

POBREZA EN COLOMBIA: TIPOS DE MEDICIÓN Y EVOLUCIÓN DE POLÍTICAS ENTRE LOS AÑOS 1950 Y 2000

Carlos Enrique Ramírez R.

Director Programa de Economía y Negocios Internacionales Universidad Icesi; Magíster en
Negocios Internacionales University of North London; Magíster en Estudios Políticos
Universidad Javeriana; Economista Universidad Javeriana

JOHANN RODRÍGUEZ BRAVO

Estudiante de décimo semestre de Economía y Negocios Internacionales
de la Universidad ICESI

Fecha de recepción: 26-09-2002

Fecha de aceptación: 20-12-2002

RESUMEN

El fenómeno de la pobreza en Colombia es una compleja red de factores entrelazados. Las definiciones actuales se circunscriben a indicadores estándar internacionalmente aceptados, que se basan principalmente en el nivel de ingresos y en necesidades básicas insatisfechas. Sin embargo, la elección de estos índices puede traer sesgos de exclusión y de inclusión desviando el resultado de las políticas públicas. Los gobiernos desde 1930 se han preocupado por la creación de programas que reduzcan la pobreza, pero sólo desde la década de los cincuenta se empezaron a ver los resultados. En los últimos cincuenta años, los niveles de pobreza medidos por necesidades han venido disminuyendo, pero en la última década, el cambio estructural y la recesión de 1998 y 1999 retrasaron once años la calidad de vida de los colombianos. La

literatura económica y las instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sugieren algunas alternativas para salir del problema, pero cada país es único y debe adaptar sus políticas a su propio contexto.

PALABRAS CLAVES

Pobreza, línea de pobreza, desigualdad, educación.

Clasificación: C

ABSTRACT

The phenomenon of the poverty in Colombia is a complex net of interlaced factors. The current definitions are circumscribed to internationally standard indicators that are based on the level of income and unsatisfied basic necessities, however, the election of these indexes can bring exclusion and inclusion biases deviating

the result of the public policies. Since 1930 governments have worried about the creation of programs that reduce the poverty, but only since the fifties the results began to be seen. In the last 50 years, levels of poverty have decreased, but in the last decade, the structural change and the recession of 1998 and 1999, retarded 11 years the quality of life of the Colombians. The economic literature and

the institutions like the World Bank and the Inter-American Development Bank suggest some alternatives to leave the problem, but each country is unique and it should adapt their policies to its own context.

KEY WORDS:

Poverty, Line of Poverty, Inequality, Education

INTRODUCCIÓN

Entender la pobreza es muy complejo, sobre todo porque es el resultado de una serie concatenada de factores que se alimentan unos a otros. Definir la pobreza es algo que la economía ha intentado desde sus variables macroeconómicas más conocidas: ingreso y consumo; pero, aunque los estudios hayan mejorado las formas de abordar los problemas, siguen existiendo desacuerdos en cuanto al significado real de la pobreza. La economía, desde los trabajos de Smith hasta finales de 1940, se concentró en el problema de la riqueza, dejando a un lado la investigación científica y rigurosa del fenómeno de la pobreza; no obstante, en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, la división política y económica del mundo creó las condiciones para que los académicos empezaran a tratar el tema de la pobreza y el subdesarrollo con un mayor rigor. Desde los primeros trabajos de la economía del desarrollo y, posteriormente, de la economía del crecimiento, se aportó muchísimo al estudio de la pobreza como problema económico y social. Las definiciones que se dan sobre pobreza, en general, van por un mismo camino: ser pobre es no disponer de los recursos para obtener los medios mínimos de subsistencia; pero la pobreza es mucho más. Para el Banco Mundial “la pobreza es hambre. La pobreza es falta de techo bajo el cual resguardarse. La pobreza es estar enfermo y no poder ser atendido por un médico. La pobreza es no poder ir a la

escuela y no saber leer. La pobreza es no tener trabajo, tener miedo al futuro y vivir día a día”.¹

Según Amartya Sen,² premio Nóbel de Economía en 1998 por sus trabajos sobre la distribución del ingreso y el bienestar económico, la pobreza no es simplemente la falta de ingreso, sino la falta de capacidades básicas y de libertad para obtenerlo. Los esfuerzos teóricos por acotar el término entre cantidades y cualidades, sin embargo, seguirán siendo una aproximación “lejana” al verdadero significado que hay detrás del sufrimiento que experimenta una persona considerada como pobre .

El objetivo de este ensayo es reseñar la evolución de la pobreza en Colombia en los últimos cincuenta años. En la primera parte, se hará referencia a las formas básicas de medir la pobreza (necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza e indigencia, índice de calidad de vida, índice de desarrollo humano y coeficiente de Gini). En la segunda sección, el objetivo es poner de manifiesto las políticas sociales que los gobiernos han implementado durante los últimos cincuenta años, y describir cómo ha permanecido el bienestar de los colombianos; esta parte del trabajo está compuesta por seis subtítulos que resumen específicamente lo acontecido en uno o en varios períodos presidenciales. En la tercera sección se retomarán algunos aspectos de la pobreza en Colombia (el atraso rural y la desigualdad) con el objetivo de abarcar dimensiones más

1. www.worldbank.org/poverty

2. “[...] poverty must be seen as deprivation of the basic capabilities rather than merely as lowness of incomes, which is the standard criterion of identification of poverty” (Sen, 1999).

amplias alrededor de la pobreza. Para cerrar, se presentan unas conclusiones generales y se hacen varias sugerencias y recomendaciones con el fin de pensar en algunas soluciones frente al problema.

FORMAS DE MEDIR LA POBREZA

La forma en que se ha abordado el tema de la pobreza ha sido a través de métodos que miden la calidad de vida y el nivel de ingresos suficiente para subsistir; pero incluso con esos métodos no se puede apartar la subjetividad. La pobreza es relativa, por ejemplo, “¿puede considerarse pobre una familia que no puede permitirse un carro? En algunos países en que los carros sean aún el lujo de los ricos la respuesta será “No”; pero quizá sería “Sí” en algunas comunidades de Estados Unidos” (Meade, 1985). Por lo tanto, toda medición o definición de pobreza debe circunscribirse al lugar y al tiempo, pues aunque según el estándar internacional ser pobre es vivir con menos de dos dólares al día, muy seguramente en los países desarrollados un individuo con un ingreso por encima del promedio mundial sea también considerado pobre. Las nociones de pobreza, como ya se mencionó antes, son tan difusas que es muy difícil darles un cuerpo teórico; por tanto, se considera que son altamente normativas y para definir las en térmi-

nos metodológicos se encuentran limitaciones. Lo que se ha terminado haciendo es contextualizando la pobreza alrededor de “indicadores que comparan el nivel de vida con el “estilo de vida” imperante en la sociedad” (Cuéllar y Uribe, 2001).

A continuación se presentarán los indicadores comúnmente utilizados para medir la pobreza.

Necesidades básicas insatisfechas

Indicador que señala la carencia o insuficiencia por parte de un hogar de una de las siguientes cinco necesidades básicas: vivienda con materiales adecuados, servicios públicos de acueducto y alcantarillado, nivel bajo de hacinamiento (menos de tres personas por cuarto), bajo grado de dependencia (menos de tres personas a cargo de cada trabajador del hogar, con educación) y niños entre los 7 y los 11 años con asistencia escolar idónea. Si el hogar tiene una necesidad insatisfecha se considera que está en condiciones de pobreza y si tiene más de una se considera en miseria.

De acuerdo con el boletín No. 26 del DNP, entre 1973 y 1996 la pobreza en Colombia medida en términos de las NBI se reduce significativamente, pero después de 1996 se presentan signos de estancamiento (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Índice de pobrezas.

	1985	1993	1996	1997	1998	1999
% Personas 1 NBI	45.6	37.2	26	25.9	26	24.9
% Personas +1 NBI	22.8	14.9	8.9	8.6	8.2	7.3

Fuente: Cálculos DNP-UDS-Diogs con base en Dane, censos de 1983 y 1993.

Línea de indigencia y de pobreza

Esta es una metodología que basa sus estimaciones en el nivel de ingreso de los hogares.

