



# Misión Rural

Transición, Convivencia y Sostenibilidad

DOCUMENTO 10

# POBREZA



IICA  
MISIÓN RURAL  
#2  
998  
FN-5162 v.10

Colección Documentos  
de la Misión Rural

Colombia





# Misión Rural

Transición, Convivencia y Sostenibilidad

DOCUMENTO 10

# POBREZA



IICA  
MISION RURAL  
#2  
998  
FN-5162 v.10

Colección Documentos  
de la Misión Rural

Colombia







# Misión Rural

Transición, Convivencia y Sostenibilidad

# POBREZA

SEMINARIO PERMANENTE

**Ponentes:**

**Consuelo Corredor  
Clara Ramírez  
Oscar Fresneda**



República de Colombia



Ministerio de Agricultura  
y Desarrollo Rural



La Serie Documentos de la **Misión Rural** es un material de divulgación, para el análisis y la formulación de aportes y sugerencias, que serán recibidos en los nodos de la Red Transitar, en todo el país.

Carátula: "Orquídeas de la provincia de Antioquia". De la serie de grabados realizados por Charles Saffray y Edouard Andre, expedicionarios franceses del siglo XIX, en el Nuevo Reino de Granada.

## **Misión Rural, Colombia, 1998.**

**Presidente:** Rafael Echeverri P.

**Representante del Iica en Colombia:** Edgardo Moscardi

**Coordinadores de las Agendas:**

**Dinamización productiva: Hacia la competitividad, eficiencia y rentabilidad:** Alvaro Balcazar, Cega  
**Economía campesina y seguridad alimentaria:** Mario Valderrama  
**Pobreza rural:** Alcides Gómez

**Educación, ciencia y tecnología:** Darío Bustamante

**Institucionalidad:** Fernando Bernal

**Sostenibilidad y medio ambiente:** Antonio Villa

**Colombia: territorios de convivencia:** Guillermo Solarte

**Proyectos Especiales:** Patricia Lizarazo

**Asesores:**

Hector Moreno  
Hector Mondragón  
Hector Arenas  
Rosa Inés Ospina  
Angela Espinosa  
Absalón Machado  
Jesús A. Bejarano  
Carlos Federico Espinel  
Carlos Felipe Jaramillo  
Luz Amparo Fonseca  
Martha Alicia Duque G.

**Comunicaciones:** Elizabeth Meek

**Investigadores asistentes:**

María del Pilar Ribero  
Martha Patricia Cruz  
Ricardo Pedraza  
Carlos E. Molano  
Guillermo Montoya  
Elisa Montaña  
Lina María Castaño  
Althair González

**Nodos regionales:**

Costa Atlántica: Universidad del Norte  
Oriente: Universidad Industrial de Santander  
Occidente: Universidad del Valle  
Orinoquia: Corpes Orinoquia  
Amazonia: Corpes Amazonia

**Misión Rural:**

Sede: Carrera 30, Calle 45 - Ciudad Universitaria, Edificio IICA.  
Tels.: 3681096 - 3683677, Fax: 3680920, e-mail: [lica@colomsat.net.co](mailto:lica@colomsat.net.co)  
Santa Fe de Bogotá, D. C., Colombia

IICA  
MISION RURAL  
E. Q.  
7998  
1FN-5762  
V. 170

# CONTENIDO

PRESENTACIÓN

ALGUNAS REFLEXIONES ANALÍTICAS SOBRE EL CONCEPTO DE POBREZA

CONSUELO CORREDOR

PROBLEMAS ASOCIADOS A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

CLARA RAMÍREZ

BALANCE SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

OSCAR FRESNEDA

CONVERSATORIO



# PRESENTACIÓN

Quiero en primer término, en nombre de la Misión Rural y del Ilica, expresar los agradecimientos a los colegas Consuelo Corredor, directora del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional, la doctora Clara Ramírez de la Misión Social del Dnp y Oscar Fresneda, consultor de Naciones Unidas.

La primera presentación será la de Consuelo, sobre la conceptualización de la pobreza, luego Clara, sobre los problemas asociados con la medición de los indicadores de pobreza y, finalmente, Oscar se referirá a la realidad de la situación de la pobreza en Colombia.

El foro se ocupa del tema de la pobreza en general, es responsabilidad de la Misión llevarlo al ámbito rural.

Quizás sea conveniente recordar algunas cosas de manera muy rápida. Lo primero, entre 1973 y 1993 la población colombiana pasó de 23 millones a 38 millones, con una tasa anual de crecimiento de la población del 2.5%, en esos mismos 20 años el crecimiento del producto interno bruto fue del 4.0%, sin embargo, la mitad de la población tuvo un nivel de ingresos por debajo del cual se considera que está en situación de pobreza.

Por lo tanto, uno puede inferir que el

crecimiento del ingreso per capita no disminuye *per se* la desigualdad en la distribución del ingreso ni la pobreza, fenómenos relacionados más no análogos.

Un segundo aspecto que será importante recordar, es el siguiente: es sabido que el gasto público ha venido aumentando especialmente a partir de esta década de los '90, sin embargo el crecimiento del gasto social parece hacerlo a un ritmo menor que el crecimiento del gasto público total, especialmente en componentes fundamentales como son salud y educación. Ese gasto público en salud y educación, con relación a parámetros de la región a nivel latinoamericano, para Colombia es inferior en un 25%.

Quizás en donde la desigualdad es más evidente es en la distribución de los ingresos. Cuando se compara el ingreso del 10% más rico de la región, con el ingreso del 10% más pobre, en el caso colombiano, ese 10% más rico percibe 30 veces y media el ingreso del 10% más pobre; desigualdad mayor a la colombiana la presentan Chile, Panamá, Honduras, Guatemala y Brasil, este último el país en donde la desigualdad es mayor. Situaciones límites de mayor desigualdad en el mundo las presentan Japón y Brasil, entre los que la diferencia es de 60 veces. Colombia está en un grado de desigualdad de todas formas muy alto.

En el problema de la pobreza sería funda-



mental distinguir la pobreza de todos los tipos. Distinguir los pobres absolutos, aquellos que siempre han recibido el apoyo del Estado, los que por razones de su edad, bien por abajo o bien por arriba, no están en edad de producir; sería necesario diferenciar ese tipo de pobreza de otro tipo de pobres, de otro tipo de pobreza generada; en el caso rural sería interesante, mostrar aquel umbral a partir del cual, con una ayuda en los principales recursos con los que se cuenta: la tierra y el crédito —y ligado a la tierra el trabajo y ligado al trabajo una determinada tecnología— con una pequeña ayuda, cómo podrían salir de la condición de pobreza. Distinguir también mecanismos que profundizan la pobreza o reproducen la pobreza y la perpetúan.

Entonces, es necesario, por una parte, hacer el análisis de las variables de carácter general

de tipo económico, macroeconómico, que inciden en la pobreza y, por otro lado, reflexionar sobre otro tipo de variables que no se generan dentro del sector rural mismo, pero que han afectado especialmente el uso del suelo.

Llamo la atención sobre el trabajo de la Misión del sector agropecuario dirigida por Bejarano a finales de la década pasada, donde se anotaba cómo los mayores grados de pobreza se encontraban en la región oriental y en la región atlántica y cómo hoy los cambios en los patrones del uso del suelo afectan especialmente la costa Atlántica y la región oriental en el cambio de cultivos transitorios por cultivos permanentes.

Con estas anotaciones, los invito a entrar en materia.

*Sala de conferencias del Iica  
Santa Fe de Bogotá, abril de 1998*

# ALGUNAS REFLEXIONES ANALÍTICAS SOBRE EL CONCEPTO DE POBREZA

Consuelo Corredor Martínez\*

**M**e parece interesante la oportunidad que me ha dado la Misión Rural de poder conversar con ustedes que están trabajando y reflexionando sobre el problema de la pobreza, particularmente en el sector rural, para poder compartir algunas reflexiones sobre un trabajo de investigación más amplio que se viene adelantando de tiempo atrás sobre el problema de la pobreza.

El tiempo es corto y el tema es bastante amplio, entonces voy a tocar aquellos puntos que me parecen más significativos y, posteriormente en la discusión, posiblemente podamos ampliar algunos aspectos que puedan resultar solamente como enunciados durante la exposición .

En primer lugar, tengo una preocupación muy particular con relación al problema de la pobreza —y creo que todos la tenemos— y es el hecho de que nosotros sabemos que

existen numerosos indicadores para la medición de la pobreza, encontramos numerosos resultados sobre el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza, pero bien sabemos que esas cifras son bastante disímiles y que en el país no hay en el momento claridad sobre los niveles reales de pobreza. Cada quien maneja sus cifras, da sus datos, los otros los rebaten, pero no hay claridad sobre ello.

Creo que uno de los problemas fundamentales que tienen los indicadores y las metodologías de medición de la pobreza es que carecen de un concepto de pobreza explícito. Igual cosa ocurre con los análisis en materia de política social y los análisis en materia de las instituciones gestoras de la misma.

Entonces, la pregunta que uno se formula es: ¿Qué es lo que se quiere medir con los indicadores? ¿Cuál es el referente con el

---

\*Profesora asociada, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia

cual se están elaborando esos diagnósticos, con el cual se está diseñando, ejecutando y evaluando la política, si realmente no hay un concepto explícito de pobreza?

En ese sentido, al hacer una mirada rápida a los indicadores de pobreza, encontramos una visión muy recortada de la realidad. La realidad es muchísimo más compleja, y no dudo que es un imperativo conocer la magnitud real de la pobreza, sus características, su dinámica y su localización. Pero esos cuatro aspectos fundamentales se pueden abordar satisfactoriamente si se cuenta con un concepto de pobreza que logre acercarse lo más posible a la complejidad del problema.

Creo entonces, que es una necesidad muy sentida el poder avanzar en una reflexión sobre el concepto mismo de pobreza que permita una visión integral del problema, teniendo en consideración los distintos ámbitos en los cuales se mueven las personas.

Lo que ha ocurrido hasta el momento con los métodos más tradicionales, por ejemplo con el NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) o con la LP (Línea de Pobreza), es que consideran implícitamente que la pobreza es una situación en la cual hay una carencia de bienes materiales, sea que se definan por el lado de NBI o que se definan por el lado de LP. De todas maneras se está hablando de una serie de bienes materiales y en ese sentido se considera la pobreza como una situación de carencia que impide que la población tenga acceso a ese conjunto de bienes.

En el caso de las NBI, se le está dando el énfasis a la variable consumo y en el caso de la LP se le está dando énfasis a la variable ingreso, pero de hecho ya hay bastantes

estudios y análisis que muestran la insuficiencia del consumo o del ingreso para poder caracterizar la situación de pobreza.

En ese sentido es muy importante hacer un esfuerzo por reflexionar conceptualmente sobre la pobreza y de una forma, si se quiere un poco osada, atreverse a explorar otras alternativas, otras variables y proponer un concepto más rico, que debe ser el que oriente una medición.

Pienso que no se debe restringir la libertad de reflexionar en términos conceptuales con el prurito de la medición; de hecho la medición es algo muy importante, pero es un reto que se debe enfrentar una vez se tenga claridad sobre el concepto propuesto, y ese es fundamentalmente el interés que tengo en esta exposición.

Podemos decir a grandes rasgos que en las ciencias sociales ha habido fundamentalmente dos grandes visiones para abordar el problema de la pobreza.

**¿LA POBREZA: UN PROBLEMA SOCIAL O INDIVIDUAL?**

Una visión que considera que la pobreza es un problema social, causado por las relaciones económicas, sociales y políticas de una sociedad, es decir, la pobreza es un problema social que deriva justamente de las características de su entorno. Otra gran tendencia acerca de la pobreza es aquella que la asocia básicamente con ignorancia, incapacidad, ocio, atribuyendo la situación a condiciones inherentes a las personas y omitiendo por completo el entorno en el cual se ubica, esa es la llamada "cultura de la pobreza".

De esas dos visiones, lo que me interesa destacar es lo siguiente: el enfoque de la cultura de la pobreza, que fue fundamental-

mente desarrollado en los años '60 por Oscar Lewis, es un enfoque que busca las causas de la pobreza en los mismos pobres, en su forma de vida, en sus valores, y son esos factores los que impiden que la población pobre aproveche las oportunidades que le ofrece la sociedad. Es decir, con ese enfoque el problema está en los pobres y no en la estructura económica, política, cultural de la sociedad.

