). Desde entonces ésta ha sido una de las preocupaciones fundamentales del país. El Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta, como fue denominado, tuvo planteamientos multifacéticos que trataban el problema en distintas perspectivas y postulaba atacarlo en sus causas. Estaba compuesto por siete programas: 1) mejoramiento del hogar; 2) asentamientos urbanos; 3) salud básica para todos; 4) educación básica para todos; 5) suministro de bienes básicos; 6) generación de empleo; 7) desarrollo integral campesino. Consideraba el impulso y mejoramiento de los programas sociales y su ampliación hacia los sectores sociales y zonas con mayores índices de pobreza: junto con la generación de empleo, la elevación de las remuneraciones laborales, la redistribución del ingreso, la producción de alimentos y el control de

<sup>25</sup> Para 1993 el comportamiento de los precios de los alimentos, que determinan la evolución del valor de la línea de pobreza, puede haber llevado a una reducción significativa de los niveles de pobreza.

<sup>26</sup> Estas políticas "son las que afectan los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso, tales como la propiedad y control de activos productivos, los desniveles de productividad de la estructura productiva (heterogeneidad estructural), y la orientación de la política sobre distintos sectores y grupos (política de inversión, de precios, etc.)" Gurrieri (1993).

la inflación. Este plan se sumó a otros dos que también estaban dirigidos a enfrentar la pobreza principalmente en las zonas campesinas: Plan Nacional de Rehabilitación y Plan de Desarrollo Integral Campesino.

En su ejecución ninguno de estos programas logró cambiar la evolución inercial de los servicios sociales. Esto se debió principalmente a que no se destinaron los recursos necesarios para cumplir con sus propósitos.

A pesar de los objetivos trazados en su Plan de Economía Social, el gobierno de la administración Barco no logró reorientar los recursos del Estado hacia la satisfacción de las necesidades primarias de la población. El gasto social, por el contrario, sufrió una importante disminución en los últimos años de la década de los 80, como consecuencia, en buena parte, de los compromisos relacionados con las obligaciones externas del país (Contraloría General de la República, 1990).

Entre los años 1986 y 1988 la participación del gasto público social en el PIB tuvo los más bajos niveles desde 1980 (Vélez, 1994).

Sobre esta base los efectos del plan en el logro de una reducción de los niveles de pobreza por NBI no fueron significativos: el ritmo de descenso de los índices que expresan esta pobreza se hizo menor. Y por otra parte, la incidencia de la pobreza urbana por LP aumentó entre 1986 y 1988, tuvo una disminución importante en 1989, para volver a ascender en 1990. Dentro de los factores con mayor influencia en el aumento de la pobreza por ingresos se encuentra el comportamiento de la inflación que castigó significativamente a los grupos pobres durante el periodo 1986 a 1988, y la disminución de los ingresos ocurrida en 1990.

Se presentaron, sin embargo, avances en tres planos. El primero de ellos fue la puesta en funcionamiento de los Hogares de Bienestar Familiar, orientados a dar apoyo alimentario a los niños de zonas deprimidas y prestarles atención en tanto sus padres trabajan. De acuerdo con información del gobierno, en este programa se atendieron 112 000 niños en 1987 y 700 000 en 1990, cifras que parecen sobrestimar a los beneficiarios, a pesar de lo cual el programa tuvo una rápida implantación y crecimiento. En segundo lugar, durante esta administración se iniciaron reformas relativas a la descentralización de los programas sociales y a los esquemas de prestación de servicios de salud y seguridad social con el ánimo de mejorar su eficiencia y calidad, ampliar sus coberturas y lograr una mayor partici-

pación ciudadana. Y el tercer frente que merece destacarse es el de los programas hacia las poblaciones campesinas que recibieron especial empuje en este gobierno. A estos programas se dedicó una suma de recursos superior a 1% del PIB. Dentro de los instrumentos utilizados se encuentran el Plan Nacional de Rehabilitación que tuvo como objetivos principales beneficiar a las personas, zonas y actividades que habían permanecido afectadas por situaciones de pobreza y desintegradas del proceso económico y social del país. A las acciones de este plan, enmarcado también dentro de las estrategias de pacificación, se sumaron las acciones del Fondo de Desarrollo Rural Integrado -DRI-, que tuvo como objetivos fortalecer la capacidad productiva de la economía campesina y mejorar el nivel de bienestar de las familias vinculadas a esta forma de producción.