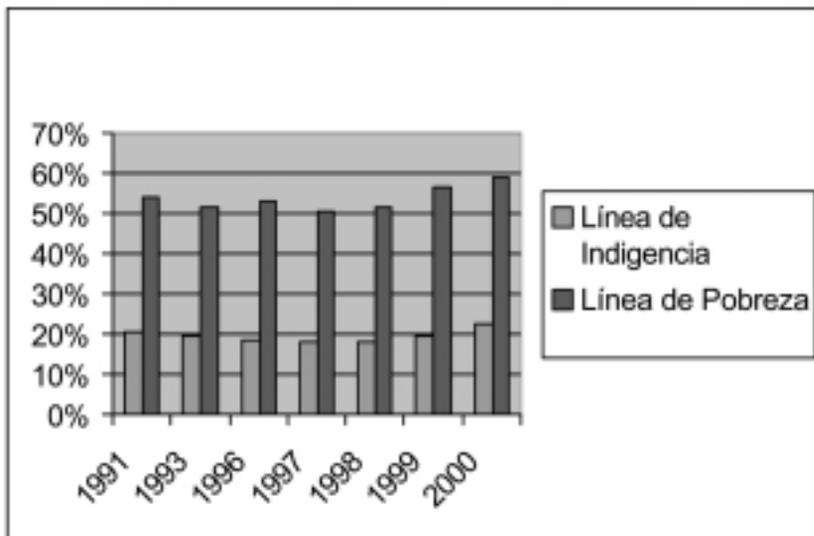
Desde este concepto se consideran pobres extremos aquellos hogares que no tienen el ingreso mínimo requerido para comprar una canasta de alimentos que contenga los requerimientos nutricionales básicos diarios (2200 calorías, 62 g de proteínas, calcio, hierro, tiamina, riboflavina, niacina, y vitamina C). El costo de la canasta de alimentos es lo que se conoce como *línea de indigencia*. La *línea de pobreza*, por su parte, es el costo de una canasta básica de bienes y servicios. Para calcularla se multiplica la *línea de indigencia* por un coeficiente que resulta del cociente entre el gasto total sobre el gasto en alimentos del 25% más pobre de la población. Bajo esta metodología

se calcula la “incidencia”, que significa el porcentaje de personas que están por debajo de la *línea de pobreza*. La evolución de la pobreza en los últimos diez años se muestra en la Gráfica 1; hay que tener en cuenta que la línea de pobreza también contiene un porcentaje de personas bajo línea de indigencia.

Índice de Condiciones de Vida (ICV)

Es un índice que comprende variables que miden la calidad de vivienda, el capital humano actual y potencial, el acceso y la calidad de los servicios y las condiciones del hogar. Este es un indicador usado para medir el bienestar de individuos, hogares, municipios y regiones. El índice parte de cero y aumenta según sean mejores las condiciones de vida del hogar. Como ejemplo, el promedio nacional en el ICV en 1993 era de 70.3 y aumentó a 73.2 en 1997.

Gráfica 1. Pobreza e indigencia.



Fuente: DNP, 2001.

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

Es un indicador adoptado por las Naciones Unidas desde 1990, gracias a las propuestas de Amartya Sen y el economista Desai. El objetivo con el indicador era disponer de una medida de desarrollo fácil de divulgar, así como lo es “el ingreso per cápita” pero que tuviera más grado de sensibilidad frente al aspecto social del individuo y su vida en comunidad. El IDH busca medir el bienestar de un país teniendo en cuenta tres áreas fundamentales del desarrollo humano: salud (esperanza de vida al nacer), educación (alfabetismo, tasa de matriculación primaria y secundaria) e ingreso (PIB per per, paridad del poder adquisitivo etc.). Los valores del índice van de 0 a 1 y el país con el indicador más cercano a 1 es el más próspero en condiciones de bienestar.

En 1990, el documento de la ONU clasificó en un ranking a 130 países. En 1992, el número de países subió a 173. En el último informe de las Naciones Unidas (2002) Colombia aparece en el puesto 68 a 30 puestos de Chile que es el primero de los países latinoamericanos, permaneciendo en la categoría de los países con desarrollo humano medio. Los primeros tres países en la escala son Noruega, Suecia y Canadá.

Coeficiente de Gini

El Gini mide la inequidad o la desigualdad. Por desigualdad se entiende toda dispersión en la distribución

de cualquiera de los factores de bienestar como el ingreso, la propiedad, el acceso a los recursos entre otros. Para un país es indispensable analizar y solucionar el problema de la mala distribución de la renta, porque a largo plazo esto produce una reducción de los potenciales niveles de bienestar. El problema de inequidad es el más notorio de la pobreza. En el mundo, de los 23 billones de dólares que se producen sólo el 20% se queda en los países pobres, a pesar de que estos albergan el 80% de la población mundial. El coeficiente de Gini varía entre 0 y 1 mostrando mayor desigualdad mientras más se acerque a 1, y menor cuanto más cerca esté de 0; si una sola persona acumulara toda la riqueza que se produce el coeficiente sería 1, pero si cada una de las personas consideradas obtuviera la misma proporción, entonces sería 0.

Colombia, desde 1936, con el fracaso de la Reforma Agraria y el desarrollo del sector urbano, empezó a tener coeficientes de Gini por encima de 0.45. En promedio en los últimos sesenta años, Colombia tuvo un indicador por encima de 0.5 (Ver Tabla 2).

Crítica a los indicadores

Los índices más usados en la documentación internacional del tema de la pobreza son la línea de pobreza definida como dos dólares diarios; la línea de indigencia, un dólar, y el índice de necesidades básicas insatisfechas. El ICV y el IDH generalmen-

Tabla 2. Coeficiente de Gini en Colombia.

1938	1951	1964	1971	1978	1988	1993	1996	1998	1999	2000
0.453	0.52	0.55	0.52	0.53	0.54	0.56	0.54	0.56	0.55	0.56

Fuente: Londoño, 1998. DNP, 2001.

te son usados en términos de comparaciones de regiones y países. En este trabajo se hará un énfasis en los tres primeros indicadores en cuanto a la pobreza y al coeficiente de Gini para referirse a la distribución del ingreso.

No obstante, es pertinente apuntar algunas falencias de los indicadores. Los datos mostrados en términos de disminución porcentual pueden estar sesgados; por ejemplo, qué tan controlable es la población de los indigentes que viven bajo los puentes y a la orilla de los caños para sacar una muestra representativa; generalmente, este problema en la Encuesta Nacional hace que la investigación tenga problemas de significancia y de exclusión. Otro de los factores que puede sesgar las cifras está en lo que se refiere a la disminución de la pobreza rural, ya que mucha de esa reducción tiene una importante causa en la migración de más de un millón y medio de personas desde 1988 hasta la fecha (Colombia Poverty Report, 2002); es obvio que si los pobres del campo se trasladan a las ciudades, la pobreza rural mostrará en los estudios tasas de crecimiento menores que las de las cabeceras y ciudades. En cuanto a los indicadores como tales, un problema que se le atribuye al NBI es que las cuatro necesidades que mide tienen mayor incidencia entre los pobres que entre la población en conjunto por lo que la incidencia entre las personas de bajos ingresos no es abrumadora. En los centros urbanos, por ejemplo, sólo una de tres personas pobres es clasificada

como tal bajo el indicador de las necesidades básicas; según el Banco Mundial el 80% de las personas clasificadas como pobres tienen ingresos superiores a aquellas que son pobres de acuerdo con la *Línea de Pobreza* (LP), y esto conlleva implicaciones distributivas porque de esta manera se les estará ayudando menos a aquellos individuos con menores ingresos; “cuando se trate de dirigir la acción gubernamental a las familias de pobreza absoluta, el uso de este índice acarrearía grandes errores de exclusión y de inclusión” (May, 1996). La metodología tradicional clasifica el porcentaje de la población cuyo ingreso está por debajo de la LP, pero con esta modalidad no se tiene en cuenta un componente importante que no pasa por el mercado, el autoconsumo y el consumo provisto por asistencia pública del Estado. Como dice Juan Luis Londoño (1998) “tanto los indicadores por ingreso como por necesidades satisfechas son parciales al computar la compleja dimensión del problema de la pobreza”.

POBREZA Y POLÍTICAS SOCIALES: 1950 - 2002³

Después de describir los indicadores más usados en la medición de la pobreza, se hará una reseña histórica de las políticas sociales implementadas por los Estados en la última mitad del siglo XX.

De la Iglesia a las manos del Gobierno

La pobreza en Colombia durante el siglo XIX y principios del XX fue un

3. Esta sección fue hecha en colaboración con Myrian González, estudiante de octavo semestre de Economía y Negocios Internacionales de la Universidad Icesi.

problema manejado principalmente por la Iglesia; esta responsabilidad la había tenido oficialmente a su cargo desde 1830 y fue reafirmada en la Constitución de 1886 (Carvajal, 1997). Con la modernización de la economía y la nueva ola del intervencionismo estatal, en 1930 el Estado vuelve a tomar la dirección de la asistencia social, ya había intentado hacerlo por un período a mediados del siglo XIX con las reformas liberales, pero la dejó con la Constitución. Para los años treinta, Colombia era un país todavía incipiente en el sector industrial, por lo que la economía se basaba en la actividad agrícola. La inversión social gracias a los empréstitos extranjeros se detuvo con la crisis mundial y la asistencia a las clases desfavorecidas tuvo un remezón. En el campo social, la reforma agraria de 1936 no tuvo éxito y los movimientos campesinos empezaron a crearse para hacer oposición armada y exigir sus derechos. La brecha entre los salarios urbanos y rurales empezaba a crecer, “[...] algunos indicadores fragmentarios muestran que los salarios [agrícolas] aumentaron entre 1925 y 1935 a un ritmo similar al del ingreso per cápita del país [3%], aunque menor al de los salarios urbanos” (Ocampo, 1987). Desde 1940 hasta 1970 Colombia vivió un fenómeno de expansión demográfica, la tasa de natalidad de 2.76% (Greco, 2002) estuvo por encima del promedio regional debido al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo y la implementación de la medicina moderna. Entre 1938 y finales de la década de los sesenta, empezó a acentuarse la desigualdad en Colombia. “[El principal factor] fue la migración a las ciudades. Esta favoreció a la mano de

obra en el campo, pero desfavoreció la distribución del ingreso en los centros urbanos, ya afectada negativamente por el patrón de industrialización” (Thorp, 1998). El producto nacional por habitante, medido en dólares de 1970, ascendió de 330 dólares en 1944 a 405 dólares en 1954 (Bejarano, 1989). Desde mediados de los años cincuenta, el país experimentó una disminución de los niveles de pobreza medida con el indicador de necesidades básicas y desarrollo humano, sin embargo, esto tuvo un costo en la distribución del ingreso y el bienestar favoreciendo a las ciudades por encima del campo. Sólo hasta mediados de los sesenta, los indicadores de pobreza con respecto de los ingresos empezaron a mostrar las tendencias de desarrollo del bienestar del país.