Ese enfoque de la cultura de la pobreza ha sido bastante criticado. Se ha mostrado que puede resultar interesante para comprender las lógicas y los imaginarios de algunos grupos sociales muy específicos, pero realmente es un enfoque que es insuficiente para pretender explicar el problema de una manera global.

Por la seriedad y validez de esas críticas me voy a centrar fundamentalmente en el primer enfoque, de carácter social, que considera que son las características del entorno y particularmente las estructuras económicas, sociales y políticas las que propician la situación de pobreza.

Dentro de este enfoque quiero mencionar dos tendencias, que tienen entre sí diferencias metodológicas importantes: una, la visión de Marx y otra, la escuela de Chicago.

En la visión de Marx, la pobreza no se puede analizar sin considerar la riqueza. La acumulación de capital conlleva una acumulación de riqueza cuya otra cara es necesariamente la pobreza.

El análisis de Marx se centró en las características y consecuencias de la acumulación de capital, teniendo en consideración una de esas consecuencias: la pobreza, pero no se dedicó a un análisis de la situación de

pobreza en términos particulares; básicamente Marx abordó el problema de la pobreza de una manera bastante indirecta a través de las teorías de la pauperización progresiva o a través del ejército industrial de reserva o a través de sus teorías del lumpen proletariado, pero no se concentró explícitamente en el problema de la pobreza.

Lo que me parece interesante señalar, en Marx y en los marxistas, es que el problema de la pobreza no se aborda como un problema marginal, sino que la pobreza es un problema, resultado de la misma dinámica del proceso de acumulación de capital.

Por otra parte, en esta tendencia que considera la pobreza como un problema social, se ubica también la escuela de Chicago que surgió en los años '20 de este siglo y se centró en las formas de vida urbanas como resultado del proceso de industrialización.

Básicamente lo que sostiene esta escuela es que el proceso de industrialización va configurando unas comunidades que se van aislando espacial, social y culturalmente, es decir, son grupos segregados dentro de esa sociedad y a partir de allí su examen se centra en esas comunidades como *ghetto*, para examinar la reproducción de sus relaciones sociales, descuidando la relación con las estructuras básicas de la sociedad.

Lo que es importante señalar de esta visión de la escuela de Chicago es el problema metodológico que nosotros heredamos y es uno de los puntos interesantes para discutir. Porque la llamada teoría de la marginalidad, que acompañó la sociología en América Latina en los años '60, así como la llamada teoría de la informalidad beben en las fuentes de la escuela de Chicago en tanto heredan su metodología.

¿Cuál es esa metodología? Me refiero a que ese enfoque, si bien consideró la pobreza como un problema social derivado fundamentalmente de los procesos de industrialización y también de los procesos de urbanización, su análisis se centró fundamentalmente en esos grupos sociales, en entender sus relaciones, sus lógicas internas, la segregación que estaban viviendo en el aspecto económico, social, cultural, pero descuidó su relación con las estructuras básicas de la sociedad.

Eso llevó a la escuela de Chicago a un enfoque totalmente dualista de la sociedad, en el cual en la sociedad se identifican dos polos diferenciados, un sector incorporado a la dinámica económica, social y política prevaleciente, frente a otro sector marginado que, bajo una organización de *ghetto*, sigue una dinámica centrada en sí mismo y conduce, por consiguiente, a una visión aislacionista.

Si yo entiendo la sociedad de esa manera, lo que estoy sosteniendo es que, por una parte, tengo unos grupos poblacionales integrados a la dinámica económica, social y política y, por otro lado, tengo otros grupos excluidos, marginados, no insertos en esa dinámica.

¿Qué problema o qué consecuencia trajo ese enfoque dualista? llevó a que la mayor parte de los estudios, particularmente en el caso de los países en desarrollo, señalaran que si ese era el diagnóstico, la solución evidente era que este grupo marginado se integrara a otro que ya estuviera integrado.

Ahí hago énfasis, porque lo que se está diciendo es: no hay que cuestionar lo integrado, y por tanto no hay que cuestionar las estructuras política, económica, social de este integrado, sino lo que se pretende es meter al "afuera" en el "adentro".

Y eso trae una serie de problemas, particularmente en el caso de la teoría de la marginalidad en América Latina, en que esa visión abordó justamente el problema como el resultado de los crecientes procesos de urbanización y se hizo referencia fundamental a las precarias condiciones habitacionales de los asentamientos urbanos periféricos.

La idea que se fue abriendo paso en la teoría de la marginalidad, que a muchos nos tocó estudiar durante nuestra formación, era la idea básica de que el problema estaba en los países en desarrollo en el escaso desarrollo de las fuerzas productivas, lo que había era que desarrollar el capitalismo, para lograr que ese grupo marginal se integrara dentro de esa dinámica capitalista.

En los años '70 se hizo evidente que estos países habían avanzado, se habían desarrollado, que había habido desarrollo importante de las relaciones capitalistas y que lejos de que la marginalidad se disminuyera, seguía en aumento. De hecho se mostró la incapacidad de ese enfoque para poder explicar el problema de la pobreza.

Es así como en los años '70 la teoría de la marginalidad pierde su capacidad explicativa y se da una situación en la cual se comienzan a explorar los enfoques de la informalidad que fueron propuestos inicialmente por Preal y OIT en Kenya.

La idea de informalidad se construye sobre una concepción dualista de la estructura económica que se expresa en una segmentación del mercado de trabajo. El sector informal está compuesto por puestos de trabajo autogenerados, que excluidos del sector moderno se ubican en unidades de producción asociadas con unas características determinadas: escasa división del trabajo, baja productividad, escasez de capital,

relaciones de trabajo principalmente no salariales, mano de obra no calificada, tecnologías atrasadas etc., elementos que dificultan la generación de excedentes.

A pesar del uso generalizado del término informal, sobre este concepto aún no hay acuerdo pues existen diversas interpretaciones basadas principalmente en el lado de la oferta, en el lado de la demanda, o en el carácter parainstitucional de la actividad, pero en todos los casos atravesadas por una visión dualista de la sociedad.

El enfoque dual en este caso, es mucho más evidente cuando se está contraponiendo a un sector llamado formal un sector informal. Nuevamente, se está polarizando la sociedad, se está considerando un grupo por fuera de, y entonces el objetivo vuelve a ser exactamente el mismo: a esos informales hay que volverlos formales; se sigue sin cuestionar lo formal y la preocupación es por incorporar lo que se considera informal.

Esta reflexión metodológica es muy importante, porque es un enfoque en el cual se piensa la sociedad escindida en un "adentro" y en un "afuera" y la visión dualista no está cuestionando para nada éste "adentro", sino que está diciendo que éste "afuera" hay que integrarlo. Es una visión sumamente complicada para efectos de política social, como vamos a verlo a continuación.

Frente a esa alternativa, hay otra opción: tener una visión integral de la sociedad en la que todos los sectores están insertos; lo que ocurre es que hay unos que están insertos de una manera favorable y hay otros que están insertos de una manera desfavorable.

Para esclarecer por qué están insertos de una manera desfavorable, pero total están ahí adentro, obligatoriamente hay que cuestio-

nar el "adentro". Esa es la implicación metodológica que me parece importante y que tiene implicaciones muy importantes en materia de política social.

En efecto, según se considere que los sectores pobres están o no insertos en las dinámicas básicas de toda sociedad, ello tiene repercusiones importantes en materia de estrategias y políticas para combatir la pobreza.

Veamos por ejemplo el caso de la visión que propende por la protección de los pobres durante el ajuste estructural. En esta visión, se ubican quienes confían en las bondades del ajuste en el largo plazo y por tanto la política social tiene un carácter compensatorio y una dimensión de corto plazo.

Con esta visión se trata de proteger transitoriamente a los que no puedan incorporarse al proceso económico, pero el objetivo es que ese "afuera" que está desintegrado se integre al "adentro", mediante política social, porque la política económica se considera que es la rectora del largo plazo, que la política económica va a resolver los problemas de integración y, por consiguiente, por el momento, nos tenemos que ocupar de una política social compensatoria de corto plazo, orientada fundamentalmente a una reasignación del gasto social en busca de la eficiencia a través de la localización y de la concentración de los recursos públicos en los más pobres y a complementar lo anterior con programas especiales para problemas específicos.

El problema de esa visión dualista es que la sobrevivencia del "afuera" se hace a través de políticas sociales y fundamentalmente mediante gasto público y social, pero no se cuestiona para nada el "adentro", ni se



explica por qué no están integrados estos sectores. En el largo plazo se espera que la dinámica económica los integre y por eso en esa visión se considera que el problema de la equidad no es un problema autónomo, sino que es un problema derivado del crecimiento. Tenemos que resolver los problemas del crecimiento y por goteo se resuelven los problemas de distribución. Este enfoque, de hecho, es muy cercano a lo que se conoce con el nombre de “neoliberalismo”.

Hay un segundo enfoque que se ha llamado “humanización del ajuste estructural”; en este enfoque se continúa con el mismo problema del dualismo, pero por lo menos avanza en el hecho de considerar que para el “afuera” se deben adelantar políticas sociales y económicas proactivas, pero sigue sin cuestionarse la estructura de ese “adentro”.

Se trata de que mediante políticas económicas y políticas sociales, simultáneamente, se logren incorporar esos sectores a la dinámica económica, social y política.

Y finalmente, el tercer enfoque, que resulta más sugestivo, es el que postula el “crecimiento distributivo”. En esta visión se parte del hecho de que realmente los problemas de desempleo y los problemas de pobreza no se pueden resolver mediante las políticas de ajuste estructural y de reestructuración, particularmente en los países con altos niveles de pobreza y con escasos recursos. Se considera que todos los sectores están integrados, pero que al interior de ese “adentro” hay una discriminación que conduce a que unos se favorezcan y a que otros no y, en consecuencia, es necesario entrar a cuestionar ese “adentro”. Cuáles son las características de ese “adentro” que están haciendo que unos sectores importan-

tes de la población sean discriminados y no se beneficien de ese crecimiento.

Evidentemente que ese enfoque conduce a poner el acento en la políticas distributivas entendidas como aquellas que afectan los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso. La política social ya no puede tener simplemente un carácter compensatorio, sino que lleva y obliga necesariamente una reflexión integral en la que se cuestione cuáles son las características de las dinámicas, superando la determinación arbitraria de un “adentro”, de un “afuera”, de un sector formal, de un sector informal y mirando la sociedad como un todo.

Es justamente en esa perspectiva que me voy a permitir dar algunos lineamientos muy rápidos, sobre un enfoque que podría ser una alternativa para explorar este problema de la pobreza.

La propuesta es considerar el problema de la pobreza como un problema de una inserción precaria de estos sectores a las dinámicas económicas, políticas y sociales. Se trata de sectores que ya están insertos en la sociedad, que están atravesados por distintos mercados y distintas dinámicas, pero que están en una situación de discriminación en la medida en que no se pueden favorecer de los beneficios de ese crecimiento o de ese progreso.

En consecuencia, la pobreza es básicamente una situación en la cual la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades vitales, pero no solamente entendidas como un problema de sobrevivencia física sino también en términos de su desarrollo como persona. Es decir que ahí entran problemas de alimentación, salud, vivienda, que son los problemas por todos conocidos, pero

que también se tiene que tener en consideración el ámbito del desarrollo de la persona, como son: problemas de inserción social, política, identidad, sentido de pertenencia, acceso a la formación, acceso a la información, etc.

Creo que básicamente es la incomprensión de esa complejidad del problema la que explica el predominio de políticas fundamentalmente asistenciales en materia social que han prevalecido en las estrategias de combate contra la pobreza. Por eso resulta muy interesante acudir a los desarrollos teóricos que ha hecho Amartya Sen, en particular la propuesta de enfocar la pobreza como un problema de carencia de capacidades y de derechos.

En ese enfoque de capacidades y de derechos se sostiene que la pobreza es un problema de privación, de carencia de capacidades, pero no en el sentido de habilidades, y que eso está condicionado básicamente por las dotaciones iniciales con las cuales nacen las personas. En ese sentido destaco algunos elementos centrales que debemos tener en consideración, para comprender un poco más este enfoque de capacidades y de derechos.

Debe quedar claro que cuando estamos hablando del enfoque de la pobreza como un problema de capacidades y de derechos, estamos diciendo que las personas ocupan un lugar en la sociedad. Las personas desde que nacen, nacen en una determinada ubicación social. Esa ubicación social de la persona está dada de acuerdo con las dotaciones iniciales, y en ellas distinguimos tanto los bienes mercantiles como los bienes no mercantiles. De esa dotación inicial dependen las capacidades de las personas y la potenciación de esas capacidades es lo que va a determinar que las personas puedan o

no ejercer sus derechos y del ejercicio de sus derechos se va a derivar un determinado nivel de calidad de vida.

