

La Pobreza en la Costa Atlántica según necesidades básicas insatisfechas 1985-1993*

Yondilver Maestre Fuentes**

INTRODUCCION

Necesariamente debemos aclarar que bajo el término de pobreza son abarcados diversos aspectos de la vida social humana, valorados negativamente. Dentro de las características del concepto de pobreza, se destacan dos, según la línea de pensamiento de la CEPAL:

1. Es un concepto multidimensional. Abarca un síndrome situación al cual están asociadas circunstancias como: desnutrición, infraconsumo, bajos niveles educativos, inserción inestable en la producción o dentro de sectores atrasados de la misma, condiciones habitacionales y sanitarias precarias. En una perspectiva amplia, no solo se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas materiales, sino que se extiende a otras necesidades también básicas aunque de naturaleza no material: autorrealización personal, libertad, derechos humanos, participación en mecanismos sociales de integración y decisión, y en las manifestaciones culturales.

2. Es un concepto relativo a un contexto histórico y social determinado. Se basa en juicios de valor sobre los niveles de bienes-

tar mínimamente aceptables para llevar una vida digna, sobre las necesidades básicas cuya satisfacción es indispensable, y sobre los grados de privación que se consideran intolerables. La apreciación acerca de la pobreza, evoluciona a medida que progresa la sociedad, y varía con las condiciones materiales y culturales.

El contenido del concepto de pobreza se modifica, pues, con las normas sobre necesidades básicas o bienestar. El carácter normativo del concepto de pobreza no significa, sin embargo, que su construcción en los distintos momentos y contextos sociales sea totalmente arbitraria y desligada de las condiciones objetivas. La determinación de las necesidades básicas no es simplemente resultado de juicios de valor formulados subjetivamente por personas particulares o grupos que ejercen el poder. La necesidad tiene un fundamento objetivo. Los individuos pertenecientes a determinadas clases sociales y ubicados históricamente reciben una jerarquización en sus valores, que interiorizan y hacen propia, pero no constituyen estructuras axiológicas autónomas de la sociedad en que están insertos.

El concepto de pobreza, por otra parte, no ha podido ser integrado a ningún marco teórico como un concepto analítico relevante. Corresponde más a una categoría descriptiva que expresa un fenómeno observable y medible. Su utilización es, no obstante, enriquecedora en la descripción de las desigualdades sociales y

* Este artículo es un resumen modificado de un trabajo dirigido presentado como requisito de grado para optar al título de Economista en la Corporación Universitaria de la Costa, bajo la dirección del doctor Gustavo Vergel Cabrales. Mayo de 1997.

** Economista

cobra especial importancia cuando existe la voluntad política de erradicar las situaciones críticas de insatisfacción de las necesidades humanas básicas.

De las características que se han destacado en el concepto de pobreza, se desprenden dificultades para su medición. Operativamente ha de buscarse identificar la pobreza según las normas y valores que corresponden con el momento histórico y el contexto social. Y, de otra parte, debería abarcar las múltiples dimensiones de las necesidades humanas. Lo primero, significa que hay un mayor o menor grado de subjetividad en la delimitación de los sectores pobres. En cuanto a lo segundo, se impone, de partida, una restricción ya que es imposible medir el grado de satisfacción de las necesidades básicas no materiales, tanto desde el punto de vista de la información disponible, como de los criterios a aplicar para fijar límites entre pobres y no pobres.¹

1. GENERALIDADES

Desde tiempos remotos la humanidad se ha enfrentado con el flagelo del hambre y la miseria, ello fue determinante del inicio de lucha entre los que tenían todo y los que no tenían nada, lucha que parece se extenderá hasta finales de la humanidad, pues ha permanecido en el tiempo y en el espacio y de la cual ninguna nación se ha librado, ni se librará teniendo en cuenta que las diferencias entre países ricos y pobres se ahondan de manera acelerada.

Sin embargo a lo largo de los últimos 30 años el mundo en desarrollo ha logrado enormes avances económicos. Ello puede observarse con mayor claridad en la tendencia ascendente de los ingresos y el consumo; indicadores como la esperanza de vida al nacer, la mortalidad en la niñez

y el aprovechamiento educacional han mostrado todos mejoría, con este trasfondo de éxitos resulta todavía asombroso que más de 1.000 millones de habitantes del mundo estén viviendo en condiciones de pobreza.²

La CEPAL en América Latina desde sus inicios en 1948 se ha inspirado en la necesidad de coordinar políticas económicas tendientes a promover el desarrollo económico y mejoras en las condiciones de vida de sus habitantes, es decir, desde su misma concepción y en su larga existencia ha contribuido a la formación de una consciencia sobre el desarrollo económico y social de América Latina, pero sus acciones han sido eso, orientadoras y diseñadoras de políticas económicas y sociales para hacer frente a las grandes transformaciones que ha sufrido el mundo, pero ello no ha bastado para subsanar la miseria de casi 200 millones de personas en nuestra región.