Rojas Pinilla: golpe de estado y educación

Durante los años cincuenta, se vive una crisis nacional, días de violencia y enfrentamientos entre liberales y conservadores. Esta crisis generalizada trae como consecuencia el golpe militar contra el gobierno del presidente Laureano Gómez, llevando a la presidencia al general Gustavo Rojas Pinilla. El nuevo presidente comienza su mandato manifestando que la patria no podía vivir tranquila mientras tuviera hijos con hambre y desnudez, dirigiendo así su discurso ante las clases sociales menos favorecidas y promulgando un gobierno para los pobres. El presidente Rojas manifestó en su programa de gobierno un reformismo social de estilo militar, con el cual buscó consolidar una política eminentemente nacionalista. Se interesó por hacer reformas sociales y por el desarrollo económico, bajo una

política de orden. El Estado adoptó una línea política reformista, en la cual, a la vez que mantenía una estrecha alianza con el Ejército y la Iglesia, estimulaba reformas sociales en beneficio de los sectores de bajos recursos. Este programa se planteó también como un “movimiento cristiano nacionalista” para el progreso social y económico del pueblo colombiano. Así mismo, para el logro de estas metas socio-económicas era indispensable estimular el trabajo y facilitar, por parte del gobierno, la asistencia social, la educación, la orientación técnica y los beneficios de una justa política social que defendiera al trabajador, no sólo como productor de riqueza, sino como elemento humano. Rojas acudió a muchos estudios hechos por misiones extranjeras. En 1954, por ejemplo, contrató a un equipo del Centro de Economía y Humanismo dirigido por el religioso Louis-Joseph Lebret quien se caracterizaba por proponer soluciones sociales de acuerdo con los dogmas cristianos; las conclusiones del estudio de Lebret fueron que el desarrollo acelerado del país beneficiaba únicamente a los ricos, mientras que la inmensa mayoría de los colombianos permanecía en la pobreza y sin educación. La solución planteada para esta problemática era un agudo esfuerzo por la ampliación generalizada de la cobertura de la educación primaria y para eso había que invertir gran parte del gasto público.

La preocupación por las clases bajas llevó al gobierno a crear un banco especializado para las clases medias y

bajas: el Banco Popular. Según Rojas, para garantizar el trabajo era necesario proteger el capital; por ello las relaciones entre capital y trabajo debían mantenerse y desarrollarse lejos de toda hostilidad y dentro del verdadero concepto de Patria. También era indispensable el fortalecimiento de la educación para los colombianos, en un pueblo en su mayoría analfabeta. Por ello, Rojas fortaleció la educación popular práctica y tecnológica (creó el SENA), la educación rural con nuevas tecnologías agrícolas y la cultura popular. En 1954 creó la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS) con el objeto de ayudar a los campesinos damnificados por la violencia política.⁴ Los logros económicos del gobierno de Rojas tendientes a reducir la pobreza, se deben en parte a que desde 1945 ya se habían empezado programas de inversión pública (los gastos públicos por habitante crecieron al 6.9% anual) y las condiciones de pago de la deuda externa se habían mejorado; por eso, el país que el general obtuvo por golpe de estado en 1953 ya venía con un ingreso por habitante que crecía a una tasa de 5.8% y un consumo de 6.2% (Bejarano, 1989)

El Frente Nacional y “las Cuatro Estrategias”

En 1958, y con la creación del Frente Nacional, sistema de coalición bipartidista que distribuía paritaria y alternativamente el ejecutivo, los órganos legislativos, la justicia y la burocracia, comienza un nuevo gobierno. Alberto Lleras Camargo asume el

4. Tirado Mejía, Álvaro. *Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. II, Planeta, Págs. 105-125. 1989.

poder como ideólogo de esta forma de gobierno. El pilar fundamental de su programa fue “la erradicación de la persistente violencia política en las áreas rurales” (Silva Luján, 1989) la cual frenaba el desarrollo de la agricultura que había sido históricamente el motor económico nacional. Para llevar a cabo esta iniciativa, Lleras estableció el plan de reinserción de los guerrilleros que habían firmado la paz, apoyó un proyecto de reforma agraria en 1961 auspiciado por las iniciativas norteamericanas que, pese a su timidez, resultó a la postre irrealizable, continuó con el impulso a la educación que había alcanzado el 12,3% como participación del total de la inversión en gasto público en 1958 –convencido de que era el único camino de largo plazo hacia el desarrollo del país– y alineó a Colombia con la política internacional de los Estados Unidos y de la Alianza para el Progreso (política de la administración Kennedy que intentaba impulsar el desarrollo agrícola en Latinoamérica, con el objetivo de disminuir las posibilidades de una revolución social como la que había triunfado en Cuba en 1959).

En 1960, el país se asoma a la década siendo netamente rural y el Gobierno se debate entre un reformismo agrario y planes como “Operación Colombia” del profesor Lauchlin Currie,⁵ que presentaban la solución como un desconocimiento del subdesarrollo rural, el cual a pesar de ser doloroso había que alentarlos para aunar todos los esfuerzos en una economía urbana que absorbiera los ex-

cesos de mano de obra campesina. El Estado jugó con la reforma, la cual terminó siendo más un instrumento político que un cambio social (Silva Luján, 1989) y dejó el camino libre a las propuestas de modernización urbana que eran lideradas por el sector exportador, pero sobre todo, por la construcción de vivienda.

Entrando a los años sesenta, se pueden encontrar las bases para la evolución de las políticas sociales futuras. En 1962, el gobierno de Guillermo León Valencia incrementó la inversión en educación en un 20% del gasto público nacional, facilitando así su desarrollo de acuerdo con las exigencias de la época; creó también el Instituto de Crédito Territorial que construyó sesenta mil viviendas de interés social, cantidad que superaba a la que esa entidad tenía registrada hasta entonces. Las obras públicas y la red eléctrica también mejoraron durante este cuatrienio (el consumo de energía se incrementó de 65 KWH a 150 KWH). Además, se instalaron los primeros teléfonos automáticos de larga distancia y los sitios más apartados de nuestro país quedaron comunicados con la capital. Para los pobres, sector social por el que el presidente Valencia sintió especial afecto, ideó el programa de las “drogas genéricas”, destinadas a proveer los medicamentos más comunes, a precios que muchas veces alcanzaron hasta el 60% menos que el valor comercial. Se puso en marcha el plan de integración hospitalaria. A mediados del gobierno de Valencia, las cifras referentes a la pobreza eran fa-

5. Currie era un investigador canadiense que había llegado a Colombia en 1949, con la primera misión del Banco Mundial. Colaboró con la creación del primer Departamento de Planeación Nacional.

vorables en relación con la evolución de este problema en la década siguiente: “en 1964, el 25% del total de la fuerza de trabajo, el 24.6% de la fuerza laboral urbana y el 25.4% de la rural estaba por debajo de la *Línea de Indigencia*, para 1973 la proporción era 50.7%, 43.4% y 67.5% respectivamente”.⁶ Los años sesenta fueron de esplendor para la economía colombiana en cuanto al bienestar de las personas, sin embargo, el énfasis al desarrollo urbano empezó a sembrar la semilla de la desigualdad entre el campo y la ciudad: el salario de la industria manufacturera creció en 1960 a una tasa real de 5.4%, mientras que el del sector agrícola lo hizo a 1%.

Hasta entonces el Gobierno dentro de su estructura político-administrativa no tenía la capacidad de intervenir en la economía y las facultades del presidente de la república limitaban su autoridad. Es así como en los años comprendidos en 1966 y 1970 el gobierno de Carlos Lleras Restrepo pretende cambiar estas limitaciones del Estado. Promueve la reforma constitucional de 1968, creando una nueva forma de transferir los dineros del centro del país hacia los municipios los que contarían con la capacidad de administrarlos y destinarlos a programas de educación y salud. Esta estrategia amplió la cobertura de la educación primaria y a su vez mejoró la capacitación laboral. En el tema de la educación Colombia mejoró muchísimo desde finales de los años cincuenta; para el período entre 1958 y 1970 el número de estudiantes que

asistía a la escuela aumentó exageradamente. Como producto del Plan de Desarrollo de Lleras Restrepo, se creó el Servicio Nacional de Empleo y el Instituto de Bienestar Familiar (Fresneda, González, Cárdenas y Sarmiento, 1996). Lleras también reanima la Reforma Social de 1960 dándole apoyo y mejorando las condiciones de los trabajadores campesinos, lo que provocó conflictos entre los “terratratenientes de todos los colores” con el Estado (Silva Luján, 1989). Al final de la década de los sesenta, el país había mejorado considerablemente en casi todos sus indicadores: la esperanza de vida pasó de 48 años en 1950 a 58 años, el índice de mortalidad de niños menores de un año se redujo de 12 a 7% y, el índice de calidad de vida se elevó de 64 a 71. La modernización del país respondió de alguna manera a un Estado más intervencionista (Gaviria, 1989). Muchos estudios empíricos han demostrado que los niveles de pobreza tienen una relación inversa con el crecimiento de la economía, por tal razón, “la pobreza disminuyó más rápido entre 1968 y 1977, cuando la economía estaba creciendo más rápidamente” (Urrutia, 1995).