Lo que interesa es precisar lo que referimos en cada uno de esos cuatro momentos. Cuando hablamos de las dotaciones iniciales, se trata del patrimonio con el cual cuentan las personas para poder poner en acción sus capacidades. Esas dotaciones iniciales están dadas por las condiciones socioeconómicas de las cuales gozan las personas y dentro de esas dotaciones, podemos distinguir los bienes y servicios mercantiles y los bienes y servicios no mercantiles.

Dentro de los bienes y servicios mercantiles se destacan: la alimentación, el vestuario, la vivienda, la salud, la educación, el transporte, la recreación etc. Pero observen que todos esos bienes, y quiero llamar la atención sobre eso, todos esos bienes están más referidos al ámbito de lo privado y, por tanto, todos esos bienes y servicios pueden ser objeto de intercambio. Valga decir que a todos esos bienes mercantiles o bienes tangibles, se puede acceder si se cuenta con un ingreso suficiente para su adquisición. Si se tiene un ingreso suficiente se puede acceder a la alimentación, la vivienda, el vestuario, la salud, la educación, el transporte y la recreación.

Evidentemente al ser esos bienes mercantiles un componente importante de las dotaciones iniciales, eso sustenta el hecho de que dentro de una estrategia de lucha contra la pobreza sean muy importantes las políticas proactivas de generación de ingresos.

Pero repito, eso nos cubre solamente el lado de los bienes mercantiles, y tendríamos que pensar también en los bienes no mercanti-

les. Esos bienes no mercantiles, se tratan de un tipo de bienes que están más referidos al ámbito de lo público, más referidos al ámbito societal y, por consiguiente, tienen que ser una construcción social que escapa al ámbito meramente individual. Se trata, por ejemplo, del sentido de pertenencia, de la seguridad, de la justicia, de la libertad, de la autonomía, del reconocimiento social, y del medio ambiente. Observen que todos esos bienes pertenecen al ámbito de lo público y que el hecho de tener un ingreso no resuelve la consecución y el acceso a ese tipo de bienes.

En síntesis las dotaciones iniciales están demarcando un entorno en el cual se desenvuelven las personas y eso condiciona su situación para poder potenciar sus capacidades. En las capacidades no nos referimos a un problema de habilidad o a un problema de productividad, sino a la libertad de las personas para poder decidir sobre sus desempeños. En términos de A. Sen sería la opción que tienen las personas de ser, no de tener, sino de Ser y de hacer. El énfasis está justamente es en el ser y no en el tener. Por ello, las capacidades se están refiriendo a esa libertad de las personas para poder decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que les permitan realizarse de manera individual y social.

Con relación a los derechos, básicamente se trata de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales que están consignados en las constituciones de los países modernos y que en Colombia se hicieron explícitos con la reforma constitucional del año 91. Al definir al Estado como un Estado social de derecho, se pone la cuestión social en un lugar de primer orden y agrega a los derechos civiles y a los derechos políticos, consignados con mucha anterioridad, los

derechos sociales con el fin de otorgar igualdad de oportunidades y poder luchar contra las desigualdades.

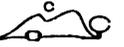
Pero es un hecho que esos derechos fundamentales consignados en la constitución, pueden ser pura retórica en la medida en que no hayan condiciones para su ejercicio efectivo. De ahí la importancia de potenciar las capacidades para poder garantizar el ejercicio efectivo de los derechos, todo lo cual configura un nivel de calidad de vida de las personas.

Esa es una forma muy rápida de presentar estas ideas sobre el enfoque de derechos y capacidades que nos pueden permitir explorar vías interesantes para reflexionar sobre el concepto de pobreza.

De hecho este camino nos ha permitido diferenciar aquellos factores estratégicos para desencadenar un proceso de lucha contra la pobreza. Se trata de los factores que propician una mayor vulnerabilidad dentro de la población pobre, como las modificaciones que se dan en el entorno que los sitúan en un estado de indefensión.

Otro camino que este enfoque nos ha permitido ir explorando, es el de identificar los distintos factores explicativos de la reproducción de la pobreza, diferenciando, básicamente, los factores intergeneracionales, estructurales y coyunturales que contribuyen a la reproducción de la pobreza.

Si eso se logra, tendríamos un escenario más claro para poder trazar políticas cuyo alcance debe ir orientado justamente al tipo de factores de que se trate; no será lo mismo una política para atacar factores de orden estructural, a una política para tratar factores de orden coyuntural. Las políticas además tendrán un alcance diferente respon-



diendo a factores diferenciados dentro de esta dinámica del proceso de reproducción de la pobreza.

*Moderador*

— Vale la pena destacar la consecuencia de tratar estos dos polos. Por una parte, mostrar la pobreza conceptual en que nos hemos movido pero, a la vez, abrir las puertas para trabajar una concepción de su contrario. Continuamos con la segunda presentación a cargo de Clara Ramírez en torno a los problemas de la medición.



# PROBLEMAS ASOCIADOS A LA MEDICIÓN DE LA POBREZA

Clara Ramírez\*

**C**onsuelo nos ilustraba de manera muy interesante sobre un punto común a las concepciones y a las mediciones de pobreza, que se expresa justamente en el comentario final de Alcides: la pobreza de las concepciones y de las mediciones de pobreza.

El triunfo de un paradigma según el cual lo que importa es el desarrollo económico nos ha hecho mucho daño. Una frase, muy en boga hace unos años en el país: “la economía va bien, pero el país va mal” refleja la concepción que aún hoy se tiene del desarrollo económico y del desarrollo social, concepción que parte de una dualidad entre desarrollo económico y desarrollo social, como si el desarrollo no debiera garantizar al mismo tiempo el crecimiento económico y la distribución de ese beneficio en forma de desarrollo social.

El sólo hecho de dividir el desarrollo en dos nos está mostrando una opción que da prelación a lo económico, una opción que, de alguna manera, olvida a la gente.

Pero ¿qué pasa con la pobreza? ¿es posible una definición de pobreza? Esta es la primera pregunta que me haría. Si uno analiza la historia de las mediciones de la pobreza, la historia de las políticas para combatir la pobreza, cómo han sido vistos los pobres a través de la historia, encuentra que siempre ha habido una doble definición o una dualidad en la definición de la pobreza.

Hay quienes defienden un enfoque estructural y quienes tienen un enfoque culturalista en algunos momentos o moralista en otros. Para los griegos “no pobre” era todo aquel que podía salir a la calle sin sentir vergüenza; todo aquel que se avergonzara de salir a la calle podía ser considerado como pobre.

A principios de siglo, con las grandes migraciones hacia los Estados Unidos empezó una preocupación muy grande sobre qué era la pobreza. Esta se definía en términos digamos, individuales, en términos de un problema cultural, como un problema de los débiles. Los pobres eran pobres por problemas personales como enfermedad,

---

\* Misión Social, Departamento Nacional de Planeación.

incapacidad, dedicación a la bebida, edad avanzada. Muy pronto se dieron cuenta que la pobreza no solamente afectaba a los débiles, que no era un problema de los individuos sino que, de alguna manera, se refería a aspectos estructurales y que tenía relación con una economía que no era suficientemente dinámica para proporcionar subsistencia a todas las personas capacitadas y con un orden social que distribuía desigualmente la riqueza.

De alguna manera están mencionados, desde principios de este siglo, dos de los problemas centrales a los cuales tenemos que hacer forzosamente referencia cuando analizamos el desarrollo colombiano.

Uno es la capacidad de nuestra economía para proporcionar posibilidades de desarrollo a la gente y otro es la manera como se distribuye esa riqueza. De alguna forma, el problema de la desigualdad y el problema de la pobreza están íntimamente relacionados y casi no podríamos hablar de uno sin hablar del otro aunque, por supuesto, la concepción, la medición y la forma de ver uno y otro problema son diferentes.

Sin embargo, así como en el caso de la pobreza, me preguntaba si era posible tener una definición de pobreza. Sucede lo mismo con la igualdad. Cuando decimos igualdad o desigualdad, estamos diciendo igualdad o desigualdad, de qué, debemos especificar el punto de relación.

Podemos tener desigualdad en diferentes espacios. Podemos tener, por ejemplo, iguales oportunidades con ingresos muy desiguales; podemos tener iguales ingresos con una riqueza muy desigual; podemos tener igualdad de riqueza, pero necesidades sentidas completamente diferentes; podemos tener igualdad de necesidades, pero con

una gran desigualdad frente a la libertad de elección.

Entonces, cuando hablamos de igualdad, debemos aclarar en relación a qué aspecto. Hay tres puntos que son centrales y el primero es ver que siempre que hablamos de pobreza o de igualdad tenemos que referirnos a una sociedad dada, que el concepto es, de alguna manera, un concepto histórico y relativo.

Pero al mismo tiempo que es un concepto histórico y relativo, tenemos que reconocer la existencia de necesidades vitales, y en la medida en que existen necesidades vitales pasamos de lo relativo a lo normativo y a lo absoluto. Entonces, en la definición, hay un componente que se relaciona con un concepto de necesidades absoluto, normativo. El tercer punto, que es un punto que señalaba muy bien Consuelo, es si hacemos referencia solamente al bienestar material o si hacemos referencia al desarrollo integral de la persona.

Cuando los economistas nos enfrentamos a los problemas de medición o de pasar de la concepción que se tiene sobre un asunto al plano de lo que sucede, debemos buscar cómo captar ese asunto a través de indicadores; esto implica una gran abstracción, una gran simplificación, pero para esto nos valemos de una serie de definiciones instrumentales sobre los diferentes fenómenos.

Dentro de esas definiciones instrumentales hay una en torno a la cual, de alguna manera, habría una especie de consenso: se puede decir que existe pobreza en una sociedad dada cuando una o más personas no alcanzan un nivel de bienestar material que, se considera, constituye un mínimo razonable para los estándares de dicha sociedad.

Como se ve, ya en esta definición hay

mucho de relativo: primero, ella hace referencia a una sociedad dada, segundo hay un “se considera”, que es colectivo, que está implícito en esa sociedad y hay un “razonable” que también tiene que ver con cuál es la elección que ha hecho una sociedad dada.

Aún con una definición tan general, hay tres problemas centrales cuando se pasa de una definición a una medición. Hay problemas de identificación y hay problemas de agregación.

En la definición se decía que una o más personas son pobres cuando no alcanzan un nivel de bienestar. El primer problema es este: ¿cómo medir el bienestar individual? o ¿qué estamos midiendo cuando hablamos de bienestar individual?

Un segundo problema es: ¿según qué nivel de bienestar se puede decir que una persona es o no es pobre? Estos dos problemas son los llamados problemas de identificación. Y hay un tercer problema que es el de agregación: ¿cómo agregar indicadores individuales de bienestar o de calidad de vida en una medida general? Estos son tres asuntos centrales sobre la medición de la pobreza.

El primer punto: ¿cómo medir el bienestar? El concepto de bienestar es un concepto bastante complejo asociado a una cierta corriente económica muy vinculada al utilitarismo.

Una primera forma conceptual de abordar ese bienestar es la utilitarista, en la cual el bienestar es, ante todo, una medida de preferencia y representación de una elección individual, que sólo tiene en cuenta los niveles individuales de bienestar; esto implica que son los individuos los que definen cuál es su bienestar y que, además, la forma de ese bienestar es una función

lineal agregable. Esto implica que no hay sociedad. En este marco se hacen ciertas mediciones de bienestar de la sociedad donde el bienestar es visto como el bienestar agregado de los individuos, donde la igualdad o la desigualdad no entran en consideración.

Hay una segunda forma que ha sido promovida por el Banco Mundial a través de las encuestas de estándares de vida. Esta forma es una aproximación al bienestar de la gente a través del consumo individual, básicamente de oferta privada, aunque en algunas variantes puede tener en cuenta, también, bienes de oferta pública. Se mide el bienestar de las personas por lo que ellas consumen, a través del gasto, tomando el consumo corriente como indicador preferido de bienestar.

La medición de pobreza a través de ingresos es una variante cercana a este tipo de opción. En ella, el ingreso mide las posibilidades de consumo que tiene una población o un hogar o una persona dada.

Hay una tercera concepción que ha tenido un desarrollo teórico importante. Se trata de la concepción de capacidades, desarrollada por el economista hindú Amartya Sen. Se están realizando los primeros intentos de traducir esa visión de capacidades en una medición de la pobreza, pero es una visión tan compleja que es bastante difícil traducir en un indicador de pobreza utilizable.