La estrategia de lucha contra la pobreza presentada por el gobierno del presidente César Gaviria (1990-1994) tuvo un enfoque más puntual que la de su antecesor. Con base en orientaciones semejantes a la que siguió el gobierno chileno durante los años ochenta, esta estrategia se encuadra dentro de los lineamientos de la política social que buscan redefinir el papel de Estado. Sus principios básicos se resumen en cuatro puntos: 1) las acciones públicas deben centrarse donde el Estado tenga externalidades positivas, que se ubican en torno al desarrollo del "capital humano"; 2) además para que sea eficaz en sus tareas sociales debe focalizar sus acciones en los más necesitados (lo cual contribuye igualmente a disminuir el tamaño del Estado); 3) para mejorar la eficiencia se debe promover la participación de los agentes privados en la prestación de servicios sociales y en esta perspectiva privilegiar mecanismos como los subsidios directos a la demanda, y 4) se debe buscar, también para mejorar la eficiencia, la participación de las comunidades y el fortalecimiento de la descentralización. En el Plan de Desarrollo La Revolución Pacífica estos principios se expresaron de la siguiente forma:

En cada área se otorga prioridad a las *tareas básicas*, con mayor impacto sobre la población: la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social, y el agua potable. Se beneficiarán los grupos con mayores carencias, con necesidades insatisfechas, por medio de las instituciones más adecuadas para realizar esas tareas. Por ello, el plan propone un esfuerzo de focalización en la población más pobre, con el concurso de las instituciones más cercanas a la gente: los entes territoriales, fortalecidos por la estrategia de *descentralización*.

Asimismo, se trata de inducir la eficiencia en las acciones estatales, permitiendo la competencia de agentes no gubernamentales y utilizando nuevos instrumentos como *subsídios directos a la demanda*. Finalmente, la *participación* de las comunidades tendrá un rol fundamental para facilitar el acceso masivo a los nuevos programas y controlar la calidad de los servicios (Presidencia de la República, 1991).

Por otra parte, la estrategia para mitigar la pobreza se levanta sobre un análisis según el cual la incidencia de la pobreza por ingresos (que denomina “crítica y persistente”) había venido disminuyendo considerablemente desde la década de los treinta y se encontraba a niveles inferiores a 25%, mientras que la pobreza por NBI (“inercial”), aunque presentaba igualmente una tendencia a la disminución, abarcaba cerca de 40% de la población a finales de la década de los ochenta. Este diagnóstico concuerda con la fijación de prioridades en torno a programas que desarrollan el “capital humano”. Al centrar en ciertos campos las acciones públicas y dar un papel importante al comportamiento de los mercados, no reciben apoyo las políticas relativas a empleo e ingresos. En cuanto a la inflación se propuso como meta reducirla a niveles inferiores a 20% anual.

En esta perspectiva también se dejan de lado las acciones directas relativas al cambio de los patrones de distribución. “Alrededor de las externalidades asociadas con el capital humano –afirma el plan– se ha encontrado una modalidad de intervención estatal que no sólo es compatible con la libertad individual sino también con la eficiencia y la equidad.” Los cambios en la distribución se obtienen como consecuencia de las actuaciones en capital humano:

[...] Se ha encontrado –reitera en otra parte– que mejorar la equidad en la distribución del capital humano garantiza la equidad en la distribución del producto y del ingreso. En efecto, el aumento y la redistribución de la educación, salud y nutrición son factores de equidad social y crecimiento económico (Presidencia de la República, 1991).

En concordancia con estos planteamientos, y como meta en relación con la pobreza, se fija la reducción de la población con NBI que de acuerdo con la forma como operarían los programas sociales pasaría de un nivel estimado de 36.3 a 27.3% en 1994. Y no formula meta sobre la pobreza por LP. Sin embargo, dentro de las presentaciones del plan de desarrollo que realizó el Departamento de Planeación se estimó, bajo los supuestos de un crecimiento del ingreso per cápita de 10% en el cuatrienio y de que los patrones de distri-

bución se mantendrían constantes, que la incidencia de pobreza por ingresos descendería en una quinta parte, hasta alcanzar cerca de 20% en 1995 (Londoño, 1992).