Para el caso colombiano la aplicación de las recetas Cepalinas no obstante de sus logros en materia económica, no lograron introducir serias transformaciones en las estructuras sociales, como es el caso en la distribución del ingreso que presenta en general la misma estructura de los años sesenta y principios de los setenta, con su característica principal "alto grado de concentración y de inequidad", reflejado en el hecho de que el 20% de la población urbana recibe más del 50% de los ingresos urbanos, mientras que el 50% de la población urbana más pobre recibe solo el 22% del ingreso total, además se observa una tendencia al deterioro del ingreso familiar de la población urbana más pobre.

Otro elemento incidente en los índices de pobreza, son las tasas de desempleo, que de acuerdo con las cifras del DANE,

1. Véase *La Pobreza en Colombia*, DNP, PNDUD, UNICEF, DANE; tomo I, P. 12.

2. Véase el informe sobre desarrollo mundial 1990, Banco Mundial pag. 1.

en Colombia ha venido creciendo constantemente, por ejemplo entre 1981 y 1986 llegó a niveles del 14%, y para el año de realización del presente estudio a pesar de mostrar signos de recuperación supera el orden del 9.6%, lo cual viene confirmando la incapacidad del sector productivo para absorber los volúmenes crecientes de mano de obra y del Estado para implementar políticas adecuadas al respecto. El desempleo es un fenómeno altamente incidente en las condiciones de vida y de trabajo de un amplio sector de la población.

Los elementos señalados a grosso modo; concentración económica, inequitativa distribución del ingreso y desempleo son factores determinantes en Colombia de los niveles de pobreza de su población; por ello los hemos tocado en este planteamiento como antecedentes pertinentes del tema de estudio.

Colombia es un país en donde el 40% de su población vive en condiciones de pobreza, es decir cerca de 13 millones de habitantes, son definidos por el DANE como pobres, es una cifra alarmante y además creciente en razón a que durante el cuatrienio del gobierno anterior la cuestión social no fue prioritaria, ni en los propósitos, ni en la inversión, y en el actual gobierno muy a pesar de contar con un Plan de Desarrollo "El Salto Social" que tiene como prioridad la cuestión social, las circunstancias políticas que se han dado en sus dos primeros años han impedido hacer realidad tan significativa propuesta.

No quieren decir las cifras citadas que en Colombia no se haya trabajado en procura de lograr una mayor calidad de la vida, y que no se haya avanzado al respecto. A partir de los inicios de la década de los 80's se comienza a legislar en ese sentido, de otra parte en los tres últimos planes de desarrollo se han incluido políticas y estrategias para luchar

contra el flagelo de la pobreza, además se han implementado tales medidas con la creación de diversos entes y programas (por ejemplo la red de solidaridad social) para mitigar los efectos de la pobreza. Sin embargo la dinámica del crecimiento poblacional aún cuando ha venido disminuyendo sigue siendo alta y factores de orden político, económico y social determinan que los esfuerzos resulten inferiores a los requeridos para realmente disminuir de manera apreciable este flagelo, que repetimos padece el 40% de la población colombiana.

La inversión social en Colombia de 1985 a 1989 experimentó una menor participación en términos del PIB respecto al nivel registrado en la primera mitad de los años 80's. En 1992 el gasto social es menor aún al máximo registrado en 1984 que fue de 9.4% en términos del PIB y en 1993; por ejemplo se invirtió 2.9% en educación muy distante del 3.5% del PIB que se invirtió en ese sector en 1980, nivel calificado por el PNUD como desarrollo humano bajo. (Cuando hablamos de inversión social nos referimos a Educación, Salud, Vivienda y Seguridad Social), y ello es muy grave para un país donde 13 millones de sus habitantes viven en condiciones de extrema pobreza.

El desarrollo económico colombiano ha sido un proceso excluyente. Si bien el crecimiento ha sido relativamente exitoso y los indicadores sociales presentan avances, al examinar la composición del crecimiento y la localización de sus beneficios, poca duda cabe sobre que aquel y estos se han concentrado en unas pocas regiones, en ciertas actividades económicas y en algunos grupos sociales. Mientras tanto, han venido siendo excluidos de las posibilidades de desarrollo un gran número de áreas geográficas hoy pobres, apartadas y marginadas.