La visión de capacidades parte de plantear que puede existir una idea de bienestar capaz de recoger adecuadamente las diferencias personales y, en especial, las diferencias de necesidades básicas.

Dos personas que consumen los mismos bienes pueden tener diferentes niveles de



nutrición por razones de diferencias climáticas, de sexo o de edad; entonces, el que consuman los mismos bienes no va a determinar que haya igualdad. Dos personas que consumen los mismos bienes pueden tener los mismos niveles de nutrición y diferentes niveles de utilidad en virtud de diferencias culturales o de personalidad.

Las necesidades tienen que ver con los efectos que los bienes tienen sobre las personas, los bienes dan bienestar a las personas, pero lo hacen en la medida en que las personas tienen la capacidad de aprovecharse de ellos; no es el bien en sí mismo, sino la capacidad de las personas de aprovecharse de esos bienes.

La noción de necesidad sería entonces la carencia de esa capacidad y la noción de bienestar se referiría a las capacidades de las personas y no a su posesión de bienes o a su función de utilidad.

Si se construyera un índice que correspondiera a esta interpretación, el criterio para decidir si una distribución de renta es justa y si distribuye igualitariamente el bienestar, sería examinar si distribuye igualitariamente la capacidad para obtener lo que de deseable tienen los bienes. Entonces, la perspectiva para juzgar el bienestar personal cambia; lo importante no son los bienes que se obtienen ni la propiedad que de esos bienes pueda asegurar una persona, sino lo que realmente ésta es capaz de realizar con ellos.

Estamos, entonces, ante una nueva perspectiva en el análisis de bienestar. Pero en la práctica ¿qué se ha venido dando?

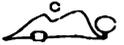
El segundo problema que anotaba atrás era cómo determinar si alguien es pobre o no. Gran parte de las mediciones de pobreza que se han venido haciendo tanto en Co-

lombia como en otras partes del mundo, - por ejemplo, la línea de ingresos que se usa desde 1904 en los Estados Unidos, de la misma manera que se usa en Colombia o en cualquier otro país- hacen una escisión clara: dividen la sociedad en dos partes, los que son pobres y los que no lo son.

Se recurre, normalmente, a un criterio normativo, bien sobre sobrevivencia, en el caso de las canastas de consumo, o bien sobre una serie de necesidades normativas que la sociedad considera deben tener satisfechas todas las personas como, por ejemplo, el caso de las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, con las cuales se ha medido la pobreza, básicamente, en Colombia y en América Latina.

Ese normativo de sobrevivencia normalmente se basa en la construcción de una canasta que debe garantizar que a un bajo costo se cubran las necesidades nutricionales básicas de una población promedio. Lo que se trata de garantizar es que una canasta de alimentos cumpla con ciertas necesidades de calorías, proteínas y alguna serie de nutrientes; se calcula el costo de mercado de esa canasta y se hace el supuesto de que cualquier persona que no pueda, que no tenga los ingresos suficientes para garantizar esa canasta mínima es considerado pobre.

De hecho, aquí en Colombia, desde mediados de los años ochenta, que fue cuando se empezaron a hacer esfuerzos para medir la pobreza, se estimó una canasta de esa naturaleza, y todas las mediciones de pobreza con ingreso se basan en esa canasta o en algunas variaciones que los investigadores le han venido introduciendo puesto que, a medida que pasa el tiempo, la canasta se hace un poco obsoleta, se identifican algunos problemas, etc. Lo que mide, básicamente, es capacidad de compra, posibilidad de



compra, posibilidad de acceder a una canasta mínima.

Hay otras formas de medir la pobreza. La de Necesidades Básicas Insatisfechas es la otra forma en que tradicionalmente se ha medido la pobreza en Colombia. Se parte de definir cinco necesidades que tienen que ver con: acceso a servicios públicos, calidad de la vivienda, número de personas que dependen de cada ocupado y alguna variable sobre asistencia escolar primaria. Se define como aquel que carezca de alguna de estas necesidades.

Cuando miramos los resultados, encontramos que si comparamos el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas entre 1973 y 1993, este porcentaje ha descendido en forma bastante apreciable. Si, por el contrario, tomamos la línea de pobreza y miramos el porcentaje de personas que pueden ser consideradas como pobres, vemos que este porcentaje, o bien se ha mantenido estable, o bien ha tenido una cierta tendencia a aumentar.

Digamos que las dos mediciones no son comparables, que miden dimensiones diferentes de pobreza, pero que, de todas maneras, hay un aspecto que debe llamar al análisis profundo y es ver cómo estas dos mediciones que son las que normalmente se utilizan en Colombia van en sentido contrario.

Hay otras formas de medir pobreza que son menos utilizadas pero que son bastante interesantes.

Se puede medir a través de diferentes indicadores: indicadores de educación, de salud, o de vivienda; se han construido baterías de indicadores que permiten aproximarse a la evaluación de la pobreza a través, por ejemplo, del análisis del gasto de los hoga-

res: cuál es la proporción del gasto en alimentos, cuál es el gasto per capita en diferentes rubros de gasto. Estas mediciones tienen algunas ventajas desde el punto de vista, por ejemplo, de comparaciones entre regiones o de comparaciones internacionales, porque se habla de indicadores similares, mientras que hacer referencia, por ejemplo, a una línea de pobreza representa bastantes más problemas desde el punto de vista comparativo.

Para subsanar estos problemas, entidades internacionales como el Banco Mundial, por ejemplo, proponen una línea estándar para todos los países: simplemente quien no tenga un dólar per capita diario para gastar puede ser considerado como pobre y critican de esta manera las estimaciones de línea de pobreza hechas con canastas porque consideran que el estándar que se propone como pobreza es un estándar supremamente alto.

Desde otra óptica, se hacen simplemente mediciones de pobreza relativa, como las utilizadas en los países de la comunidad económica europea. En la comunidad económica es considerado como pobre aquel cuyo ingreso sea menor al 50% del ingreso promedio. Siempre va a existir una definición relativa de pobreza comparable internacionalmente, que se va a mantener a través del tiempo, sin tener que entrar a definir canastas de consumo ni necesidades que deban ser satisfechas.

Es una forma práctica, pero que implica ante todo tener muy buena medición de ingresos, cosa que, en el caso nuestro, es uno de los problemas centrales. No tenemos una buena medición de los ingresos de las personas. En esto inciden problemas estructurales, como que no tenemos una economía con un alto grado de asalariados

sino con un sector informal tremendamente grande donde la medición de ingresos es difícil; problemas de tipo normativo, como que no tenemos una gran disciplina fiscal y la economía y la sociedad en su conjunto tienden a evadir ingresos; como problemas propios del tipo de instrumento que se utiliza para la medición permanente de los ingresos de los hogares.

Puede pensarse que en la medida en que una sociedad resuelva bien sus problemas centrales de pobreza, los que tienen mayor relación con la subsistencia, se puede tender hacia una definición y una medición de la pobreza en términos relativos. Pero mientras la sociedad tenga todavía problemas cruciales por resolver, es importante mantener algún criterio normativo básico, para la medición de pobreza.

Finalmente, se puede considerar la pobreza subjetiva. Se le pregunta a la gente, por ejemplo, cuál es el ingreso que considera como absolutamente mínimo. En algunas encuestas que se han realizado en Colombia sobre calidad de vida se ha hecho esta pregunta y se encuentran resultados interesantes; por supuesto el ingreso que la gente considera como mínimo o que le alcanzaría para cubrir sus necesidades es creciente con el nivel de ingreso, los más ricos consideran que el ingreso que requerirían es mayor; pero no se encuentra que las diferencias entre el ingreso recibido y el ingreso deseado sean tremendamente grandes, no se encuentran personas del primer decil que digan que quieren los ingresos de un millonario. Se encuentra cierta consistencia y cierta coherencia entre los ingresos obtenidos y los que se consideran necesarios para salir de la pobreza.

Hay otra forma que, hasta donde conozco, se ha usado muy poco en Colombia que es

la medición etnográfica. Parte de la observación de las comunidades. Hay un ejercicio que me pareció muy interesante realizado en un pueblo de la India donde se hicieron dos tipos de mediciones de pobreza: la medición por ingresos y la medición por prosperidad aparente.

Para esta última medición, un antropólogo que se desplaza al pueblo convive con la comunidad y observa cuáles son los rasgos exteriores de pobreza o de riqueza y clasifica la población entre pobres o no pobres según esos rasgos aparentes de pobreza o de riqueza. Esta medición no coincide cuando se la compara con la medición para el mismo pueblo a través de ingresos, ni siquiera cuando el disponer de una serie temporal permite tener una aproximación más real con lo que puede ser un ingreso permanente.

Esta divergencia llama la atención porque que permite ver que hay elementos de la pobreza y elementos del estrato social asociados a la pobreza o a la riqueza que no son medibles a través del ingreso. Tenemos que hacer un esfuerzo muy importante para introducir dentro de nuestras mediciones de pobreza esta serie de elementos que no están necesariamente relacionados con el nivel de ingresos.

#### *Moderador*

— La presentación de Clara ha venido como un complemento absolutamente necesario, luego de la presentación conceptual. Nos ha advertido sobre las particularidades de la medición para una sociedad como la nuestra y el tipo de estándares que se usan para las mediciones donde no se tienen propiamente los problemas de la insatisfacción de las necesidades vitales.

# BALANCE SOBRE LA SITUACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA

Oscar Fresneda\*

**A**gradezco la invitación que se me ha hecho para participar en este seminario. En el espíritu coloquial que lo anima no traigo un gran discurso. Simplemente voy a presentar algunas de las tendencias más importantes de lo que muestran los estudios recientes y no tan recientes sobre la pobreza en Colombia.

En particular voy a referirme a lo que destacan los análisis que desde finales de los años '70 y más continuamente desde hace cerca de una década han buscado una cuantificación y caracterización de la pobreza en Colombia. Su consideración de conjunto nos da elementos de juicio sobre la magnitud de la pobreza, con distintos enfoques metodológicos, y sobre lo que han sido las tendencias de evolución de la pobreza durante los últimos veinte años. Este balance señala igualmente las limitaciones de los estudios realizados y sugieren nuevas líneas de investigación.

Como decía Alcides Gómez, de alguna manera, las exposiciones del día de hoy —

no sé si esto ha sido consciente o una de esas coincidencias afortunadas de la vida— tratan sobre temas complementarios: Consuelo Corredor ha resaltado la importancia de una reconceptualización de la pobreza y ha sugerido que podría hacerse dentro del enfoque de las capacidades y de los derechos; Clara Ramírez, por su parte, ha tratado con énfasis especial los problemas que plantea su medición. Haciendo un salto, en esta charla voy a pasar a hacer referencia a algunas de las conclusiones principales que nos muestran los estudios interpretativos sobre la realidad de la pobreza en el país. Y es afortunada la coincidencia porque, de alguna manera, tratar este tema presupone hacer una crítica a los conceptos sobre la pobreza que se encuentran en la base de los estudios y evaluar los métodos que se han utilizado para cuantificarla. Aunque no puede esperarse una completa coincidencia ni coherencia en las exposiciones, en cierta forma y bajo perspectivas diferentes se da una idea de las etapas de un transcurso a recorrer para elucidar el significado y

---

\* Consultor Naciones Unidas.

alcance del fenómeno de la pobreza en el país. De todas formas, el tema que abordo es el más débil de los tres. Indicar la magnitud, características y tendencias de evolución de la pobreza presupone definir de qué se está hablando y bajo qué enfoque se mide. En cualquier caso, dar respuesta a estos problemas implica tratar así sea críticamente nuestra práctica investigativa en sus concepciones teóricas, en sus metodologías y también en sus resultados interpretativos.

No voy a decir cosas nuevas. Tal vez lo que puedo aportar es un pequeño resumen de lo que a mi manera de ver se destaca de los estudios de pobreza. Son cosas ya conocidas que se encuentran un poco dispersas y que poniéndolas juntas pueden dar una idea más integral de la situación en que nos encontramos.

La primera medición más o menos confiable sobre la magnitud de pobreza en Colombia fue publicada por la Cepal en 1979 y se refería a la situación del país a comienzos de los años '70. En la segunda mitad de los '80, se empezaron trabajos más o menos continuos de medición con las líneas metodológicas que mencionó la doctora Clara Ramírez: línea de pobreza, necesidades básicas, etc.