Con la llegada de los años setenta se percibe en el país una mayor atención sobre los sectores marginales, abandonados en cierta medida por los anteriores gobiernos; esto hizo que los partidos políticos tradicionales perdieran popularidad. En 1970, Misael Pastrana Borrero asume el poder respaldado por las “Cuatro Estrategias”. Los objetivos de este plan consistían

6. Tirado Mejía, Álvaro. *Del Frente Nacional al momento actual, diagnóstico de una crisis*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia. Vol. II, Planeta, Págs. 397-407. 1989.

en estimular aceleradamente la construcción de vivienda, promover las exportaciones, incrementar la productividad agrícola y redistribuir los ingresos, es decir, la puesta en marcha de las recomendaciones del modelo del “sector líder” propuesto por Currie. De las cuatro estrategias propuestas por el gobierno, la más significativa fue la construcción de viviendas sociales, acompañada por el UPAC que permitió aumentar la demanda de vivienda en los sectores populares, reactivar la economía, modernizar la industria de la construcción y generar empleo (Fresneda, González, Cárdenas y Sarmiento, 1996). El gasto público tuvo un objetivo social atendiendo las necesidades de las poblaciones marginadas de los sectores urbanos; Misael Pastrana se centra “ya no en los campesinos, sino en los proletarios, los marginados, los destechados y los inmigrantes empobrecidos ubicados en las ciudades” lo que provoca nuevos conflictos sociales en el campo (Silva Luján, 1989).

Alfonso López Michelsen y los años ochenta

A mediados de la década, entre 1974 y 1978, en el gobierno liberal de Alfonso López Michelsen se implementan acciones socio-productivas como el Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN). Un aspecto contraproducente en este Gobierno fue la reducción del gasto público, porque se disminuyó así la cantidad de recursos dirigidos a erradicar la pobreza.

La década de los ochenta estuvo caracterizada por altibajos en la economía. En los primeros años Colombia

tuvo la tendencia de los demás países de América Latina: desajustes en las finanzas públicas y en la balanza de pagos; lo primero debido a las actuaciones expansionistas del gobierno de Turbay, y lo segundo, por la revaluación del peso que afectó las exportaciones. El crecimiento en los primeros tres años de la década fue de 1.6%, la primera recesión importante en la posguerra, esto a causa de la crisis de la deuda que igual que a los demás países de América Latina, a Colombia también la afectó, aunque pudo soportarla gracias a las reservas internacionales que tenía el país al comienzo de la crisis y por la estructura y los bajos niveles de endeudamiento que tenía a finales de los setenta. Desde 1983, el gobierno empezó a aplicar medidas que ajustaran los déficit fiscal y comercial a través de controles al cambio y a las importaciones.

El inicio de los años ochenta estuvo marcado con el objetivo de mejorar la infraestructura económica, social y vial del país. Julio César Turbay continúa la orientación de los programas implementados en el gobierno inmediatamente anterior (PAN, DRI) y logró mejorar la infraestructura física del país y un mejor acceso a sectores olvidados por la deficiente red de comunicación (Fresneda, González, Cárdenas y Sarmiento, 1996).

Los ochenta se vieron marcados también por la intervención del Fondo Monetario Internacional y sus políticas de ajuste, por eso el Gobierno aceptó sus propuestas para recortar el gasto público. A pesar de la voluntad del gobierno de Belisario Betancur abanderado del programa “Cambio con Equidad” que dio prioridad

a la construcción masiva de vivienda popular, los ajustes salariales por debajo del índice de inflación, la devaluación monetaria, la eliminación de subsidios y los aumentos en las tarifas de servicios públicos, no permitieron un logro significativo en relación con la disminución de las necesidades básicas insatisfechas, principalmente la salud, que se vio seriamente golpeada con la disminución del gasto. La coyuntura para 1984 tenía como características que la economía nacional estaba a punto de caer en una crisis cambiaria, pero el problema fue solucionado con los controles que se venían aplicando a las importaciones, con políticas impositivas, restricción fiscal y revaluación (Coyuntura Económica, marzo de 1990); esto aceleró moderadamente la economía a un ritmo de crecimiento de 3.2% entre 1983 y 1985 (Ocampo, 1991) mejorando y equilibrando la economía para 1985. En 1986, la bonanza del café debido a las sequías del Brasil produjo una entrada de capitales importante para la economía. Con este panorama, la administración Betancur comenzó una descentralización que luego se acentuaría con César Gaviria. El gobierno, en 1986, terminó con dos problemas muy delicados: altos niveles de desempleo y poco gasto público (Restrepo, 1998).

Entre 1987 y 1989, el crecimiento no fue tan vertiginoso pero superó el desempeño de la economía de los primeros años. La política devaluacionista que impulsó las exportaciones no tradicionales y el crecimiento de las exportaciones mineras mantuvieron ajustadas la cuenta corriente y la cuenta comercial. En general, la economía colombiana creció en los

años ochenta a una tasa de 3.3% y el PIB *per cápita* lo hizo a 1.37%, superior a la mayoría de los países de la región excepto Chile (1.89%). En 1989, la demanda agregada interna perdió dinamismo por la disminución de la inversión, y además, por la creciente inflación, elementos que justificaron las reformas estructurales de principios de los noventa.

Finalizando la década y con el nuevo gobierno, en 1986 se crea el “Plan de erradicación de la pobreza absoluta”, que contenía los siete programas sociales propuestos por Virgilio Barco (1986 – 1990). Dentro de este programa se pretendía: mejorar las condiciones de los hogares, disminuir asentamientos humanos, garantizar salud y educación básica para todos, suministro de bienes básicos, generación de empleo y desarrollo integral campesino. Ciertos factores como el desorden en los manejos de los recursos y la poca inyección de capital, no permitieron que el Plan de Erradicación de la Pobreza tuviera éxito. El principal logro en materia social de este gobierno fue la expansión de los Hogares de Bienestar Familiar, los cuales facilitaban a las familias más pobres el cuidado de los niños, siendo los programas de protección y atención al menor los de mayor impacto social en Colombia durante las décadas de los años setenta y ochenta. En general, hubo una evolución significativa de la pobreza en términos relativos, pero no se notó una disminución de la pobreza medida por ingresos. “Es a partir de 1988 cuando se empieza a presentar una caída en la pobreza, pues el porcentaje de población bajo la línea de pobreza descendió de 59% en 1988 a 53.8% en 1991 y a 51.4% en 1997” (Ayala, 2001).

Un nuevo modelo: La apertura

En 1990, el Banco Mundial publicó *El informe sobre el desarrollo mundial: 1990*, en el que se exponían dos estrategias para la disminución de la pobreza: 1) promoción de un crecimiento basado en el uso intensivo de la mano de obra mediante la apertura de las economías y la inversión en infraestructura y 2) mejoramiento del acceso de los servicios sociales a la población más pobre (www.worldbank.com/poverty); sin embargo, aunque el auge del liberalismo económico ofrecía un panorama favorable, en la praxis todo sucedió al contrario. La apertura de las economías golpeó la mano de obra barata, al poner en la arena competitiva las maquinarias y la tecnología a precios muy bajos desplazando así mucha de esa fuerza laboral de baja calificación que se mostraba en el informe como la favorecida. La globalización en la década de los años noventa ha producido efectos contrarios a los que promueve, pues sólo ha favorecido a unos pocos, a los dueños del capital. La inequidad entre los países desarrollados y el Tercer Mundo ha crecido, la protección que hacen las economías industrializadas a sus productores a través de subsidios sigue siendo fuerte, sobre todo en los sectores en los que se especializan las economías subdesarrolladas y los precios internacionales de los *commodities* continúan decreciendo a ritmos nunca antes vistos. Por lo tanto, Colombia, según este contexto, incrementó su vulnerabilidad económica.

En los años noventa encontramos políticas sociales enfocadas a la reforma institucional del sector social, trasladando a los municipios y departamentos la responsabilidad de eje-

cutar los principales programas sociales, proceso conocido como *descentralización*. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) se enfoca en estas propuestas de transformación, propone elevar la cobertura de la educación primaria al 100% y secundaria al 70%, pero estos proyectos no tuvieron éxito alguno. Se promulgó la Ley 10 de 1990 por la cual se establece que los recursos del Estado destinados al sector salud no pueden ser inferiores al 4% de los ingresos de la nación, ratificada por medio de la Ley 60 de 1990 que aumenta la proporción a 10% para 1994 y 12.5% para 2001. Durante la administración Gaviria, también se promulgó la Ley 100 de 1993 reformando el sistema de seguridad social y aumentando los costos de afiliación de los trabajadores asalariados de las empresas; por consiguiente, se crearon nuevos fondos privados de pensiones y se establecieron mecanismos para garantizar una atención de salud básica para todos los colombianos.