Es bien sabido que el crecimiento económico se ha concentrado en unas pocas

áreas geográficas. Ello ha sido estimulado no solo por los procesos acumulativos propios del estilo de desarrollo, sino por la orientación de las inversiones públicas en favor de esas mismas áreas.

Como consecuencia de las anteriores desigualdades regionales la pobreza en la región costa Atlántica alcanza niveles preocupantes, no solo en relación con los indicadores nacionales sino intrarregional e interdepartamental. El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) nos da una clara visión de la magnitud del problema, en donde en 1993, Sucre nos presenta un índice de NBI del 73%; Córdoba del 74%; Bolívar del 64%; Magdalena del 63%; Cesar del 63% y Atlántico del orden del 43%, de donde es fácil concluir que más del 50% de la población de la costa Atlántica se encuentra por debajo de la línea de pobreza y dentro de ella una buena porción en pobreza absoluta. Lo que para la costa Atlántica hace más dramática esta situación es que la población con NBI no se distribuye homogéneamente al interior de cada departamento, al interior de cada municipio; este se concibe en veredas, caseríos, etc., es decir sitios en donde la presencia del Estado es nula, hecho sumamente grave finalizando el Siglo XX.

Aunque en el país se ha logrado, según datos oficiales reducir algunos índices de los componentes del NBI, a nivel nacional, con las desigualdades regionales existentes su efecto no ha sido notorio en la costa Atlántica, a tal punto que para finales de 1993 habían 3.8 millones de personas con NBI, es decir el 54% de su población, dato muy significativo si se compara con el nivel nacional que era de 35% para el mismo año.

La pobreza en la Costa Caribe que afecta a más del 50% de sus gentes, reviste particularidades específicas, generadas en las desigualdades regionales, en los modelos de desarrollo puestos en vigencia

y en las políticas macroeconómicas pertinentes, en la distribución inequitativa del ingreso nacional, en el no cumplimiento de los programas de inversión social y en el no acertado manejo administrativo de las transferencias en la Región Caribe.

2. CARACTERIZACION DE LA POBREZA EN LA REGION COSTA ATLANTICA

2.1. Generalidades

El desarrollo del bienestar social de la población está asociado en forma directa con el crecimiento económico, dado que este permite la consecución de los recursos con los cuales se satisfacen las necesidades sociales.

En el período 1980-1990 el PIB por habitante en Colombia se destaca por ser el único país de América Latina en mostrar un crecimiento positivo de 16.2%³. No obstante, de acuerdo con el método de indicadores de NBI, para 1990 el grado de incidencia de la pobreza era de 36.3% a nivel nacional, 11.960.500 personas, marcándose una amplia desigualdad entre el área rural y urbana de lo cual se desprende que con solo crecimiento económico no se supera la pobreza. Se requiere además combinar los objetivos de crecimiento con la equidad y la justicia social.

De acuerdo con los indicadores de NBI los cuales hacen referencia a las características físicas inadecuadas de la vivienda, ausentismo escolar, hacinamiento crítico, servicios inadecuados y alta dependencia económica, el país muestra un continuo mejoramiento en las condiciones de vida de los colombianos más pobres durante el período intercensal 1985-1993, tanto en el área rural como urbana. Para 1985, el 45.6% de la población era pobre,

3. CEPAL. "Balance de la Economía de América Latina y el Caribe", 1990, notas sobre Economía y Desarrollo. No. 500/504.

según NBI, y en 1993 el grado de incidencia de la pobreza cae al 35.8%.

El panorama de acuerdo a los indicadores de NBI para el conjunto de la costa Atlántica muestra también signos de mejoría para el período intercensal 1985-1993, mientras que para 1985, el grado de incidencia de la pobreza según este método era de 60.63%, para el año 1993 cae al 23.41%.

Respecto a los servicios públicos, en el período 1985-1993, la proporción de viviendas que disponían de los tres servicios básicos (acueducto, alcantarillado y energía eléctrica) pasó de 56.80% a 61.57%, y la proporción de viviendas sin ninguno de ellos se redujo de 17.58% a 10.44% en el orden nacional; mientras que para la costa Atlántica la proporción de viviendas que contaban con los tres servicios pasó de 26.91% a 38.40%, y la proporción de viviendas sin ninguno de ellos se redujo de 25.23% a 15.07%.