Los resultados de estos estudios a partir de 1972 y hasta el año '95, que es el último para el cual tenemos información, muestran que la incidencia de la pobreza medida por el método de los ingresos —con metodologías comparables— se ha movido muy poco: ha pasado del 60% al 55%.

Es un balance bastante precario para un lapso de casi un cuarto de siglo. En términos absolutos significa que el número de pobres ha aumentado en 4 millones 240 mil

personas entre 1978 y 1995, y que en la actualidad es superior a los 19 millones (para estos cálculos se recurre a información del trabajo de José A. Ocampo y María José Pérez). La modesta disminución en el porcentaje de población pobre se logró fundamentalmente durante los años '70 y la primera mitad de los '80. A partir de 1985, con base en mediciones más continuas, se percibe una tendencia más lenta a la disminución de la incidencia de la pobreza, y se observa que su curso ha sido muy oscilante.

La proporción de población en "pobreza crítica" o indigencia, tuvo entre 1978 y 1995 una mayor disminución pasando de 25% a 20%. Decreció en una quinta parte. Sin embargo, el número de indigentes ascendió en 700 mil personas, y en el año 95 había más de 7 millones de colombianos en esa condición.

Este mejoramiento diferencial entre lo que es la población bajo la línea de pobreza y bajo la línea de indigencia muestra que, posiblemente, la sociedad colombiana se ha vuelto más polarizada: los de abajo, que ganan muy poco, han aumentado en algo su participación en los ingresos, pero también los más ricos se apropian de una fracción más significativa de los ingresos. Los sectores medios reciben una parte menor de los mismos y la brecha entre los más ricos y el resto de la sociedad se hace más grande. Hay una tendencia a una mayor polarización, a una mayor concentración de ingresos entre los más ricos, al empobrecimiento relativo de los sectores medios, a pesar de que globalmente ha habido una leve disminución en la incidencia de la pobreza.

Esta situación no se observa en las medidas de concentración de ingresos, como el coeficiente de Gini, que desde 1978 y hasta 1992 se mantuvo casi en el mismo nivel.

Pero lo que sí muestra esta medida es la relación entre los factores de distribución de los ingresos, que no se han modificado significativamente, y la lenta disminución de la proporción de pobres. En los últimos años, sin embargo, se percibe una tendencia a la concentración de los ingresos. A partir de los años de la apertura, del año '91 en particular, sí ha habido una tendencia a la concentración de los ingresos. Este es uno de los factores principales que explica la escasa disminución de la pobreza.

La pobreza rural prácticamente se ha mantenido en los mismos niveles relativos desde el año '72 cuando la medición de la Cepal señalaba un nivel del 73%. Para el año 95 se estima en un 76%: más de las tres cuartas partes de la población rural se encontraban hace 25 años y se encuentran actualmente en situación de pobreza. Puede haber diferencias metodológicas que no hacen absolutamente comparables estas cifras. Sin embargo, muestran cuál ha sido *grosso modo* la situación y evolución social en el campo colombiano. Y en cuanto a indigencia o pobreza crítica, su nivel era del 41.4% en 1978 y en el año '95 de 37.2%. Disminuyó en una décima parte durante este transcurso. En las zonas rurales hay una alta dependencia entre la pobreza y los tamaños y calidades de las tierras de las explotaciones agropecuarias. Al no haber habido modificación en estos factores los niveles de pobreza se mantienen.

La configuración y evolución diferencial de la pobreza urbana y la rural reiteran que los indigentes se encuentran absolutamente concentrados en las zonas rurales y que la pobreza campesina es mucho más aguda que la urbana. El 58% de los pobres se encuentran en las ciudades, pero el 56% de los indigentes están en las zonas rurales. Y

además, expresan que la brecha entre campo y ciudad ha venido aumentando.

Para tener completo este panorama, es necesario considerar qué ha sucedido en otras dimensiones del nivel de vida de la población, bajo la óptica de indicadores sociales complementarios. Al hacerlo nos encontramos con una aparente paradoja entre lo que ha sucedido en el terreno de la pobreza y lo que ha sucedido en otros indicadores sociales complementarios. Por el lado de indicadores sociales clásicos y de las medidas de necesidades básicas insatisfechas, se ve una tendencia continua de mejoramiento que contrasta con la disminución precaria que se percibe en la pobreza bajo la visión de los ingresos.

Esa tendencia a un continuo mejoramiento se manifiesta en medidas como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que expresa un progreso constante a partir de 1951, tomando en cuenta el comportamiento de la esperanza de vida al nacer, la tasa de analfabetismo adulto, el promedio de años cursados en la educación formal y el producto interno bruto (PIB) *per cápita*. Sigue el mismo comportamiento el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que se ha venido utilizando para cuantificar ciertas expresiones críticas de la pobreza. Este índice pasó de 70.5% en 1973 a 45.6% en 1983 y a 36% en 1993. Otras medidas constatan esta evolución favorable: la tasa de mortalidad infantil, la cobertura de acueducto y alcantarillado y de los servicios de salud y seguridad social, así como los índices de desnutrición infantil.

Estos avances no siempre se han dado en una forma que disminuyan las desigualdades sociales. Afectan a las zonas urbanas y rurales y a distintos grupos sociales en forma diferenciada, conduciendo a que en

algunas dimensiones las desigualdades aumenten. El desbalance entre las zonas urbanas y rurales se ha hecho mayor en lo que se refiere al analfabetismo, a las condiciones de habitabilidad de las viviendas y a las coberturas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica. La medida de NBI muestra ese progresivo distanciamiento entre las zonas: en 1973 la rural era 1.5 veces superior a la urbana y en 1993 esta relación pasó a 2.2. Y de otra parte, la alta proporción de pobreza por ingresos se encuentra acompañada de graves carencias en las condiciones habitacionales y los servicios domiciliarios, así como en el acceso a los programas básicos de educación, salud y seguridad social. Dos terceras partes de los pobres por ingresos del campo tienen también privaciones captadas por el índice de NBI. Y dentro de los no pobres, un 9.6% no poseen las condiciones mínimas consideradas por ese índice.

Por lo demás en algunas dimensiones se ha presentado un empeoramiento de problemas sociales que afectan el nivel de vida de amplios sectores sociales. En ese plano se encuentra el incremento del déficit cuantitativo de vivienda que corresponde con la cohabitación de varias familias en la misma vivienda. En las zonas urbanas, y especialmente en Bogotá, este fenómeno ha alcanzado amplias dimensiones. Su origen se encuentra en el encarecimiento de los precios de las viviendas y en las limitaciones de los ingresos especialmente de las nuevas familias. Igualmente en otras dimensiones, como la criminalidad y, especialmente en el medio urbano, el espacio público, el transporte, la calidad en la prestación de los servicios públicos, hay señales de desmejoramiento en la calidad de vida.

Los avances en dimensiones no considera-

das directamente por la medida de pobreza con el enfoque de los ingresos hacen que el perfil socio-económico de los pobres se haya modificado. Las expresiones de la pobreza tienden a estar cada vez más asociadas a la falta de capacidades que se expresa en insuficiencia de ingresos. Es esa, la pobreza progresivamente se convierte en preponderante, particularmente en los medios urbanos, y la que mayor atención merece. No obstante subsisten brechas significativas para lograr la meta de satisfacción universal de las necesidades y considerables desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, las regiones y los grupos sociales. Así, por ejemplo, las tasas de no asistencia a la escuela primaria son cinco veces superiores entre la población con ingresos inferiores y la de los más ricos; y la proporción de hogares con falta de servicios básicos en la vivienda es 18 veces superior en el primer decil que en los del último, el 75% de los hogares tenía hasta hace poco acceso a los servicios de la seguridad social, el 20% carecía de acueducto y el 37% de alcantarillado.

En este contexto, medidas como el índice de necesidades básicas insatisfechas, para poner el ejemplo más notable (pero también otros como el de Calidad de Vida del DNP), está expresando cada vez menos la real extensión de la pobreza. Es cada vez más un indicador peor para expresar la pobreza. Si nos guiamos únicamente por él tendremos una visión muy recortada de la dimensión de la pobreza en el país.

No obstante, su uso combinado con la medida de pobreza bajo el enfoque de los ingresos puede ayudar a captar en mejor forma la magnitud de ese fenómeno, especialmente en el campo: considerando como pobres no sólo a quienes carecen de ingresos corrientes para alcanzar una canasta básica de consumo sino también a quienes no

tienen acceso a los satisfactores elementales que toma en cuenta la medida de NBI, la incidencia de la pobreza aumenta en 13.8%. Bajo esta perspectiva y con base en los datos de 1994, la medida de la pobreza se incrementaría de 54.4% a 61.9% y se descompondría así: 29.6% pobres sólo por ingresos, 24.8% pobres por ingresos y NBI simultáneamente, y 7.5% de pobres sólo por NBI.

Se muestra así que subsisten grandes brechas para satisfacer las necesidades de la mayor parte de la población. Y esta visión contrasta con otras, como la de Juan Luis Londoño, o la de algunos estudios del Banco Mundial. Aquí aparecen, en un terreno práctico, las consecuencias de los problemas de orden conceptual y metodológico que trataron Consuelo Corredor y Clara Ramírez.

Como anotaba anteriormente, la incidencia de la pobreza con el enfoque metodológico de los ingresos tuvo, en general, una tendencia a la disminución hasta mediados de los '80. Desde entonces hay un cambio en la trayectoria de la medida, que adquiere un curso oscilante. En ese momento se ingresa igualmente a un escenario de más lento mejoramiento de otras dimensiones de las condiciones de vida de la población. El indicador de NBI que durante el lapso 73-85 disminuyó más de dos puntos porcentuales por año, en el comprendido entre 1985 y 1993 lo hizo en 1.2 puntos. Se da inicio así un nuevo período del desarrollo social que coincide con la disminución de las tasas de crecimiento económico.

También en el Índice de Desarrollo Humano es evidente esta tendencia. La disminución en su ritmo de avance se percibe en los tres componentes del indicador, el de recursos (ingresos) y los que expresan longevidad y conocimientos. Y el mismo

quiebre se observa en otras dimensiones como la asistencia escolar. Las tasas de escolarización de la población de 5 a 24 años pasaron de 40% en 1973 a 53% en 1985, con un incremento de 33%, mientras que en el lapso 85-93 aumentaron en 9%, llegando al 58%.

Un quiebre como éste en el dinamismo del progreso social se produce cuando aún subsistían magnitudes importantes de carencias y desigualdades en el acceso a los servicios sociales como las señaladas anteriormente.

Este panorama del desarrollo social del país, triste, gris, de mejoras lentas en unas cosas y empeoramiento en otras, señala niveles de pobreza todavía muy altos e insensibilidad del fenómeno a su disminución. Nos vemos así remitidos a analizar las relaciones que tiene el comportamiento del fenómeno con algunas variables de orden general.

En una primera aproximación constatamos que la disminución en la incidencia de la pobreza guarda relación con el incremento del PIB per cápita durante el período 78-94. Con un crecimiento del 28% del PIB, ha habido una disminución del 4.7 puntos porcentuales en los niveles de pobreza. Se manifiesta una asociación entre crecimiento y pobreza. Sin embargo es una relación precaria en términos de logros. Si se asume que el crecimiento económico es el único factor que afecta los niveles de pobreza y siguiendo el ritmo que expresa esta tendencia, se aprecia la precariedad con que puede haber operado este factor. Adoptando este supuesto y haciendo una proyección simple, se requeriría más de un siglo para reducir la incidencia de la pobreza a la mitad de su dimensión actual y más de dos siglos para erradicarla. El logro de este objetivo implicaría que el PIB se multiplicara por más de

tres veces, alcanzando los niveles actuales de países como Italia, Bélgica o Finlandia.

Al panorama se une lo ocurrido en el terreno de la distribución, que ya ha sido mencionado. Entre 1978 y 1992 —con base en información de Ocampo y Pérez— la pobreza decrece al mismo tiempo que la concentración del ingreso —expresada través del coeficiente de Gini— se hace mayor. Tal situación se explica porque el efecto positivo del crecimiento sobre la pobreza logra contrarrestar las secuelas negativas de la concentración progresiva del mismo. En el año '93, esta tendencia se modifica: la incidencia de pobreza aumenta a pesar de un más alto crecimiento del PIB en razón a un incremento en la concentración del ingreso. En los años '94 y '95 la pobreza disminuye junto con el coeficiente de Gini que supera, sin embargo, el nivel de comienzos de la década.