La apertura, que comienza a finales del período presidencial de Virgilio Barco en 1990, ocurre cuando la economía colombiana se encuentra libre de los desequilibrios de corto plazo que caracterizaron los años ochenta, con un crecimiento real del PIB de 3.4%, con la tasa real de cambio más alta desde la Segunda Guerra Mundial, con una inflación de 26.1% y sin ninguna concesión por parte de los acreedores externos, al contrario bajo una presión del Banco Mundial que exigía como garantía para próximos créditos que la economía colombiana liberara las importaciones. La estrategia de apertura se justificó de acuerdo con tres argumentos, según Lora y Crane (1991):

“En primer lugar, la desaceleración del crecimiento económico, de tasas del 5% en los sesenta y setenta a cerca del 3% en los ochenta, es el resultado de un reducido crecimiento de la productividad de los factores en el último período, por efecto del agotamiento de la estrategia de crecimiento basada en el mercado interno. En segundo lugar, se afirma que el sistema de licencias de importación, manejadas con el criterio de defender la producción nacional, es origen de rentas extraordinarias y corrupción administrativa. [Y] se reconoce por último, que la combinación de aranceles y controles por razones proteccionistas es una limitante al desarrollo exportador”.

La forma como la economía afrontó la disminución de las licencias de importación (a menor nivel de aranceles, mayor tasa de cambio real) fue nefasta, teniendo en cuenta que la administración Gaviria no reparó en continuar con el proceso lentamente sino que aceleró la liberación arancelaria exponiendo de un momento para otro a la industria nacional ante las multinacionales extranjeras. El cambio estructural implementado en 1990-1991 estuvo determinado por los siguientes aspectos: eliminación de los controles directos a la importación, reducción arancelaria y negociación de un arancel externo común con Venezuela. El arancel promedio se redujo de 44% a principios de 1990 a 11.8% en marzo de 1992. Las reformas cambiarias de 1991 y 1993 liberaron la inversión externa en Colombia y parcialmente, las transacciones financieras de divisas.

La apertura comenzó como un modelo alternativo de crecimiento y modernización de la economía, pero al poco

tiempo se vio que la avalancha de importaciones desplazó las actividades industriales y agrícolas nacionales. El déficit de cuenta comercial creció a ritmos acelerados en los primeros años; de un superávit de 6.2% del PIB, pasó a un déficit de 3.1% en 1995 y a uno de 2.8% en 1998 (<http://www.lanota.com.co/secreal>). El déficit de cuenta corriente también aumentó considerablemente, alcanzando el 5.7% en 1997. El modelo de apertura en Colombia tuvo las mismas consecuencias de los países de la región que se adelantaron a liberar los aranceles: altos déficit de cuenta corriente, disminución de ahorro y deterioro de la industria nacional y agrícola con valor agregado, aunque en los primeros años hubo una tendencia positiva del crecimiento económico y los niveles de reducción de la pobreza fueron favorables. En esta última parte hay que tener en cuenta el impacto del narcotráfico en el crecimiento del sector de la construcción, principalmente en las ciudades más grandes. La apertura también tuvo funestos efectos en el mercado laboral y por ende en el ingreso. “El desmonte de los aranceles deja el sistema expuesto a todo tipo de fuerzas en contra del salario real. En términos más concretos, la sustitución de las tarifas por una elevación del tipo real de cambio, con el fin de mantener la misma situación en la balanza de pagos, implica un salario real más bajo” (Sarmiento, 1996). El problema de la disminución de la tasa de cambio afectó el valor agregado nacional y sacó del mercado a muchas pequeñas y medianas empresas, incrementándose el desempleo en general. La apertura comercial y financiera en un comienzo provocó un au-

mento del salario real urbano, pero luego se vio compensado con el aumento del desempleo y la reducción del salario de la agricultura, lo que significa un golpe a la equidad, la distribución del ingreso y a los estratos más bajos.

El descenso y la recesión

A mediados de la década, y bajo el mandato del presidente Ernesto Samper, se crea la Red de Solidaridad Social que hacia finales de 1996 beneficiaba a 2.8 millones de personas (Ramírez y Lehman, 1998) y siete estrategias más en el ámbito social: desarrollo humano, seguridad social, mejoramiento del hábitat, equidad y participación de la mujer, atención a minorías étnicas, justicia y desarrollo de la economía solidaria. El gobierno de Samper adoptó un modelo híbrido entre el neoliberalismo y el intervencionismo a ultranza con el objetivo de reducir la pobreza. “En cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo del Salto Social, entre 1994 y 1996 el gasto social como proporción del PIB pasó del 12% al 15% con un impacto positivo [en la calidad de vida de los colombianos]”⁷ Es importante decir que casi la totalidad de los indicadores se mostraron favorables hasta 1995. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo adulto disminuyó de 15% en 1964 a 6.6% en 1993,⁸ la tasa de pobreza bajó del 80% en 1978 a 60% en 1995; el índice de personas con ingresos menores a US\$2 / día, de 33% a 13%⁹ y el cubrimiento de electricidad en los cascos urbanos pasó de 63% en 1974 al 100% en 1995.

Terminando este siglo, el programa de la Red de Solidaridad Social, implementado en el gobierno Samper continuó con la administración de Andrés Pastrana Arango, aunque con algunos cambios como la inclusión de ayudas para aquellos afectados directamente por el conflicto armado y la participación de la sociedad en programas de reflexión. Este esfuerzo gubernamental se ve opacado por la intensificación del conflicto y la violencia; y la poca tendencia a disminuir hace que las expectativas de los ciudadanos no mejoren, siendo un factor determinante en el estancamiento de la economía y haciendo cada vez más difícil disminuir los índices de pobreza. Colombia tuvo su avance más significativo en cuanto a pobreza entre 1978 y 1995, cuando disminuyó alrededor de 20 puntos porcentuales, pero en 1999, el efecto conjunto de la caída de la producción nacional, el alto nivel de precios de los alimentos y el creciente desempleo produjo un retroceso que dejó a la pobreza en el mismo nivel de 1988. “[La pobreza] aumenta más en las crisis de lo que disminuye en los períodos de bonanza económica” (Lustig y Deutsch, 2001). La pobreza urbana en las últimas dos décadas mantuvo la misma tendencia de la pobreza nacional, disminuyó 1.5 puntos porcentuales por año desde finales de los setenta hasta mediados de los noventa, pero la recesión de 1999 detuvo el logro económico ya que en términos generales, la recesión fue un fenómeno urbano y aumentó a 3% la tasa de

7. Ramírez, David y Frederick Lehman. *La Administración Samper*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. VII, Planeta, Pág.102. 1998.

8. *Ibidem*. Cuadro 1B, Pág. 6.

9. Colombia Poverty Report (Marzo de 2002), en www.worldbank.com.

crecimiento de la pobreza. La pobreza rural mantuvo, pese al deterioro de la economía, sus niveles de antes de 1999. ¿Pero qué sucedió realmente a finales de los noventa que detuvo el avance económico de dos décadas? El deterioro macroeconómico de estos años echa raíces en la baja tasa de crecimiento y el alto desempleo. “El impacto recesivo de la economía sobre el desempleo y la generación de ingresos, que afecta en particular a los grupos poblacionales para quienes su única fuente de recursos es el trabajo, ha generado la aparición de enormes contingentes de nuevos pobres” (Boletín No. 26 DNP) En 1999 el número total de pobres llegó a 22.5 millones de personas, dos millones novecientos mil más que en 1997. El desmedido gasto público, el deterioro de los indicadores de riesgo-país a causa de un incremento en la volatilidad de la economía que aumentó el costo de los préstamos internacionales, la inestabilidad del sector financiero y la creciente ola de ataques de los grupos insurgentes son otras de las causas que produjeron el colapso económico del final del siglo XX.

Summa

A pesar de que los gobiernos anteriores a 1966 también aunaron esfuerzos para lograr una solución, sólo sería a partir de la década de los sesenta cuando el país empezó a mostrar cambios y los resultados comenzaron a verse. “Durante las cuatro últimas décadas [hasta antes de la recesión de 1998-1999], Colombia

ha progresado de modo continuo y significativo en el campo social. Han mejorado las condiciones de vida de sus habitantes y se ha ampliado el acceso de la población a los servicios básicos de educación, salud y vivienda. Se ha incrementado el ingreso per cápita y ha disminuido pausadamente la aún elevada proporción de personas bajo la línea de pobreza”¹⁰ En términos absolutos, entre 1973 y 1993, la pobreza medida con NBI disminuyó en cinco millones de personas. “En efecto, en 1985, para el total nacional, el 45.6% de las personas eran pobres, es decir, tenían una necesidad básica insatisfecha y ya en 1996 este porcentaje había descendido hasta 26%. El porcentaje de personas en condiciones de miseria, con más de una necesidad básica insatisfecha, pasó de 22.8% de la población en 1985 a 8.9% en 1996. El descenso más fuerte en los índices de pobreza y miseria ocurrió entre 1993 y 1996” (Ayala, 2001). La evolución de la pobreza entre 1978 y 1999 según el Colombia Poverty Report del Banco Mundial se muestra en la Tabla 3.