2.2. Evolución Global de los Indicadores de NBI durante el Período Intercensal 1985-1993

2.2.1. A Nivel de Personas. A lo largo del período intercensal 1985-1993 la población colombiana aumentó en un 18.87%, y la población para el conjunto de la región costa Atlántica se incrementó en un 20.13%. En los 8 años de estudio el porcentaje de personas captadas por los indicadores de NBI presentó una variación de 21.49% para el total nacional y la población en condiciones de miseria registró una variación de 34.65% al pasar de 22.80% en 1985 a 14.90% en 1993; no obstante, para la región costa Atlántica el porcentaje de personas consideradas con necesidades básicas insatisfechas a lo largo de este período registró una variación de 13.96%, al pasar de 59.90% en 1985 a 51.54% en 1993, indicador bastante preocupante dado su alto grado de incidencia, en cuanto a la población en condi-

ciones de miseria se registró una variación de 20.18% al pasar de 32.46% en 1985 a 25.91% en 1993.

El número de personas ubicadas en zonas urbanas en la costa Atlántica para el período intercensal con necesidades básicas insatisfechas presenta un incremento por encima del resto del país, incremento éste de 15.03% registrando un aumento de 263.692 personas, pasando de 1.754.526 personas en 1985 a 2.018.218 en 1993; no obstante, hay que resaltar el incremento significativo que experimentó la población en condiciones de miseria (9.53%), incrementándose en 88.140 personas, al pasar a 1.013.703 personas en condiciones de miseria en 1993, en contrasentido con lo ocurrido en las zonas urbanas del resto del país.

El número de personas ubicadas en zonas rurales de la costa Atlántica con condiciones de NBI registra una disminución de 6.98%, disminuyéndose el número de personas en 113.445; mientras que vale la pena resaltar la notable e importante disminución del número de personas en condiciones de miseria 503.626 personas, al pasar de 1.269.788 en 1985 a 766.162 en 1993, registrando una disminución de 39.66%.

2.2.2. A Nivel de Hogares. En lo referente a la evolución de los indicadores de NBI por hogares se puede observar que registran una tendencia a disminuir, en el período intercensal 1985-1993 los hogares con necesidades básicas insatisfechas registró una disminución de 26.33% y los hogares en condiciones de miseria se redujeron en un 41.53% para el total nacional; mientras que para la costa Atlántica los hogares con necesidades básicas insatisfechas experimentaron una variación de 17.52% al pasar de 55.64% en 1985 a 45.89% en 1993, y los hogares en condiciones de miseria se disminuyeron en 34.91% pasando a representar un 21.09% en 1993.

Para el caso de los hogares con necesidades básicas insatisfechas y en condiciones de miseria, los cambios más profundos se experimentaron en las zonas rurales; para el período 1985-1993 los hogares en condiciones de miseria se redujeron en 31.58% a nivel nacional y en un 10.30% a nivel de la costa Atlántica.

No obstante para las zonas rurales los hogares en condiciones de NBI presentaron disminuciones del orden de 23.39% para el resto del país y 34.02% para la costa Atlántica; mientras que los hogares en condiciones de miseria se disminuyeron en un 37.89% para el promedio nacional y en un 52.36% para la región costa Atlántica.

3. CONCLUSIONES

1. Como producto del crecimiento económico en Colombia se han registrado, en los últimos 10 años, aceptables cambios o mejoramiento de los indicadores en algunos aspectos sociales, los cuales pueden evidenciarse con las cifras que aparecen en el contenido de este trabajo, no obstante, lo cual no fue suficiente para reducir, en forma significativa, las tremendas desigualdades sociales y económicas y menos aún resolver el crítico problema de las necesidades básicas insatisfechas a nivel nacional.

Los importantes cambios logrados en algunos aspectos sociales también estuvieron sustentados en las serias disminuciones del crecimiento demográfico y en el factor no menos importante como lo ha sido la profunda transformación espacial en la distribución de la población, que es hoy objeto de estudio de demógrafos y sociólogos en Colombia.

2. Las características de los modelos de desarrollo, que se han adoptado en nuestro país han coadyuvado al mantenimiento de estructuras inequitativas de distribución del ingreso a nivel nacional, para el caso de la Costa Caribe estos efectos

se profundizan aún más, dada en general la escasa capacidad de la región para generar ingresos y el asentamiento de grupos económicos, políticos y sociales con deficiente capacidad de negociación con el Estado con miras a lograr una equitativa orientación del gasto público social que permita una superación del atraso de la Región Caribe.