Por el lado del crecimiento económico vemos (y esto no es solamente un problema del “nuevo modelo” de desarrollo —del modelo de la apertura— es un problema que también afecta los “modelos” anteriores) una incapacidad para afectar positivamente los niveles de pobreza. Igualmente, percibimos lo precario del efecto de las medidas redistributivas.

Los rasgos destacados en el balance realizado muestran que, tanto por su volumen como por su persistencia, la pobreza es un fenómeno que encuentra sus raíces en factores estructurales que no han sido afectados por los cambios en los llamados “modelos de desarrollo” ni por las orientaciones de las políticas económicas y sociales. La lenta disminución de la pobreza y la relación que muestra el fenómeno con distintas variables resalta que ninguno de los mecanismos que actúa en favor de su

disminución ha alcanzado un suficiente dinamismo y que su posible efecto positivo ha sido anulado o menguado por otros factores. Estos resultados señalan que los esfuerzos realizados en diferentes campos han sido insuficientes y que aún no se ha encontrado una senda consistente para la disminución de la pobreza y el progreso social.

Dentro de los factores favorables a la disminución de la pobreza se encuentra el crecimiento económico, la educación, el gasto social, las tendencias de cambio demográfico, el aumento de las tasas de participación laboral. Y dentro de los adversos están la inflación, la disminución de las remuneraciones laborales, el crecimiento de los ingresos no laborales, el desempleo. Otros factores, como la tributación, se destacan por el papel neutro que han desempeñado. En la dinámica de las últimas décadas se encuentra que el proceso de actuación de estos factores es compleja y que aún los que tienen un perfil positivo pueden intervenir en favor de la desigualdad, como se ha ilustrado en los numerales anteriores.

Como constante se encuentra que los cambios que se han dado en el país se han circunscrito a mantener sin alteración los parámetros sobre los cuales se lleva a cabo la distribución del patrimonio y el ingreso. Los adelantos que se han presentado en distintas áreas sociales se han centrado en lo que Rubén Kaztman desde la Cepal ha llamado las “metas blandas del bienestar social”, que tienen expresión en aspectos tales como la disminución de las tasas de mortalidad infantil y de analfabetismo o el incremento de la esperanza de vida y la escolaridad básica, sin amenazar los factores que determinan la distribución de los ingresos y el patrimonio ni las bases sobre las cuales está establecida la estructura social. Los logros en

torno a estas metas no son despreciables. Sin embargo, no parece posible una disminución sustantiva de la pobreza en tanto no se afecten los factores de distribución en forma decisiva.

Puede parecer desconcertante el que la pobreza se haya mantenido a pesar de que Colombia ha tenido un desempeño económico relativamente favorable en el contexto latinoamericano. Mencionemos la forma como han operado algunos mecanismos en el mantenimiento de los niveles de pobreza.

Uno básico ha sido la disminución de las remuneraciones laborales medias. El que la incidencia de la pobreza no haya aumentado a pesar de esta disminución (durante el lapso 78-92 fue de 9.2% en términos reales) ha sido consecuencia de tres factores: i) un incremento de las tasas globales de participación (de 46.4% en 1978 a 56.8% en 1992), ii) una reducción de la participación relativa de la población inactiva e infantil, y iii) una elevación de los ingresos no laborales. En otros términos, los trabajadores sortearon el descenso de sus remuneraciones recurriendo a otras fuentes de ingreso, incrementando el número de ocupados en los hogares y disminuyendo el tamaño de los mismos. En el trasfondo de estas dos últimas situaciones se encuentran los cambios en la estructura etárea de la población con mayor participación de la población en edad de trabajar, como efecto de la fase de transición demográfica por la que atraviesa el país. Tal efecto es coherente con la pauta de conducta que lleva a que si los ingresos laborales por ocupado descienden, un grupo de inactivos pasa a la población económicamente activa como medida compensatoria. En las siete ciudades investigadas regularmente por la encuesta de hogares el incremento del número de trabajadores por hogar compen-

só, entre 1986 y 1992, cerca del 75% de la disminución de los ingresos del hogar debido a la disminución de las remuneraciones laborales por trabajador. La reducción en las remuneraciones laborales medias expresa, además, que durante este periodo el crecimiento del empleo tuvo lugar en buena medida dentro de actividades de baja remuneración, del empleo temporal, del “sector informal urbano” y de segmentos de la economía campesina con baja productividad.

El crecimiento de los ingresos no laborales de los hogares ha actuado igualmente en sentido de una mayor concentración ya que éstos se distribuyen más inequitativamente que los laborales, como muestran estudios recientes de José Antonio Ocampo, María José Pérez y Francisco Lasso. En la evolución de la distribución factorial de los ingresos de los hogares se expresa otro signo de la concentración de los ingresos y de la polarización social que se puede estar agudizando. En el curso de los cuatro primeros años de la presente década los ingresos no laborales crecieron 42% —en términos reales— mientras que la remuneración a los asalariados lo hicieron en 17% y el excedente de explotación en 8.5%.

De otra parte, el promedio de las remuneraciones de los trabajadores urbanos se hizo menor para todos los niveles educativos durante el periodo 1988-1992 según estudios de los profesores Tenjo y Berry. Si se tiene en cuenta que los ingresos laborales promedio han disminuido, se llega a la conclusión de que la educación no ha sido un mecanismo eficaz a través del cual se haya logrado una elevación generalizada en los ingresos de las familias. En la práctica, si bien la mayor escolarización ha brindado un incremento en las oportunidades de

empleo, los avances educativos sólo han sido otro mecanismo a través del cual se ha compensado parcialmente y en algunos sectores sociales la caída de las remuneraciones laborales.

Otra constatación ilustrativa es la relación entre la pobreza y el desempleo que no se percibe siempre directamente. La incidencia de la pobreza responde a un efecto combinado del empleo y del nivel de las remuneraciones. Puede suceder que una disminución del desempleo tenga lugar al mismo tiempo que un aumento de la pobreza. Tal es el caso de lo ocurrido entre 1986 y 1988 cuando se presentaron significativas disminuciones en los ingresos laborales de algunas ciudades. Los mayores incrementos en la pobreza tienen lugar cuando aumenta el desempleo y disminuyen los ingresos por trabajador, como sucedió en 1990, y como está sucediendo en la coyuntura actual.

Adicionalmente, la inflación ha impedido que la incidencia de la pobreza disminuya más rápidamente. Durante el periodo 1978-1992 el aumento de los precios relativos de la canasta de los pobres frente a la de los no-pobres llevó a contrarrestar más de la mitad del efecto que el crecimiento económico hubiera podido tener sobre la incidencia de la pobreza. La inflación actuó como un factor redistributivo en contra de los hogares de menores ingresos. Si los precios de la canasta de los pobres aumentan más que los de la canasta promedio, los sectores no pobres tienen una ganancia en sus ingresos reales. Tal resultado puede interpretarse como un deterioro en los términos de intercambio entre pobres y no pobres en detrimento de aquéllos; o, dicho de otra manera, como una forma de concentración de los ingresos, que no es captada con las medidas usuales.

Otro factor que ha conducido a que el aumento de los ingresos *per cápita* no produzca por sí mismo una disminución de la incidencia de la pobreza son los cambios en la distribución espacial de la población. El mayor peso demográfico que adquieren las ciudades implica que el valor de los ingresos requeridos para superar la línea de pobreza se haga mayor en razón a las diferencias urbano-rurales en los precios de los alimentos y otros productos de la "canasta familiar".

La urbanización ha ayudado, sin embargo, al mejoramiento de la tasa de escolarización y a la expansión de los servicios domiciliarios, que tienen expresión en el índice de NBI. El menor tamaño de los hogares ha facilitado la reducción de los niveles de hacinamiento crítico y las altas tasas de dependencia económica, que también se manifiestan en esa medida.

La disminución de las expresiones de pobreza captadas con el enfoque de NBI se relacionan con el crecimiento en sectores económicos como el de vivienda y servicios públicos, con la migración rural hacia las ciudades, el descenso de la fecundidad y con el comportamiento del gasto público social. El crecimiento que experimentaron los sectores de vivienda y servicios públicos domiciliarios favoreció el mejoramiento de las condiciones habitacionales bajo el dinamismo que obtuvieron con la implantación del sistema Upac y el énfasis que recibieron los programas de vivienda "sin cuota inicial" durante los primeros años de la administración de Belisario Betancur. La disminución que experimentó la tasa de descenso del índice de NBI obedece a la caída que tuvieron estos sectores económicos a partir de 1987 y a la reducción del gasto social como consecuencia de los

programas de ajuste. Esta situación afectó no sólo los programas de vivienda, cuyas asignaciones siguieron decreciendo durante la segunda mitad de los ochenta, sino también a los de otras áreas sociales como la educación y seguridad social. No obstante, el gasto público social ha mantenido una inflexibilidad a la baja debido a medidas legislativas que crearon transferencias obligadas para la educación y salud y rentas de destinación específica (Icbf, Cajas de Compensación Familiar, Seguridad Social, Sena). De esta forma, a pesar de las caídas de que ha sido objeto, su nivel no descendió por abajo del 7% del PIB.

El gasto social, además de los beneficios directos que conlleva para el bienestar, actúa positivamente en la dirección de una menor concentración en la distribución de los ingresos. En un estudio realizado en 1994 se estimaba que el efecto de los subsidios que proveen los programas sociales públicos sobre el coeficiente de Gini de los ingresos era de 8.6%. Sin embargo, la forma como se asigna el gasto social no es del todo equitativa en la medida en que no son los más pobres quienes reciben en una mayor proporción los subsidios. Esta doble situación se explica por dos factores: i) el decil superior (los más ricos) tienen una participación menor en los subsidios que los grupos de ingresos medios y ii) los subsidios de los más pobres representan una parte muy significativa de sus reducidos ingresos; en los deciles 1, 2 y 3 los subsidios constituyen respectivamente el 53, 29 y 26% de los ingresos familiares.

Los programas sociales cuyos subsidios se distribuyen más equitativamente son los de educación primaria, asistencia al menor, los rurales y, en menor medida, los de educación preescolar y secundaria. De otra parte,

los más inequitativos son los que se otorgan a través de la educación superior, la capacitación laboral, los servicios de teléfono y gas por tubería y los sectores de salud y la vivienda. No obstante, si se tiene en cuenta la magnitud del monto de los subsidios, los programas que tienen un más alto efecto redistributivo son los relativos a educación primaria y secundaria, energía eléctrica y acueducto.

Los impuestos a los hogares han tenido una influencia poco significativa sobre la distribución del ingreso. Su efecto sobre el coeficiente de Gini ha sido bastante reducida. Según un estudio de la Contraloría General de la Nación la tributación de las familias en 1994, aunque actuaba en un sentido redistributivo, sólo había modificado el coeficiente de Gini en 1.7%.

En la coyuntura actual hay signos como el aumento del desempleo y la disminución de las remuneraciones salariales que señalan el inicio de una nueva fase de concentración y polarización en la apropiación del ingreso y de aumento en los niveles de pobreza. La reorientación que el presente gobierno intentó dar a las reformas impuestas desde comienzos de los '90 han mostrado serias limitaciones en su implementación. Se destacan al respecto, el programa de generación de empleo, pieza clave del plan de gobierno que no ha mostrado ningún efecto significativo, y el de distribución de tierras, que sólo ha beneficiado a un pequeño número de campesinos. Por lo demás, los programas sociales han sido en gran medida afectados por las reducciones presupuestales de que han sido objeto.

Atacar las causas estructurales de la pobreza implica realizar acciones que transformen las bases sobre las cuales está levantada la sociedad. Con las medidas y programas



usuales tanto de orden macroeconómico como social se ha venido afectando una franja de pobreza que podríamos llamar coyuntural, mientras que, al parecer, se mantiene un amplio y mayoritario sector que permanece constante.

*Moderador*

— La realidad de las cifras es verdaderamente alarmante. Invitamos enseguida a la discusión, sobre los puntos de vista que ustedes quieran expresar.

# CONVERSATORIO

## *Intervención*

— Sobre la conceptualización del enfoque de las capacidades, ¿qué lugar ocupan las necesidades y las desigualdades de género, qué tanto se han incorporado efectivamente?

Para Oscar, dentro de las cifras que da en este momento, yo quisiera preguntar con relación a la afirmación que entre los pobres, los más pobres son las mujeres, si efectivamente es cierto que hay una razón fundamental por sexo.

Y adicionalmente, ¿cómo se analiza la niñez dentro de este fenómeno? Anoche, en un programa se analizaban cifras sobre la niñez y se daban cifras de pobreza, y mostraban cómo los índices de pobreza en la niñez están muy por encima de los estándares internacionales.