Los planes de desarrollo y las políticas sociales de los gobiernos a través de los años han tratado de reducir la miseria, sin embargo, este esfuerzo no ha sido suficiente porque ni la inversión social ha reducido la desigualdad, ni las medidas redistributivas han sido muy eficientes. Podría afirmarse que los únicos factores igualitarios a lo largo del siglo han sido factores socioculturales: la inserción de la mujer en el campo laboral, la ma-

10. Fresneda, Oscar, González, Jorge Iván, Cárdenas, Miguel Eduardo y Sarmiento Libardo. *Reducción de la Pobreza en Colombia: El Impacto de las Políticas Públicas*. Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, en www.undp.org/rblac/documents/poverty/rla_92009/ Pág. 1.

yor atención brindada a los indígenas y a las minorías étnicas y la extensión de la educación básica, que como se mencionó anteriormente, fue la columna vertebral de la política social de la mayoría de los gobiernos: la tasa de analfabetismo adulto disminuyó de 37.7% en 1951 a 11.1% en 1993 y los años de asistencia escolar para personas con más de quince años aumentaron de 2.2 en 1951 a 6.2 en 1993 (Fresneda, González, Cárdenas y Sarmiento, 1996). Sin embargo, pese a que se lee en los manuales de historia económica de nuestro país el

esfuerzo de los gobiernos por mejorar la situación de los menos favorecidos, habría que preguntarse por qué no funcionó o por qué si funcionó no se mantuvo en el tiempo. Las causas de la pobreza en Colombia son una compleja red de factores, por lo tanto, las acciones del Estado deben ir encaminadas a impedir la reacción en cadena que producen algunos de esos factores. Lo importante es saber que las políticas de largo plazo deben imperar como salidas únicas, sin descuidar la atención inmediata de los necesitados.

Tabla 3. Indicadores de pobreza nacional, urbana y rural en Colombia, 1978-1999

	1978	1988	1995	1999
Nacional				
Tasa de pobreza	80%	65%	60%	64%
Tasa de miseria	45%	29%	21%	23%
Pobreza de US\$ 2/día	33%	19%	13%	16%
Ingreso promedio per cápita*	112	183	216	210
Urbano				
Tasa de pobreza	70%	55%	48%	55%
Tasa de miseria	27%	17%	10%	14%
Pobreza de US\$ 2/día	34%	5%	3%	5%
Ingreso promedio per cápita*	157	235	295	277
Rural				
Tasa de pobreza	94%	80%	79%	79%
Tasa de miseria	68%	48%	37%	37%
Pobreza de US\$ 2/día	59%	38%	29%	30%
Ingreso percápita*				
Mediana	37	63	68	65
Promedio	52	90	95	102

* Miles de pesos (1999), basado en el ingreso mensual de los hogares.

POBREZA RURAL Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

El atraso del campo

La pobreza rural en Colombia es una pobreza crítica, los niveles de miseria, individuos bajo la línea de “un dólar al día”, son casi tres veces mayores que en los sectores urbanos, aunque ha sido la que más ha disminuido proporcionalmente comparada con la urbana. En Colombia el caso de miseria rural es muy complicado, los principales problemas que afrontan los campesinos y los trabajadores agrícolas sin tierra son: el acceso a servicios básicos de educación, salud y extensión de crédito los cuales están por debajo del promedio mundial para países en iguales condiciones (López y Valdez, 1996). No obstante lo anterior, hasta 1995 la pobreza en el campo disminuyó más rápidamente que en los cascos urbanos, además, la recesión no golpeó a este sector como a las ciudades (el ingreso per cápita continuó creciendo al mismo ritmo de antes y la pobreza a 0.2%). Sin embargo, la brecha entre el campo y la ciudad sigue siendo amplia, entre 1988 y 1995 el ingreso promedio en las ciudades creció a una tasa de 2.9% mientras que en el campo, las personas enfrentaban un ingreso que crecía sólo a un ritmo de 0.7%.

En el campo, la propiedad de la tierra es un factor importante para considerar en el análisis de la pobreza, por un lado “ el acceso a la tierra tiene un efecto importante en el ingreso de los campesinos, [pero por otro,] los

trabajadores de actividades no agrícolas [y sin tierra] son mucho más móviles que los campesinos, e incluso que los asalariados del campo, de lo que se infiere que es recomendable estimular las actividades no agrícolas para combatir la pobreza rural”.¹¹ Los indicadores de desarrollo muestran que durante las últimas décadas ha habido altibajos en el proceso de disminución de la pobreza en ambos sectores. Por ejemplo, de 1978 a 1999 el porcentaje de niños en el campo matriculados en las escuelas pasó de 66.2% a 90.5%, mientras que en los centros urbanos pasó de 91% a 95%. El porcentaje de niños trabajando en el mismo intervalo disminuyó en el sector rural de 25.5% a 19.3%, y en las ciudades pasó de 12% a 9.5%; podría decirse que existe un crecimiento marginal mayor en las zonas rurales que en las urbanas. Es bien sabido que la pobreza rural alimenta a la pobreza urbana, el desplazamiento de los campesinos por la gama de problemas que los afecta está cada día nutriendo los cinturones de miseria de las ciudades.

Las personas en el campo siguen siendo muy vulnerables, vivir en la ciudad reduce la probabilidad de ser pobre en un 20%, además, los efectos de la violencia y el conflicto armado merman cada vez más las alternativas de desarrollo.

El conflicto armado y la violencia en Colombia también participan en el abanico de problemas que sumergen al país en el subdesarrollo. Más allá de hacer de Colombia un lugar de

11. Leibovich, José y Jairo Núñez. *Activos y recursos de la población pobre en Colombia*. Revista El Trimestre Económico Vol. 66, No. 263, México, Julio-Septiembre, Pág. 510. 1999.

riesgo para los inversionistas extranjeros, convierten a la población civil en el principal afectado. Los atentados terroristas, los enfrentamientos militares en las zonas rurales, la voladura de torres y oleoductos y demás han generado altísimas tasas de desempleo y el desplazamiento de miles de personas, sobre todo en los últimos quince años cuando el conflicto se ha recrudecido. Todos los desplazados que se ven a diario en las calles de las ciudades, en su mayoría provienen del campo; las ciudades no tienen la estructura suficiente para absorber el aumento del mercado laboral no calificado y éstos deben recurrir a empleos informales, la mendicidad y el crimen. La violencia doméstica, los problemas de pandillas y milicias urbanas se incrementan en las clases más humildes; son los hombres y los jóvenes más pobres los que ponen sus vidas en medio del fuego; y sus mujeres las que quedan viudas y con hijos, sumándose al numeroso grupo de víctimas vulnerables al desamparo y la miseria. El problema de violencia y guerrillas ha desviado la inversión pública social en la última década. Para finales de los noventa, el gasto público en *justicia y seguridad* fue de 5% doblando su participación en el PIB en relación con 1990 cuando apenas sumaba el 2%. A Colombia, la violencia le cuesta anualmente 24.7% del producto nacional (Londoño y Guerrero, 1999). El problema de la violencia, el crimen y la inestabilidad política son temas de largo análisis y superan las intenciones de este ensayo.

Desigualdad en Colombia

Los datos del DNP del 2000 muestran que el 10% de la población más rica

del país tiene un ingreso 60 veces superior al 10% de los más pobres, la diferencia ha aumentado en 50% desde principios de los años ochenta cuando la misma proporción de ricos superaba 40 veces el ingreso de los pobres. Para 1978, el decil más rico de la población recibía el 47.9% de los ingresos totales, mientras que la mitad más pobre tan sólo obtenía el 12.4%; en 1995, la primera porción había alcanzado el 51% y la segunda se mantenía en 12.4%. Es importante señalar que las tendencias redistributivas han estado afectadas por variaciones opuestas en los sectores urbano y rural, por lo que los efectos sobre los indicadores nacionales en la distribución del ingreso fueron moderados para casi las dos décadas (Ocampo, 1997).

Según el “Colombia Poverty Report” del Banco Mundial, “para finales de los años setenta, la economía colombiana había completado dos décadas de una reducción consistente de la desigualdad y había mejorado su nivel con respecto a los otros países de América Latina”, pero en los años ochenta se mantuvo constante y decayó en los años noventa. Actualmente, la desigualdad en los ingresos en Colombia es muy alta en relación con el contexto internacional, pero es moderada comparándose con los demás países de la región; de los 17 países listados por el Banco Mundial en América Latina, Colombia ocupa el puesto séptimo.

Desde 1984 hubo una desconcentración de la tierra pues disminuyó el Gini de 0.61 a 0.59. En 1996, la concentración de la tierra en Colombia era menor que en Brasil, Argentina, Paraguay y Panamá (Ver Tabla 4).

Tabla 4.

Coefficiente GINI	1978	1988	1995	1999
Nacional	0.53	0.54	0.56	0.57
Urbano	0.47	0.49	0.52	0.54
Rural	0.45	0.47	0.45	0.50

Fuente: Colombia Poverty Report.