Durante el gobierno de Gaviria se recuperó el volumen del gasto público social que obtuvo una participación en el PIB similar a la del periodo 1981 a 1984 (Vélez, 1994). No obstante debido a algunas fallas en la ejecución de este gasto, el crecimiento que tuvo, respecto a los años precedentes, hubiera sido mayor si se hubieran desembolsado todas las partidas aprobadas que lo conforman.

En el campo de la educación primaria la evolución lograda fue más de tipo inercial que fruto de campañas especiales de escolarización. Las metas fijadas en el plan del presidente Gaviria no se lograron. Se había propuesto elevar la cobertura de la primaria a 100%, y a 70% para el nivel secundaria. Las tasas de escolaridad en primaria no tuvieron ningún aumento, mientras que las del nivel secundario aumentaron ligeramente, aunque con una baja extensión del programa de becas que para este nivel sólo llegó a 4% de la población objetivo y sin que se mejorara, con el esquema de subsidios a la demanda, la calidad de la educación (Molina *et al.*, 1994; Sarmiento, 1994).

Se propuso ampliar progresivamente la cobertura de los servicios de salud de forma que se alcanzara una cobertura de 100% de la atención básica en el año 2000. Con este objetivo se buscó “la descentralización de las responsabilidades a los municipios y departamentos, la focalización hacia los más pobres, los subsidios a la demanda, y el fomento a la participación comunitaria para ampliar la competencia y mejorar la eficiencia” (Molina *et al.*, 1994). En la ejecución del plan se llevó a cabo la reglamentación de la descentralización. Para la ampliación de la cobertura de los servicios de atención primaria se crearon las empresas solidarias en salud mediante las cuales se buscó, en su etapa inicial, dar atención a un millón de personas de menores recursos (Sarmiento, 1994). Sin embargo, su efecto no parece haber sido apreciable ya que no se ha presentado modificación en la proporción de personas cubiertas por los sistemas de salud en los últimos años (Molina *et al.*, 1994).

En el terreno de la nutrición la meta principal se fijó en atender un millón de niños de dos a seis años por medio de los Hogares Comunitarios de Bienestar.<sup>27</sup> A este respecto la cobertura lograda según la enti-

<sup>27</sup> Otros objetivos fueron extender la cobertura del programa de restaurantes escolares para los estudiantes de escuela primaria de bajos recursos hasta alcanzar dos

dad encargada de la ejecución del programa (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) fue de 790 000 niños, aunque esta cifra parece estar sobredimensionando el número de beneficiarios que se ha restimado en 500 000 (World Bank, 1994).

Respecto a las políticas de vivienda durante el gobierno del presidente Gaviria se implantó como nuevo mecanismo de intervención un subsidio a la demanda que sustituía los anteriores, basados en la construcción y el crédito directo de entidades públicas. El mayor logro que la implantación de este mecanismo tuvo fue el de incrementar la oferta de vivienda de interés social, que superó las metas del plan de desarrollo. El gobierno informó que el número de subsidios adjudicados fue de cerca de 300 000, con lo cual se cumplía en 97% el objetivo propuesto en el plan. Sin embargo, los subsidios entregados no alcanzaron sino a una tercera parte de los aprobados. Esta situación se debió a desajustes entre la oferta y la demanda de viviendas, por desinformación de los beneficiarios y por cambios en las normas para acceder al subsidio (Molina *et al.*, 1994). Con este avance de los programas de vivienda popular se ha estimado que el déficit de vivienda se ha incrementado en términos absolutos en la última década en dos millones de unidades (Sarmiento, 1994).

Por otra parte, aunque de acuerdo con las estadísticas convencionales ha habido avances significativos en la extensión de los servicios de agua y eliminación de excretas, especialmente en las zonas rurales, los programas no parecen haber cumplido con sus metas ni haber llegado a una proporción importante de las zonas afectadas por carencias en estos servicios (Sarmiento, 1994).

No obstante este desempeño, la ejecución de los programas sociales permitió que la proporción de población bajo NBI disminuyera, aunque sin que se presentara un mayor dinamismo que el de sus tendencias y sin que se lograra la meta de alcanzar el nivel de 27.3% previsto.