En un segundo punto, uno podría creer que al concepto de pobreza, en países como el nuestro, habría que contraponerle un concepto más amplio que el nivel de injusticia social e ir a problemas centrales como:

1. ¿Qué tipo de relación mantenía el país en la carrera por insertarse en el mercado mundial, qué tipo de relaciones mantenía con el mercado mundial y que tendían a favorecer en determinado momento la injusticia de la distribución?

2. ¿Si el problema de la pobreza no es

exclusivamente económico, entonces en qué punto es político? Si lo defino como político, me remito inmediatamente al funcionamiento de este sistema político que llamamos democracia en Colombia; y a observar que todo el recorrido de la historia de esta época ha pretendido con programas, que llamaron de crecimiento distributivo, mejorar pero la distribución de injusticia.

Con el propósito de ampliar el concepto de pobreza en ese marco, debemos preguntarnos por las relaciones de poder que perpetúan la desigualdad; uno mira cómo la concentración de poder de unos cuantos, desde hace mucho tiempo, tiende a ser una concentración de riqueza fortísima. Entonces la pregunta es ¿cuál es ese tipo de relaciones de poder, en qué sentido el poder que se perpetúa a sí mismo reproduce esos aspectos de la pobreza?

Y otra pregunta para los expertos es ¿se puede mirar un país como éste sin mirar la estructura administrativa del Estado que reproduce y aumenta la pobreza en unas grandes zonas del país? De alguna manera, al poder político o económico no le interesa que se den otro tipo de economías distintas.

## *Consuelo Corredor*

— Sobre la preocupación por grupos sociales específicos, pero en particular género y niñez, yo pienso que el enfoque de



capacidades y derechos es una vía interesante para diferenciar grupos sociales. Me parece de particular importancia, la cuestión de las dotaciones, inicialmente porque no hacen referencia al patrimonio material físico que dispongan las personas, sino al patrimonio social y cultural y los condicionantes del entorno, y eso permite avanzar en la misma dirección en que ha avanzado dentro de los pobres la distribución de los recursos, incluso al interior de las familias; porque, evidentemente, dados los factores de orden cultural, se han encontrado muchos estudios que muestran que se privilegia más el varón que la mujer, incluso en la alimentación. En mi caso, no he llegado a tener todavía una mirada específica sobre estos grupos, pero creo que es un análisis que permite hacer esa diferenciación por grupos: la niñez, la juventud, las etnias y la mujer.

Eso me lleva a atar algo con la reflexión que alguien hacía. Aquí hay un consenso por parte de algunos analistas en el carácter heterogéneo de la pobreza, y creo que eso es muy importante; cuando estamos hablando del carácter heterogéneo de la pobreza nos estamos refiriendo no únicamente a los grupos sociales, porque nos afecta de manera desigual, sino también al problema regional, y el problema regional lleva también a considerar las especificidades de ese entorno para poder analizar la pobreza.

Pienso que ese es un paso muy importante para tener esa conciencia de la heterogeneidad de la pobreza, porque uno de los problemas serios de la política social, a mi modo de ver, es que muchas veces es una política de carácter casi macroeconómico, una política de carácter genérico, cuando realmente los efectos vienen a ser desiguales

dependiendo de las posiciones particulares de los grupos y de las regiones.

Sobre el comentario del desequilibrio regional y de la falta de interés político por desarrollar esas regiones, pienso que el problema no es tanto que exista o no interés político. Lo que me parece es que, justamente, ese desarrollo desigual y esos desequilibrios territoriales sociales, que son tan importantes para el análisis de la pobreza rural, son fundamentales en la lógica de ubicación y reproducción del capital, porque las fuentes de generación de empleo se van a ubicar en aquellos lugares donde haya mejores condiciones administrativas, logísticas, de infraestructura, de mercado, etc. Y esa lógica de localización, lleva justamente a que se profundicen y se reproduzcan aun más esos desequilibrios, porque es en esos centros donde se están concentrando los poderes administrativos y financieros, la infraestructura vial, el tamaño del mercado.

Creo que a lo que apunta esa reflexión es a la necesidad de mirar la estrategia de desarrollo en términos regionales. O sea, cuál sería la estrategia para poder jalonar esas regiones que están atrasadas, que no tienen infraestructura, garantías, mercado, condiciones administrativas y financieras que desalientan al capital para localizarse en esa región. Es decir tener dentro de la perspectiva de la evolución de la pobreza la resolución de la pobreza, y tener también un enfoque regional. Creo que los distintos análisis han avanzado al tener conciencia de la importancia de mirar por grupos sociales y diferencias socioespaciales.

*Clara Ramírez*

Vemos un problema que es bien importante, el de la especificidad de la medición, y en

qué medida podemos tener proyecciones generales. En la Misión Social hemos venido trabajando en la construcción de un índice de pobreza a nivel de indicador de nivel de vida. Sin embargo, este es un trabajo que se tiene que ir desarrollando poco a poco, estamos a mitad del camino y ya tenemos un índice que nos permite medir condiciones de vida a nivel general. Sin embargo, hay dos tipos de limitaciones: uno es el nivel de generalidad y otro la posibilidad de utilizarlo para efectos de política. La pregunta es si es lícito aplicar el mismo termómetro para Murindó y para Envigado, para hablar solamente de dos municipios de Antioquia que pueden ser el más pobre y el más rico, o si tendríamos que tener un termómetro diferente para leer la pobreza en Bogotá que tiene condiciones diferentes a las de la Costa Atlántica. Pero, al mismo tiempo, si yo tengo un medidor para cada parte, pierdo por completo la posibilidad de comparar. Entonces no se si me estoy moviendo en un país o en un pedazo. Creo que son cuestiones que tenemos que resolver, ver hacia donde vamos, cómo podemos resolver estos problemas específicos, que no creo que no sean importantes.

### *Intervención*

— Cuando se comparan datos entre hogares con jefatura masculina y hogares con jefatura femenina, se encuentra que los niveles de pobreza son casi los mismos, ligeramente menores en los primeros. Eso está escondiendo un problema de información, porque dentro de los hogares con jefatura femenina, hay dos segmentos que se pueden diferenciar: un segmento con condiciones “relativas” mejores: son hogares pequeños, que tienen un “buen” promedio de ingresos, además, de alguna manera, hay mayor experiencia laboral. Otro segmento

es el de hogares que están en peores condiciones, que son donde no hay jefatura femenina y hay niños menores de 7 o 5 años, éstos tienen más del 90% de probabilidad de pobreza.

### *Intervención*

Es bastante claro, que se ha mantenido el nivel de pobreza durante quince o veinte años, y que proyectada al futuro, la situación es dramática. Entonces tenemos que trabajar en dos cosas: afrontar los problemas económicos donde hay que concretar los ingresos en especie, y desarrollar los métodos que se necesitan para medir la pobreza, de forma que nos digan algo para poder actuar. En ese sentido creo que lo que decía Consuelo de diferenciar segmentos de población, desde el punto de vista de clases sociales o de regiones, va a mantener una situación que no nos va a decir más de lo que hemos dicho aquí, y los estudios de caso tampoco.

### *Intervención*

— Un concepto que uno ve que se plantea actualmente y que me gustaría que se ampliara es el de desarrollo del capital social, sobre la dignidad social que estimula la confianza, etc., .

### *Consuelo Corredor*

— Uno quisiera poder ceder a la tentación de hacer análisis estructurales, problemas de clase, pero es que los mercados se ubican donde hay buena administración; esas son cosas ciertas, ¿pero esa es realmente toda la información para poder dar los resultados?

Un punto más para terminar este comentario, quizás todos ustedes vieron en el periódico esta semana, que la gente de Samaniego se le enfrentó a las Farc y le dijo no más;

nosotros hemos mirado algunos casos, como los de Chaparral en el Tolima y municipios de Santander, de cómo ante los primeros impactos de violencia, las sociedades se deshacen; y hay sociedades como la de Chaparral y Samaniego en las que el concepto del capital social implica redes de participación cívica, normas de reciprocidad etc. Ese es uno de los conceptos que uno debe tener en cuenta hablando de dinámica cívica.

### *Intervención*

— Un comentario: yo creo que esos diferenciales son importantes, y se ha mencionado un concepto que es interesante, que es el de capital social; pero en eso no hay acuerdo porque el Banco Mundial, en muchos de los estudios, refiere el capital social fundamentalmente a las redes organizativas y familiares que se establecen en la comunidad para enfrentar las situaciones de riesgo de la realidad.

En mi opinión, el capital social es un concepto que nos permite involucrar otros componentes como, por ejemplo, el conocimiento, la cultura, la infraestructura, la institucionalidad, el medio ambiente, es decir el patrimonio colectivo. Cuando hago énfasis en las condiciones del entorno, en las especificidades regionales, pienso que un concepto que nos permitiría aproximarnos de una manera interesante es justamente el concepto de capital social, pero en términos amplios y no circunscrito solamente a las redes de carácter familiar o de carácter comunitario.

### *Intervención*

— Yo tengo una preocupación teórica acerca de la vigencia del dualismo.

### *Intervención*

— Me preocupa una cuestión en los índices de pobreza, y es la posibilidad de seguir desenmarañando lo que hoy se ha planteado y el papel ideologista de los indicadores. Por poner un ejemplo, si uno dice que el número de hijos aumenta la pobreza y el indicador es el número de personas en la vivienda, entonces, lógicamente en las viviendas pobres el número de hijos aumenta la pobreza; no estoy diciendo que no la aumente, sino que es un tipo de planteamiento en el cual el mismo desarrollo está diciendo qué es ser pobre. Pienso que aquí se ha avanzado bastante al decir que el indicador de las necesidades básicas es peor que el de ingreso; el indicador ingreso y los niveles de pobreza, en línea de progreso, permiten desenmascarar lo que hay en otros indicadores, por ejemplo, frente al fenómeno del desplazamiento forzado —que no se trata de unos cuantos casos sino que en diez años han salido un millón de personas desplazadas del campo— los indicadores, aun de línea de pobreza, pueden mostrar un estancamiento de la pobreza, en un proceso que es contrario, que es un aumento de la pobreza. Tomemos por ejemplo, la gente que está siendo desplazada del Chocó, muchas de esas comunidades estaban en un nivel alto de autosubsistencia, pero tenían problemas de salud, sin embargo, uno ve los indicadores de salud del Chocó altos, comparados con el resto del país, y esta gente no era contabilizada como personas con ingresos porque no recibían ingresos ni del mercado ni salarial, y son desplazados de su territorio. Y ahora se menciona que ya no hay pobres allí, porque no hay nadie; y este dato entra al mercado y empieza a computarizarse como ingresos; entonces, el desarrollo puede decir: miren saqué a toda esta

gente de la pobreza, y realmente la sacó fue de su medio de vida. Esta es una preocupación radical, pienso que muchas de las cosas que planteó Clara podrían ayudar a superar este problema, como los criterios antropológicos y estructurales, principalmente.

### *Intervención*

— Siempre he tenido la preocupación sobre el problema de la medición de la pobreza. América Latina en general siempre se ha movido en un mismo nivel y en estos quinientos años nos hemos mantenido pobres, y nos hemos comparado con el desarrollo de los Estados Unidos. Pero yo no veo cuáles son las causas de la pobreza de América Latina. Me parece que nos hemos dedicado a mirar, a buscar indicadores en la vida actual, pero si nosotros no conocemos las causas —porque la pobreza nuestra no radica solamente en ser pobres, sino que tenemos un problema en la mente— nuestra pobreza está en el conocimiento y tantas cosas que han influido. Por ejemplo, en este momento nos ubican en el tercer lugar de corrupción, todo esto, ¿cómo influye? Es tan importante, que alguien comentaba que a la costa se han mandado mil millones de dólares, y para otra parte otros millones de dólares y la gente sigue pobre. ¿Cuanto llegó realmente allá en educación, en información, cómo llego realmente ese dinero?

Me parece que es básico encontrar esas causas reales, porque tenemos que hacer un revolcón en la manera de pensar de la comunidad, obviamente esto no lo vamos a hacer de hoy a mañana, hay que cambiarlo en una generación, no sé cómo, pero tenemos que hacer algo diferente, pero partiendo de la base real, es decir del conocimiento de todas esas causas, para saber por qué

estamos hoy en un puesto tan importante, en el tercer lugar de corrupción en el mundo, y eso es pobreza. Y si eso no lo arreglamos, nunca podremos salir de la pobreza, pues, aun cuando tengamos los pobres contabilizados, no puede haber soluciones si el dinero de los programas no llega.