A diferencia de las medidas con respecto de la evolución de la pobreza, el coeficiente de desigualdad sí se ha incrementado desde 1978. En términos generales, la distribución del ingreso entre 1978 y 1991 estuvo caracterizada por un deterioro en las zonas rurales y una mejoría en las urbanas, pero prevaleció lo sucedido en el campo de lo cual se presentó un aumento en el coeficiente de Gini nacional (Tabla 2). Para el intervalo posterior (1991-1995) los choques en redistribución del ingreso fueron superiores debido al cambio estructural de la economía colombiana; en estos años la desigualdad aumentó considerablemente en las ciudades (cuatro puntos porcentuales) y disminuyó en el campo (trece puntos porcentuales), pero los cambios tendieron a compensarse mutuamente, dejando en general a 1995 con cifras similares a las de 1991.¹² El principal problema de la inequidad a principios de los años noventa fue la creciente tasa de desempleo que pasó de 9.8% en 1991 al 20.1% en el 2000 (Dane, 2000). Este fenómeno se explica por el descenso de los salarios relativos de los trabajadores no calificados y por la crisis del fin de la década. En

los años noventa, la dispersión en los salarios entre los trabajadores calificados y no calificados fue producto de varios acontecimientos entre ellos “la reducción del precio del capital [a partir del proceso de apertura] que permitió incrementos considerables en inversión y requirió la sustitución de empleados no calificados por empleados calificados [esto redundó en mejoras salariales para los individuos calificados]” (Coyuntura Social, 1997); la revaluación de la tasa de cambio gracias a las enormes entradas de capital por las inversiones petroleras, los grandes préstamos de las empresas privadas con el extranjero y la repatriación de dineros del narcotráfico; las reformas laborales que produjeron un aumento de la mano de obra en relación con el capital; y las reformas tributarias (1990, 1992 y 1995) que afectaron la estructura de costos de las empresas. Todos estos factores hicieron que las empresas tendieran a hacer inversiones intensivas en capital (la revaluación favorece las importaciones) además, esta era una alternativa para afrontar la creciente competencia internacional. La demanda de mano de obra no calificada sólo tuvo un aumento en

12. Las cifras y los datos sobre las tendencias son extraídos del artículo *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978-1996*, de José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Lasso que a su vez los toman de estudios recientes: Reyes *et al.* (1996), Berry y Tenjo (1997), Leivovich y Rodríguez (1997) y Nina (1997).

los primeros años de los años noventa con el crecimiento del sector de la construcción gracias al dinero del narcotráfico.

En los primeros siete años de los años noventa, los ingresos de los hogares crecieron a un ritmo del 3.4% de acuerdo con Cuentas Nacionales, la causa principal fue el aumento del PIB *per cápita* en el sector urbano (en las ciudades creció a una tasa de 7.2% y en el campo disminuyó a 5.7%). Esta enorme brecha se debió al despegue urbano de principios de los años noventa, frente al deterioro del sector agrícola, producto de alguna manera de la apertura de la economía.

En un estudio realizado para la Cepal y el BID,¹³ se muestran que las variables que más inciden positivamente en la distribución del ingreso son el crecimiento del salario mínimo y el proteccionismo, y negativamente el crecimiento del PIB, la inversión en capital fijo y el consumo público. En cuanto a la variable “protección”, el proceso de apertura tuvo resultados negativos en la distribución del ingreso; aunque el impacto de esta variable es relativamente pequeño, en Colombia, dada la magnitud de la reducción (de 46.7% en 1988 a 8% en 1992), el efecto no fue despreciable (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1996).

La creciente participación del sector de servicios por encima de la disminución de la industria manufacturera nacional, el sector agropecuario e incluso la construcción, es una prueba más de que el modelo de apertura

beneficia a unos y va en detrimento del bienestar de otros. El modelo de apertura nunca producirá una redistribución equitativa del ingreso si no es controlado y regulado por el Estado, “Colombia es un país en el que la brecha existente entre ricos y pobres es cada vez mayor y las razones del nefasto insuceso son las reformas estructurales y la liberación económica” (Franco y Gómez, 1998). Uno de los factores más relevantes en la dispersión del ingreso es la educación. “A través del aumento de la educación se genera un proceso de autocorrección frente a un efecto de un impacto de la apertura económica” (Coyuntura Social, 1997). En el estudio de la pobreza hecho por el Banco Mundial, la educación es un elemento recurrente para explicar la disminución de la brecha entre trabajadores calificados y no calificados. La característica de los hogares que han mejorado su situación de pobreza en los últimos años es la inversión en educación, sobre todo para las mujeres. La educación femenina disminuye la tasa de fertilidad, pues la educación les da oportunidades de empleo y permite percibir el alto costo de tener y mantener hijos, lo que ha producido una disminución en el tamaño de las familias y en el riesgo de caer en estado de pobreza.

La desigualdad es un problema de grandes proporciones, es el costo del capitalismo no controlado; para los marxistas, la desigualdad es el fantasma que recorre el mundo capitalista, para los liberales, el resultado del espíritu empresarial, pero aunque

13. Ocampo, José Antonio, Pérez, María José, Tovar Camilo y Lasso Francisco. *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996*. Documento preparado para el Proyecto PNUD-Cepal-BID sobre Política macroeconómica y pobreza en América Latina. En www.iadb.org

se explique como una resultante, lo que no se puede desconocer es el problema social que acarrea: la exclusión. A pesar de que durante los últimos años, los gobiernos hayan presentado sus preocupaciones sobre el tema, hoy en día todavía las tres personas más ricas del mundo en conjunto suman en activos el PIB de los 48 países más pobres, y lo más preocupante es que las tendencias son a que el mundo continúe recorriendo este camino.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante los últimos años, los individuos bajo la línea de pobreza conservaron las mismas características: en los años noventa mantuvieron una estrecha relación con alguno de estos factores: bajas destrezas, menores tasas de ocupación, mayores tasas de dependencia (número de niños por adulto) y menores salarios (Colombia Poverty Report, 2002). Los grupos más vulnerables a la pobreza, en general, son: las mujeres, los niños, los discapacitados, los inmigrantes, quienes no tienen vivienda propia y los ancianos; y los hogares más vulnerables son aquellos con mayor cantidad de hijos, mayor cantidad de miembros sin educación, jefe del hogar con baja escolaridad y poca experiencia laboral. Los tres principales factores que afectan la distribución del ingreso en Colombia son 1) la tasa de dependencia en los sectores rurales, 2) el tamaño de los hogares y 3) los niveles promedio de escolaridad (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1997). Las políticas públicas deben centrarse en disminuir la vulnerabilidad de hogares y personas que presentan un alto riesgo de caer en la pobreza. Inten-

tar disminuir las estadísticas a través de maquillajes pasajeros no es la solución, es decir, darle pan y vestido a un grupo de personas que no los tienen es una ayuda altruista u obligatoria, pero no es la forma correcta de erradicar el problema. El Gobierno debe enfocar todos sus esfuerzos para que las personas se mantengan en condiciones normales de acceder a los recursos, es decir, evitar que caminen por la cuerda floja. El papel de un médico, haciendo un símil con el Estado, no es que el enfermo se mantenga dopado y no sienta el dolor, sino que se recupere y se pueda levantar de la cama e ir a trabajar. Una de las salidas es apoyar el acceso a crédito en el sistema formal y no como lo hacen actualmente por medio de agiotistas (Leivobich y Núñez, 1999).

De acuerdo con la medición a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas, la solución sería incrementar el gasto social y aumentar el cubrimiento de los servicios públicos y la educación, pero esto podría ser una falacia, pues una vez se terminen los programas de asistencia pasará muy poco tiempo para que los individuos vuelvan al estado de pobreza, medido por la línea de pobreza, por lo cual, la mejor forma de erradicar la pobreza es a través de una política que no sólo incremente el cubrimiento de los servicios sociales sino que también incentive a las personas a mejorarse a sí mismas.

Otras dos formas como se puede actuar es a través de mejorar las capacidades de generación de ingresos y el acceso de los individuos a los programas de asistencia social. El perfil general de vulnerabilidad tiene como factor común la falta de educación,

por lo cual, una de las alternativas es aumentar el porcentaje de gasto público en inversión en capital humano; para que haya más cubrimiento y más calidad educativa. El Estado debe preocuparse no sólo por cuántos niños hay matriculados, cuántas personas se suman al número de alfabetos, cuántas escuelas se construyen, sino por mejorar la calidad de los profesores y la estructura educativa en general. La educación en Colombia debe ser el foco de la lucha contra la pobreza, no sólo por su aporte como capital humano, sino porque es la mejor herramienta para hacer frente a los problemas de tipo socioeconómico: reduce las probabilidades de violencia intrafamiliar, genera autoestima, promueve la búsqueda de nuevas formas de comunicación, etc. Este tema de la calidad de la educación es clave, y no sólo la calidad sino la forma en que el sistema aprecia los resultados: el mundo laboral colombiano es esnobista, las carreras técnicas e intermedias son vistas como mediocres y minusvaloradas en relación con las carreras profesionales; sin embargo, las primeras son necesarias para impulsar la modernización de las pymes y las empresas familiares que son las mayores empleadoras. El país necesita también de tecnólogos bien remunerados, no de profesionales desempleados y en abundancia.