A pesar de que no se alcanzaron los objetivos propuestos, se crearon bases para una mejor prestación de estos programas en un futuro. Por una parte la reforma constitucional de 1991 precisó el marco de los derechos sociales de la población y de grupos especialmente vulnerables y definió el campo de las acciones sociales del Es-

---

millones de niños entre 7 y 14 años y poner en marcha un programa orientado a la atención nutricional y de salud de los niños menores de dos años y de las mujeres embarazadas y lactantes, que debería llegar a 245 000 niños y 280 000 madres.

tado en sus distintos niveles. Dentro de este contexto la administración Gaviria dio impulso a los procesos de descentralización de los programas sociales y a su focalización en los sectores más pobres. Estas reformas no quedaron, sin embargo, consolidadas de forma que pudieran verse sus frutos en forma inmediata. El acometerlas y al mismo tiempo buscar resultados ambiciosos en un periodo de cuatro años es uno de los factores que explican el alcance limitado de los resultados de las políticas sociales.

Se destaca igualmente que en el lapso de esta administración se produjo una importante medida legislativa sobre los sistemas de salud y seguridad social, que surgió como exigencia del Congreso a las propuestas del gobierno para reformar el sistema pensional. La Ley 100 de 1993, que concreta esta reforma, dio paso a la creación de los fondos privados de pensiones por el sistema de capitalización individual y al mismo tiempo establece mecanismos que buscan garantizar una atención de salud básica para todos los colombianos (Molina *et al.*, 1994).

Durante los dos primeros años de la administración Gaviria la incidencia de la pobreza urbana por ingresos se mantuvo en torno a 42.3%. Esto expresa que los ingresos de los grupos pobres no tuvieron, en promedio, cambios significativos. Los aumentos que se presentaron en los ingresos per cápita no se reflejaron en una disminución de las proporciones de pobreza debido al comportamiento del valor de la canasta de los pobres que tuvo incrementos superiores a los del conjunto de artículos de consumo. Es de prever que para 1993 este tipo de pobreza haya tenido una disminución significativa, debido a la evolución favorable de los precios de los alimentos durante este año, y que se haya elevado durante 1994.

Por otra parte, se mantuvo una tendencia creciente en la oferta laboral que llevó a aumentar en 1 200 000 el número de empleos, se presentó un menor aumento de empleos en el sector informal y una disminución de la tasa de desempleo. Tampoco hubo modificación en la tendencia decreciente de los ingresos laborales, con la excepción igualmente de 1993.

En el área rural, por el contrario, se incrementó la pobreza en 1992. Este resultado se debió a la caída de los precios internacionales de productos básicos y a la supresión de precios de sustentación que realizaban las agencias del Estado. Los ingresos rurales disminuyeron 18% entre 1991 y 1992. Y se estima que para 1993 tuvieron un descenso adicional entre 2 y 3%, con lo cual los niveles de pobreza debieron seguir aumentando (Molina *et al.*, 1994).

En los planteamientos hechos por el actual presidente Ernesto Samper durante la campaña electoral que condujo a su elección<sup>28</sup> la reducción de la pobreza no tiene el papel central que ocupó en los planes de desarrollo de las dos administraciones anteriores. Esto no significa, sin embargo, una pérdida de importancia del problema, el cual es tratado más que todo por medio de planteamientos sectoriales. Sus propuestas para disminuir la pobreza se encuadran dentro de una perspectiva de elevación general de los niveles de vida y de desarrollo y utilización de los recursos humanos.

En calidad de candidato presidencial Samper presentó, en efecto, como eje de su Programa Económico, Social y Ambiental para el Mejoramiento de los Niveles de Bienestar de la Población, la generación de empleos productivos. Sobre esta base formula los lineamientos de un plan de gobierno que contrasta en más de un aspecto básico con el del presidente Gaviria. Parte de postular que:

[...] el desempleo, el subempleo y el empleo precario privan al país de la contribución plena del potencial productivo de sus ciudadanos y privan a éstos de niveles adecuados de ingreso y bienestar. Impiden también el desarrollo de una sociedad más próspera, más equitativa y más solidaria [...] Por todas estas razones mi programa económico y social está orientado hacia el pleno empleo productivo.

Con este propósito propone obtener altas tasas de inversión y crecimiento económico, generar empleo productivo mediante planes especiales (Exportador, Reconversión Agropecuaria y Modernización Industrial) y promover programas que faciliten la incorporación al trabajo de los grupos sociales más afectados por el desempleo y el subempleo y que apoyen a las empresas familiares, la microempresa, las organizaciones solidarias, la pequeña y mediana empresa.