Yo miro el dinero que se gastan en el programa Plante, y oigo que se dice que qué maravilla si se está cumpliendo; pero como yo vivo en la región, digo: eso no es una maravilla. La primera vez que yo fui a Lejanías fue en el año '86, era maravilloso, era riqueza y la semana pasada volví para inaugurar una planta para extraer frutas; pero las frutas que se producían en el año '86 ya no son las mismas que se producen hoy, Bogotá comía papayas de Lejanías, porque los camiones viajaban todos los días de Lejanías a Bogotá, ahora ya no hay papaya, ahora les estamos enseñando a sembrar caña. Me preocupa que quien esté investigando, no busque las causas.

### *Intervención*

— No intento responder la intervención anterior, pero quiero plantear unas cosas para la discusión. Usted manifiesta una preocupación por las causas y es muy interesante que se haga esa pregunta, porque lo que es determinante en las presentaciones de análisis de la pobreza son las manifestaciones, los efectos de la pobreza. La pregunta es: ¿si no se interroga sobre las causas, cómo se va a atacar? y me parece que ese es un pilar muy interesante; sin embargo, yo quiero reivindicar las presentaciones que se hicieron, en el sentido de mostrarnos ese amplio espectro. Pienso que en nuestro país, por la presencia de las necesidades esenciales sin satisfacer, se ha propiciado la discusión en torno al nivel de ingresos, su



medición por la línea de pobreza o por necesidades básicas insatisfechas, sin ser eso dominante, pero pareciera que tuviésemos un criterio demasiado frágil para enfocar la pobreza.

Me llamaba la atención un texto de gente nórdica, especialmente de los suecos que han venido trabajando el tema del bienestar, en lo que ellos se consideran que están condenados a “la felicidad” pues, por supuesto, han llegado a los indicadores de nivel de ingreso medio en el orden de veinticinco a treinta mil dólares per cápita, sin embargo, consideran que la pobreza no es su problema, sino que el problema es prácticamente de desigualdades, siendo sociedades con ingresos y diferencias no abismales como las nuestras; lo que dicen es que riqueza no es tener muchos objetos, eso no es riqueza, es decir, el ingreso en tanto capacidad de compra de bienes materiales no es indicador de riqueza, por el contrario, entran en otro terreno en el que sus necesidades básicas son de otro tipo, necesidades por ejemplo, de comunicación —el problema de la incomunicación es impresionante, teniendo todo el ingreso del mundo— entonces entra el campo de los deseos, y en su canasta mensual hay un ítem para el psiquiatra, el psiquiatra es absolutamente necesario, esencial... Son necesidades de otro orden, muy distintas. Hoy hemos visto ese gran aspecto. Su pregunta me parece de un orden más aterrizado, cuando decía usted: las instituciones gastan, pero que gasten no quiere decir que efectivamente lleguen al destinatario final. En el '72, me llamaba la atención que la ayuda que llegaba de Cáritas la recibía un vicario de apellido italiano, no recuerdo su nombre, el recibía esa ayuda, esa leche en polvo y todo lo que llegaba, y él la tomaba para alimentar los cerdos, tenía una cantidad de cerdos

muy florecientes, y la gente tenía otra realidad completamente distinta, pero esto era una de las tantas cosas en las que se supondría debería cumplir su objeto.

En Colombia se han hecho estudios sobre estas instituciones, en el caso de la Caja Agraria deben apoyar al campesino con crédito, con tierras el Incora, y el Dri en desarrollo integrado; sin embargo, se encontró que la población más pobre en ningún caso sobrepasaba la población beneficiada con subsidios; en esa población objetivo, el subsidio no pasaba de la tercera parte, en el mejor de los casos; eran recursos que subsidiaban otros sujetos de la institución no tan pobres.

### *Intervención*

— Tengo un comentario sobre un enfoque o concepto de desarrollo que ha elaborado Max Neef y su grupo de trabajo, que es el desarrollo a escala humana. Me parecería importante que ese enfoque aportara elementos. Quisiera saber si dentro de los conceptos de capacidades o indicadores hay algo desarrollado por ellos; creo que este enfoque permite dar unos conceptos muy distintos a los que se han trabajado, por ejemplo, ellos diferencian muy bien entre necesidades y satisfactores, a partir de que las necesidades son pocas y todo el mundo siente las mismas necesidades, pero la diferencia entre las culturas está en los satisfactores, por ejemplo, en cuanto a vivienda, la vivienda no es una necesidad, sino que la vivienda es un satisfactor para satisfacer una necesidad de protección y ese tipo de aspectos; y la otra clave está en que normalmente las mediciones tratan es de medir el desarrollo de las cosas, entonces el PIB hace referencia al crecimiento, pero de cosas, y eso no es el desarrollo; el énfasis del desarrollo está en las personas. Si la pobreza

va a desaparecer, entonces interesa saber si las personas son pobres o no, no si hay cosas o no. Creo que el enfoque de Max Neef, que tiene muchísimos más elementos, puede aportar para hablar del entorno natural.

Las Naciones Unidas han desarrollado, desde el '90, otros indicadores de desarrollo humano, específicamente el que hace referencia a las necesidades básicas, que tiene muchos más elementos; pero no conozco muy bien la metodología que han elaborado en cuanto al desarrollo de capacidades, no solamente de cosas cuantitativas, sino también cualitativas, y esto sería interesante que se tratara.

Otra cosa que se hablaba acá, es que a veces las mediciones tratan de uniformar. Las mediciones son importantes porque ayudan a tener números que permiten comparar, y todo ese tipo de cosas, pero a veces las mediciones tratan de homogeneizar la realidad, entonces la pregunta que hago es: ¿cómo crear indicadores y sistemas de medición que reflejen la heterogeneidad de la realidad y no lo contrario?

### *Intervención*

— Lo que está diciendo es que, finalmente, estas mediciones tienen que justificar algo, y uno ve cómo las instituciones cuando van a hacer una medición de cuánto gastaron lo que hacen es justificar su gasto. Entonces, como decían antes, aunque nosotros no tengamos las especificidades de las regiones —y todos sabemos que Colombia es un país de regiones— me preocupa que en la medida en que todo el mundo lo sabe, los proyectos y programas sociales, sobre todo, no reflejan esa especificidad natural.

A la vez, en cada una de esas regiones

naturales hay otra cantidad de divisiones, de tipo social y grupal entre quienes habitan la región; entonces, hasta que no haya una medición desde afuera, o sea que no la haga directamente la institución o el mismo gobierno, nunca se va a llegar a identificar plenamente el problema que hay dentro de las comunidades y más en el sector rural, cuando nosotros vemos que ellos simplemente son los beneficiarios de una cantidad de programas pero que no se tienen en cuenta sus capacidades; sobre todo para los grupos marginales, como los grupos afro-americanos, los grupos indígenas, a quienes les llegan con una serie de programas, sin considerar que ellos tienen un conocimiento tradicional y popular que es muy válido.

Los beneficios no llegan simplemente porque esos indicadores y mediciones determinan unos parámetros muy generales, donde se incluyen ellos pero son gente que tiene unas necesidades X, o son gente pobre, simplemente porque no tienen las mismas actividades y las mismas cosas que tienen otros grupos.

La dificultad que se tiene en ese tipo de trabajo es que mientras las mediciones y cuantificaciones las sigan haciendo los mismos que están apoyando los programas, nunca se verá realmente la realidad.

En otro sentido, la semana pasada, en un seminario de educación sobre el sector rural, la gente manifestaba que se había ampliado la cobertura en las escuelas pero que la calidad de la educación era más mala. Antes había una deserción más alta, pero ahora, mientras los niños más estudian, como que se está creando un caos, porque se preparan, pero ¿para qué? Salen de colegios técnicos agropecuarios pero no tienen la posibilidad de aprovechar supuestamente el conocimiento que adquirieron;

tienen educación, pero ahora viven peor que cuando no la tenían.

### *Intervención*

Existe una ficha que se aplica en Chile, que se lleva por el nivel de superación de la pobreza. Sería muy interesante hacer una comparación entre lo que ha sido acá la línea de pobreza y lo que muestra el índice de calidad de vida, pero todavía se debe trabajar más en ella.

Me parece que estamos llegando a tener claro que hay crisis en los principios de medición como el del ingreso, y los de jerarquización económica. En una encuesta de alcaldes todos señalaban las dificultades que vivían, señalando como primer problema el desempleo y la precaria actividad económica.

Cuando hablo que los principios están en crisis, también estoy hablando de los movimientos migratorios: por un lado, los municipios sueltan esta población y, por el otro, los centros receptores no están en capacidad de asimilar o de darle arraigo a esa población. Y si el problema es el arraigo, —en el ámbito del campesino— entonces, cómo garantizamos el arraigo de los jóvenes en las zonas rurales. En Bogotá, el gran problema es que los habitantes son desarraigados. Necesariamente tenemos que cambiar la visión, replantearnos el tema de la región, sin desconocer el papel que puede llegar a tener el departamento, que en este momento es una tercera fuerza de dispersión. De alguna manera, debemos enfrentar una nueva mirada de lo rural, de toda la problemática, para poder encontrar la pertinencia de las políticas sociales.

Por otra parte, el problema de la política social en Colombia, y en casi todo el

mundo, es que adquiere la tendencia de dividir la capacidad autónoma de la gente para trabajar sobre las víctimas incapaces de resolver el problema, casi que se diría asumir a los pobres, de modo que ellos asciendan por cuenta propia.

Finalmente, en qué marco se pudiera conceptualizar una economía promotora junto con la comunidad científica, capaz de hacer síntesis propositivas, que nos lleven a explicitar una política de agenda ciudadana, que no estuviera sujeta a los vaivenes de la imagen y que fuera un punto de negociación.

### *Intervención*

Todos los elementos de medición han tenido un sesgo municipalista, pero no han sido capaces de defender el puente entre el municipio y lo global y hacer sentir que la gente sea parte de ese todo, esa sería la única opción.

### *Intervención*

Me parece que cuando el señor dice, que el problema es regionalizar, y en eso se ha caído en todo este periodo de descentralización, hay una parte que se oculta, y es el hecho de que cuando se hace una descentralización o una regionalización sin tener en cuenta la estructura de poder, se culmina cambiando a una descentralización perversa, como ha ocurrido en Colombia. Aunque hay sectores del país en donde ha ocurrido lo contrario, se han terminado fortaleciendo las estructuras regionales y, por consiguiente, los viejos poderes, llamados en términos populares gamonales. La descentralización en Colombia ha fortalecido el gamonalismo. En cambio de provocar un proceso para hacer las cosas de acuerdo con las comunidades, es una descentralización que hace las

cosas más de acuerdo con los cortes tradicionales y locales, y que fortalece las distancias y las diferencias y la pobreza en el país.

Creo que es necesario comenzar a hablar directamente de que hay que trabajar con las comunidades. Por ejemplo, para trabajar con los indígenas regionalmente en el Putumayo, resulta que los que gobiernan en el Putumayo no son los indígenas, no son las comunidades, sino son la clase política tradicional.

El problema es que una clase política tradicional se ha fortalecido con la descentralización en casi todos los departamentos,

inclusive en los nuevos. Aprovechando el esquema de descentralización ha crecido una nueva clase política más parásita que todas las demás, porque recibe mucho más dinero per cápita que el resto del país, y cada vez funciona más, y hace las cosas de acuerdo con lo que ella quiere y no de acuerdo con lo que las comunidades quieren. Creo que la descentralización es un enorme progreso, siempre y cuando sea de base, pero si sólo busca fortalecer las clases políticas locales, se convierte en una descentralización perversa, pues actúa precisamente contra lo que ella significa.



## OTRAS PUBLICACIONES

- DOCUMENTO 1: MISIÓN RURAL: TRANSICIÓN,  
CONVIVENCIA Y SOSTENIBILIDAD
- DOCUMENTO 2: RED TRANSITAR
- DOCUMENTO 3: TRANSICIÓN
- DOCUMENTO 4: CONVIVENCIA
- DOCUMENTO 5: SOSTENIBILIDAD
- DOCUMENTO 6: ¿PUEDE EL SECTOR RURAL  
COLOMBIANO SER UN JALONADOR DEL  
DESARROLLO ECONÓMICO?
- DOCUMENTO 7: INSTITUCIONALIDAD
- DOCUMENTO 8: REFORMA AGRARIA
- DOCUMENTO 9: EDUCACIÓN



Se terminó de imprimir en los  
Talleres de Ascopar,  
el 26 de junio de 1998





C. PLINTE SC