La tendencia que mantuvo la economía colombiana hasta 1995 estuvo caracterizada por una disminución de los niveles de pobreza, sin embargo, el gran remezón de finales de la década produjo una caída de los logros económicos que dejó al país con un retroceso de once años. El cambio estructural que sufrió el país con el modelo

aperturista de 1990 tuvo sus efectos en los sectores agrícola e industrial que no pudieron sostener los elevados costos de una revaluación real del peso, de un aumento del salario real y de un aumento de la tasa impositiva frente a una competencia internacional que entraba con paso firme. El creciente desempleo que dejó la disminución de la protección a la industria nacional ayudó a aumentar las dimensiones del problema de la pobreza. La generación de ingresos es el principal motor de los hogares para evitar caer en estado de miseria. Según el estudio preparado para la Cepal y el BID (Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso, 1997), las dos únicas variables que contribuyen a mejorar la distribución del ingreso y a disminuir los niveles de pobreza son el aumento del salario mínimo y la disminución de la tasa de desempleo; lo primero puede traer resultados contrarios, la segunda es el objetivo de toda economía. No obstante, el primer factor que incide en la reducción de la pobreza es el crecimiento económico. Según Leivovich y Núñez (1999): “La incidencia está correlacionada negativamente con el crecimiento del PIB y positivamente con la tasa de inflación y el desempleo, siendo estadísticamente significativos [...] Por cada punto porcentual de mayor crecimiento, la incidencia se reduce 1.6 puntos y por cada punto de desempleo, la pobreza aumenta 1.6 puntos”.

La literatura económica en general habla de reforma agraria y gasto público en inversión social como alternativas para mejorar el problema de la mala distribución del ingreso y la concentración de la riqueza, pero la historia nos demuestra que las muchas reformas que el Estado ha he-

cho desde 1930 no han tenido el efecto esperado y que a pesar de que los gobiernos siempre han invertido en gasto social, la redistribución de esta inversión no ha logrado mitigar en gran medida el problema; “esta estrategia de redistribución tiene muy poco impacto en la concentración del ingreso, a pesar del hecho de que los programas (tales como educación, salud, y programas especiales en el sector rural) son considerablemente progresivos. Esto también parece que no altera el problema de la pobreza definida con la línea de pobreza” (González, 1996). La inversión social para ampliar el cubrimiento de los servicios y la asistencia no mejora el problema de la línea de pobreza, pues ésta se mide en términos del ingreso y éste no se ve impulsado si la tasa de ocupación sigue tan baja. El desafío de la administración Uribe (2002-2006) es mejorar el problema del desempleo; en el *trade-off* entre el nivel de precios y la ocupación siempre deberá ganar el empleo porque de qué sirve una inflación del 6% si no se tiene un trabajo generador de ingresos. Además, no hay que olvidar que el empleo no sólo es un factor económico, sino social; la autoestima que produce el empleo disminuye los riesgos de violencia y criminalidad.

Si bien todas las políticas sociales que se han aplicado en Colombia en los últimos cincuenta años han apuntado a mejorar la situación de las clases más desfavorecidas, no pasa lo mismo con las políticas económicas. La práctica de políticas efímeras no ha dado resultado, la implementación de planes de aplicación coyuntural se queda con cada gobierno, por tal razón hay que pensar en la aplicación de todo un sistema de políticas de lar-

go plazo que tenga como núcleo el incremento de la calidad de la educación.

Dice David Landes (1998): “a grandes rasgos, este mundo está dividido en tres tipos de países: aquellos que gastan mucho dinero para que su población no aumente de peso; aquellos cuyos habitantes comen para vivir y aquellos cuyos habitantes no saben cómo obtendrán su próxima comida”. Colombia tiene un gran reto para este siglo: buscar las mejores estrategias para que la mayoría de su población, los más de 27 millones que se encuentran en condiciones paupérrimas, logren superar el drama de saber cómo obtendrán su próxima comida. ☼

BIBLIOGRAFIA

Ayala, Ulpiano. *Hacia una red de protección social para Colombia*. Informe presentado por Fedesarrollo al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo. 2001.

Banco Mundial. 2002 *Colombia Poverty Report*, en www.worldbank.com

_____. (2002) *Informe sobre la pobreza 2000-2001*, en www.worldbank.org/poverty.

Bejarano, Jesús Antonio. *La economía colombiana entre 1946-1958*, en *Café, Economía e Industria, Enciclopedia Nueva Historia de Colombia*, Vol. V. Págs. 150-160. 1989.

_____, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001; lucha contra la pobreza, panorama general*. www.worldbank.org/poverty

Carvajal, Beatriz. *La pobreza en Colombia 1886-1930*. Estado, Iglesia y ciudadanos en <http://136.142.158.105/Lasa97/castro.pdf>. 1997.

Coyuntura Social. *¿Al fin qué ha pasado con la distribución del ingreso en Colombia?* No 17. Noviembre, 1997.

_____. *Informe de pobreza y evaluación de la red de asistencia social.* No. 26, Mayo, 2002.

Cuéllar, Carlos Enrique y Uribe José, *Pobreza y calidad de vida en el sector campesino colombiano: un modelo econométrico.* 2001.

Departamento Nacional de Planeación Boletín No. 26. 2000.

Franco, Humberto y Gómez Alfonso *La concepción apriorística del desarrollo Económico: Lecciones para Colombia* Revista Universidad EAFIT, Oct-Dic. 1998.

Fresneda, Oscar, González Jorge Iván, Cárdenas Miguel Eduardo y Sarmiento Libardo *Reducción de la pobreza en Colombia: el impacto de las políticas públicas*, Estrategias para reducir la pobreza en América Latina y el Caribe, en www.undp.org/rblac/documents/poverty/rla_92009/. 1996.

Gaviria, Juan Felipe, *La economía colombiana entre 1958-1970*, en *Café, Economía e Industria*, Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. V Pág.161e. 1989.

Greco. *Crecimiento económico colombiano en el siglo XX*, Banco de la República, Fondo de Cultura Económica. 2002.

González, Juan Manuel. *The Elusiveness of Poverty in Colombia*, en www.136.142.158.105/LASA98/González.PDF. 1995.

Landes, David. *La riqueza y la pobreza de las naciones.* Ed. Vergara. 1999.

Leibovich, José y Núñez Jairo. *Activos y recursos de la población pobre*

en Colombia, el Trimestre Económico Vol. 66, No. 263, México, Jul-Sep. Págs. 501-561. 1999.

Londoño, Juan Luis y Guerrero Rodrigo. *La violencia y sus costos en América Latina*, Revista Coyuntura Social, No. 21, Noviembre, Págs. 73-105. 1998.

Londoño, Juan Luis. *Brechas sociales en Colombia*, en *Economía y Regiones*, Nueva Historia de Colombia, Vol. VIII. 1998.

López R. y Valdez A. *Determinants of Rural Poverty in Colombia*, Banco Mundial, Mimeografiado. 1996.

Lora, Eduardo y Crane Catalina. *La apertura y la recuperación del crecimiento económico*, Apertura y crecimiento, el reto de los noventa. Tercer Mundo. 1991.

May, Ernest. *La pobreza en Colombia: un estudio del Banco Mundial*, Tercer Mundo Editores. 1996.

Tirado Mejía, Álvaro. *Del Frente Nacional al momento actual, diagnóstico de una crisis.* Enciclopedia Nueva Historia de Colombia. Vol. II. Planeta, Pág. 397-407. 1989.

Tirado Mejía, Álvaro. *Rojas Pinilla: del golpe de opinión al exilio.* Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. II, Planeta, Pág. 105-125. 1989.

Meade, J.E. *La economía justa.* Ediciones Orbis. 1974.

Myrdal, Gunnar. *La pobreza de las naciones.* Editorial Ariel. 1974.

Ocampo, José Antonio. *Crisis mundial y cambio estructural.* Historia Económica Colombiana, Compilador: José Antonio Ocampo, Tercer Mundo Editores. 1987.

----- María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Lasso. *Macroecono-*

mía, ajuste estructural y equidad en Colombia 1978- 1996. Documento preparado para el Proyecto PNUD-Cepal-BID sobre Política macroeconómica y pobreza en América Latina. En www.iadb.org. 1997.

Ramírez, David y Lehman Frederick. *La administración Samper*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. VII, Planeta. 1998.

Restrepo, Juan Camilo. *El gobierno de Belisario Betancur (1982-1986)*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. VII, Ed. Planeta, Pág. 43-60. 1998.

Sánchez, Fabio y Núñez Jairo. *Medición de la Pobreza en Colombia*. 1999.

Sarmiento Palacio, Eduardo. *Apertura y crecimiento económico*. Tercer Mundo Editores, Santa Fe de Bogotá. 1996.

Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Ed. Alfred A. Knopf, New York. 1999.

Silva Luján, Gabriel. *Carlos Lleras y Misael Pastrana: reforma del Estado*

y crisis del Frente Nacional. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. II, Planeta Pág.237-262. 1989.

-----*Lleras Camargo y Valencia: entre el reformismo y la opresión*. Enciclopedia Nueva Historia de Colombia, Vol. II, Planeta, 1989, Pág. 211-236. 1989.

Thorp, Rosemary. *Progreso, pobreza y exclusión: Una historia económica de América Latina en el siglo xx*. BID, Nueva York. 1998.

Internet:

www.worldbank.org/poverty

www.monografias.com

www.dane.gov.co

www.dnp.gov.co

www.cepal.orgwww.bid.org

www.bancomundial.org

www.banrep.gov.co

www.lanota.com.cow

www.fedesarrollo.org.co