La política social que plantea se dirige al logro de tres objetivos: 1) elevación de la calidad de vida, 2) aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población y superar los niveles de pobreza en los campos de educación, salud, suministro de agua potable y saneamiento ambiental, seguridad social y vivienda, y 3) desarrollo de las instituciones e instancias de participación ciudadana para garantizar el logro de condiciones de equidad.

<sup>28</sup> El resumen que se hace se basa en el documento del presidente Ernesto Samper (1993).

Los programas que esboza para el logro de estos objetivos son: *a)* el fortalecimiento y aumento de la calidad del sistema educativo; *b)* la construcción de un sistema de seguridad social integral; *c)* el desarrollo de sistemas de protección social en favor de los grupos más vulnerables (materno-infantiles, jóvenes, discapacitados, tercera edad); *d)* adelanto de un programa de vivienda de interés social acompañado de un incremento sustancial en el suministro de agua potable y saneamiento ambiental; *e)* consolidación de las nuevas instituciones de la justicia y participación ciudadana, y *f)* promoción del pequeño accionista y propietario.

Su política de redistribución de patrimonio e ingresos se sitúa en el último de estos programas al que se añade el de reforma agraria, que se promoverá en las zonas donde se necesite y para el cual se ha fijado como meta para los cuatro años de gobierno repartir un millón de hectáreas a 70 000 familias.

A los programas referidos al empleo y los ingresos se añaden otros dirigidos a garantizar las condiciones mínimas de existencia de los pobres en lo inmediato:

[...] aunque todas las estrategias y políticas de mi programa económico y social –escribe Samper– se reflejarán en la disminución de los niveles de pobreza, es previsible que perduren en el mediano plazo reductos de miseria, refractarios a las acciones acometidas. Para estos sectores se desarrollarán estrategias de subsidio focalizado, tendentes a mejorar las condiciones de sobrevivencia de los grupos familiares en estado de miseria.

Las actuaciones iniciales del gobierno de Samper se han dirigido a tratar problemas de especial urgencia que afectan la situación de los pobres. En primer lugar a tomar medidas para la defensa de la producción agraria y los ingresos de los campesinos. En segundo lugar ha conformado la “red de solidaridad social” con la cual se aspira a prestar ayuda directa por medio de subsidios y planes de empleo de emergencia para los sectores que se consideran especialmente vulnerables (jóvenes y mujeres desempleados, niños en condiciones de desnutrición, mujeres jefes de hogar y ancianos indigentes). Y en tercera instancia ha buscado que se concrete un “pacto social de salarios, precios y productividad”, entre el gobierno, los empresarios y los trabajadores con el fin de controlar la inflación y defender el poder adquisitivo de los salarios.

Estas actuaciones y los planteamientos realizados generan grandes expectativas para reducir la pobreza. El hincapié que se ha puesto

en los objetivos relativos al empleo y los ingresos toca aspectos clave que pueden influir decisivamente en la reducción de la amplia proporción de pobres por ingresos. Para consolidar estos logros se han planteado mecanismos tendentes a controlar los precios de los bienes básicos, a defender los niveles de las remuneraciones laborales, a extender y mejorar la calidad de los servicios sociales, y se requiere de medidas que corrijan la concentración de los ingresos.