3. No obstante, los avances logrados en la disminución de los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en los últimos años, todavía se hace muy notorio el diferencial urbano-rural en la Región costa Atlántica y lo que es más grave aún es la alta proporción de personas con necesidades básicas insatisfechas, según el Censo de 1993, en las zonas urbanas de la costa Atlántica 45.44% y 21.11% en condiciones de miseria, a pesar de ello para las zonas rurales estos índices se sitúan por encima al ubicarse en 63.19 el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas y en 35.19% en condiciones de miseria, lo cual seculariza la pobreza en la zona rural de la Costa.

4. Los anteriores argumentos nos señalan de manera muy evidente la situación de pobreza de la región costa Atlántica, lo cual es una consecuencia de la insuficiencia de ingresos en Colombia y de la inoperancia del Estado en la tarea de mejorar la distribución inequitativa del ingreso, y si tenemos en cuenta que en el caso de la Costa Caribe la estructura ocupacional de la población en su mayor proporción está asociada a sectores de baja capacidad en la generación de ingresos, presentándose que para 1993 el 37.48% de la población ocupada se desempeñaban como trabajadores independientes, empleados domésticos o trabajador familiar sin remuneración, ubicándose en las ciudades en estas categorías el 34.49% de los ocupados y en la zona rural el 45.19% de los ocupados por tanto no hay que perder de vista que los traba-

jadadores ubicados en estas categorías tienen una mayor participación en los hogares pobres y si se tiene en cuenta que en la categoría de Patronos la participación es de 6.09% para el total de la costa Atlántica, contra 6.79% de promedio urbano y 4.35% de promedio rural, esto nos refleja claramente la alta concentración de la propiedad territorial en esta Región, lo cual ayuda a mantener altos índices de inequidad y de pobreza.

5. El nudo del problema que no se ha podido solucionar ni contemplar en los planes de desarrollo consiste en que no se pueden generar cambios substanciales, tendientes a mejorar el nivel de vida de la población de la región, si no se da una drástica redistribución del ingreso o lo que es peor si no se hace una profunda alteración de los patrones de distribución del ingreso que caracterizan al modelo Latinoamericano del Capitalismo dependiente. Por ello las políticas contenidas en los planes de desarrollo se han identificado con un modelo de crecimiento de la actividad productiva, estando siempre en contrasentido con los objetivos del desarrollo, tales como resolver los problemas del desarrollo económico y social de la población tendiente a lograr el desarrollo y bienestar humano.

En Colombia los planes de desarrollo, le han dado prioridad como parte de las políticas sociales para luchar contra la pobreza a los objetivos y programas orientados a reducir sus niveles en el país, ello ha sido notorio en los planes de los cuatro últimos gobiernos. Teniendo en cuenta los múltiples componentes de la situación de pobreza, las formulaciones han tendido a ser cada vez más integrales. Sin embargo en la práctica los programas mantienen un enorme enfoque y desarrollo sectorialista. Solo en los programas de finales de los 80's se observó la intención de un abordaje integrado del problema, con un énfasis regional, y fruto de ello fueron el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan

de Acción Inmediata que cubrió a los 100 municipios más pobres del país.

El desarrollo de planes integrales, como el PNR, han tenido éxitos pasajeros debido a la falta de continuidad que le han otorgado. Sin embargo, es indudable la mayor capacidad comunitaria que se ha generado con este tipo de intervenciones, lo cual, no obstante representa un avance en el campo social.

De otro lado un enfoque integral exige una coordinación y una organización institucional también integrada. Esta ha sido una de las carencias tradicionales para lograr un impacto definitivo. Las consejerías creadas para tal fin han resultado relativamente inoperantes y han sido superadas por el poder institucional de los actores sectoriales.

Examinando los elementos de mayor influencia en la determinación de los niveles de pobreza tenemos que en lo correspondiente a la situación de vivienda y de los servicios públicos domiciliarios las políticas adelantadas no han logrado el éxito esperado de acuerdo a lo que se había propuesto, y han tropezado con múltiples barreras de tipo institucional y de mercado. Además las responsabilidades municipales y regionales particularmente en lo referente a los servicios públicos, no han logrado integrarse a los propósitos nacionales.

Las políticas públicas hacia los sectores sociales durante las dos últimas décadas han sido cambiantes y relativamente tímidas. Durante la década de los 80's el sector social vivió un proceso de transformación permanente que no permitió consolidar el desarrollo definitivo, fue en la práctica un período necesario de crisis y transformación mediante la reflexión y ensayos sobre los aspectos que fueron posteriormente objeto de las reformas que se comienzan a suceder en los primeros años de los 90's y que todavía no alcanzan a mostrar resultados contundentes en la erradicación del flagelo de la pobreza.