### Bibliografía

- Altimir, Óscar (1979), *La dimensión de la pobreza en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL (*Cuadernos de la CEPAL*, 27).
- Barco, Virgilio (1985), *La lucha contra la pobreza*, Santafé de Bogotá, Carlos Valencia Editores.
- Beccaria, Luis A. (1986), *Sobre la pobreza en Argentina*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- y Óscar Fresneda (1992), “La magnitud de la pobreza en América Latina”, en *América Latina: el reto de la pobreza*, Santafé de Bogotá, PNUD.
- Boltvinik, Julio (1992), “Conceptos y mediciones de la pobreza predominantes en América Latina. Evaluación crítica”, en *América Latina: el reto de la pobreza*, Santafé de Bogotá, PNUD.
- Centro de Investigaciones Económicas (CIE) (1993), “Perfil de Coyuntura Económica Septiembre de 1993”, *Economía Colombiana*, núm. 245.
- (1994), “Perfil de Coyuntura Económica”, *Economía Colombiana*, núm. 247.
- CEPAL y PNUD (1989), *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80*, Santiago de Chile, documento de trabajo RLA/86/004, Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza.
- Contraloría General de la República (1987), *El problema laboral colombiano. Informes de la Misión Chenery*, t. 1, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, SENA.
- (1990), “La deuda externa se paga, la deuda social se reprograma”, *Informe Financiero*, Santafé de Bogotá, mayo.
- DANE (1989), “Evolución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas”, *Boletín de Estadística*, núm. 439, Santafé de Bogotá.
- DNP, PNUD, Unicef y Ministerio de Agricultura (1989), *La pobreza en Colombia*, t. 1, Santafé de Bogotá.
- Fedesarrollo (1993), *Coyuntura Latinoamericana*, Santafé de Bogotá.
- Fresneda, Óscar (1991), “Evolución y características de la pobreza en Colombia”, en *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Santafé de Bogotá, PNUD (RLA/86/004).
- González, Jorge Iván (1991), *La politique fiscale et budgeraire en Colombie (1964-*

- 1988), Lovaina-la-nueva, Université Catholique de Lovain.
- Gurrieri, Adolfo (1993), "Pobreza, recursos humanos y estrategias de desarrollo", en B. Kliksberg, *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, CLAD, FCE, PNUD.
- Kaztman, Rubén (1989), "La heterogeneidad de la pobreza: el caso de Montevideo", *Revista de la CEPAL*, núm. 35, Santiago de Chile.
- Kliksberg, Bernardo (1993), *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, Caracas, CLAD, FCE, PNUD.
- Lasso, Francisco Javier y Hernando Moreno (1993), *Perfil de pobreza para Colombia años 1978, 1988, 1991 y 1992*, Santafé de Bogotá, DNP.
- Londoño, Juan Luis (1992), "La infraestructura social en La Revolución Pacífica", *Planeación y Desarrollo*, vol. 23, núm. 1.
- López, Hugo (1993), "Contexto macroeconómico colombiano, mercado laboral y retos futuros para una política de empleo", esquema de investigación (mimeo.).
- Molina, Carlos Gerardo, Martha Luz Henao y Doris Polanía (1994), "Una evaluación de la política social de la administración Gaviria", *Economía Colombiana*, núm. 248.
- Piñera, Sebastián (1979), *Cuantificación, análisis y descripción de la pobreza en Colombia*, Santiago de Chile, CEPAL.
- PNUD (1994), *Human Development Report, 1994*, Oxford, Oxford University Press.
- PREALC/OIT (1990), *Colombia: la deuda social en los 80*, Santafé de Bogotá.
- Presidencia de la República (1991), *La Revolución Pacífica. Plan de desarrollo económico y social 1990-1994*, Santafé de Bogotá, DNP.
- Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza (1992), *América Latina: el reto de la pobreza*, Santafé de Bogotá, PNUD.
- (1991), *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Santafé de Bogotá, PNUD.
- Ravallion, Martin (1992), "Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods", documento de trabajo LSMS, núm. 88, Washington, The World Bank.
- Reyes, Álvaro (1987), "Tendencias del empleo y la distribución del ingreso", en Contraloría General de la República, *El problema laboral colombiano. In-formes de la Misión Chenery*, t. 1, Bogotá, DNP, SENA.
- Sarmiento, Libardo (1991), "Magnitud y evolución de la pobreza en Colombia", en *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*, Santafé de Bogotá, PNUD (RLA/86/004).
- (1994), "Elecciones presidenciales 1994. Balance de la política social y programas electorales", *Revista Foro*, núm. 23.
- Samper, Ernesto (1993), "¡A trabajar por Colombia! Bases del programa económico, social y ambiental: propuesta para discusión", versión de diciembre 9, Santafé de Bogotá (mimeo.).
- Sen, Amartya (1981), *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford, Oxford University Press.

- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Vélez, Carlos Eduardo (1994), "La incidencia del gasto público social en Colombia" (primer borrador), Santafé de Bogotá, DNP (mimeo.).
- World Bank (1994), *Colombia: Poverty Assessment Report*, Washington, Country Department III, Division I, Latin America and the Caribbean Region.