

Indicadores Sociales y Salud Colectiva

Patricia Martínez

Administradora de empresas. Especialista en Gestión Pública. Maestría en Salud Pública. Centro de Investigaciones para el Desarrollo – CID. Tel 3165000 Ext. 12054.
E-mail: cid@bacata.usc.unal.edu.co

RESUMEN

Se examinan los diferentes conceptos e indicadores sociales con los cuales se puede establecer el nivel de pobreza de una población y la distribución de los ingresos en la misma. Con estos indicadores se presentan las tendencias que ha presentado Colombia en los últimos años y su relación con los modelos de desarrollo.

Palabras Claves: Desarrollo, pobreza, desarrollo humano, distribución del ingreso.

ABSTRACT

Social indicators and collective health

The different concepts and social indicators, with which the level of poverty and the distribution of income of a population are established, were examined. With these indicators the trends presented in the recent years in Colombia and their relationships with development models are examined.

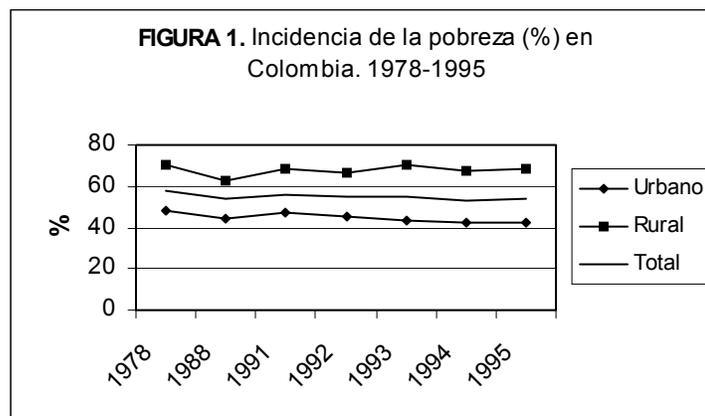
Key words: development, poverty, human development, income

El término “pobreza absoluta” es de difícil interpretación. Las definiciones que provienen de las teorías sociológicas y económicas se refieren a la pobreza relativa, es decir, a las diferencias que se presentan entre los miembros que conforman una sociedad. Dentro de una aproximación aceptable, la pobreza absoluta podría interpretarse como aquella situación en la que se encuentran cierto grupo de personas que no tienen recursos suficientes para satisfacer unas necesidades mínimas. De otra parte, se han desarrollado diversas

metodologías para el análisis de la pobreza relativa (Ver Anexo), las cuales utilizamos para acercarnos a la comprensión de esta problemática en Colombia.

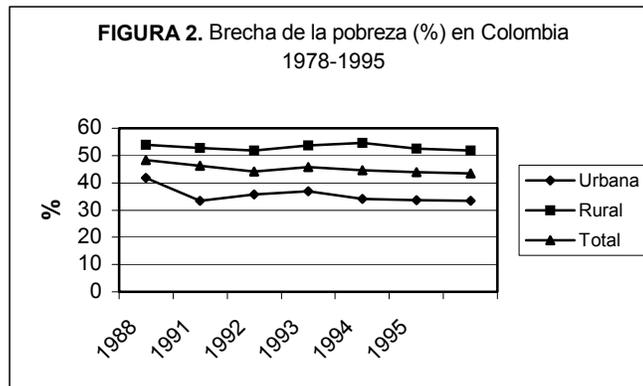
INCIDENCIA DE LA POBREZA (LP) EN COLOMBIA

A partir de 1988 la incidencia de la pobreza a escala nacional tiende a estabilizarse en un valor aproximado de 55 %. O sea, más de la mitad de la población se encuentra desde entonces en esta condición, como lo indica la figura 1 (1). En el ámbito rural la situación de pobreza se manifestó con un fuerte descenso de la incidencia entre 1978 y 1988, pero subió de nuevo en 1995 a casi el mismo nivel de 1978, el 70% de la población. En 1995 la incidencia de la pobreza extrema o indigencia en la zona rural fue muy aguda y se estima que el 10,4% de la población, vivían en tales condiciones.



En el sector urbano más del 40% de la población vivía en una situación en la que el ingreso *per cápita* no cubría el costo de la canasta básica de consumo (alimentos y otros bienes de servicios).

Otra manera de examinar este aspecto consiste en establecer la intensidad de la pobreza, medida por la brecha de pobreza que corresponde a la distancia entre el ingreso y la línea de pobreza, en términos de porcentaje de dicha línea.

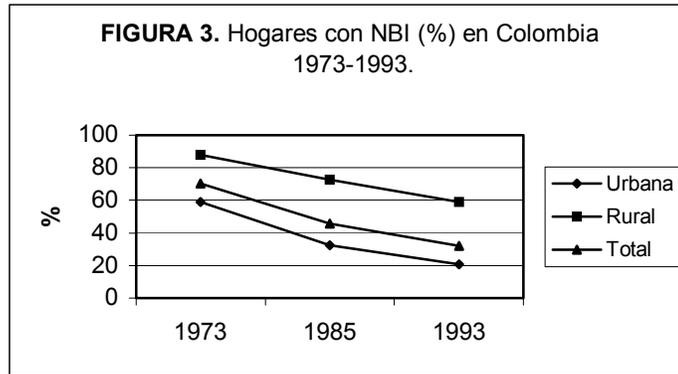


Así, para que todos los pobres alcanzaran la línea de pobreza en 1995, hubiera sido necesario aumentar 42% los ingresos de los pobres y alcanzar una óptima distribución de los mismos. En pesos del mismo año, se hubiesen requerido \$29.066 al mes por cada pobre, para llevarlos a todos a un ingreso de \$69.637 mensuales, que era la línea de pobreza en ese momento. Considerada la misma situación por áreas, la población urbana pobre tendría que aumentar su ingreso promedio en una tercera parte para alcanzar el estándar de línea de pobreza. De su parte, los diez millones de pobres rurales deberían duplicar su ingreso.

Entre 1988 y 1995, la brecha de pobreza descendió, pero se mantuvo por encima del 40%. En la figura 2 se observa esta tendencia (1).

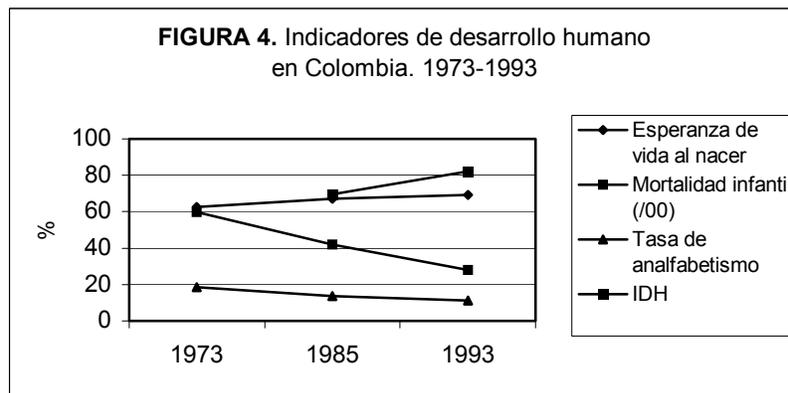
NECESIDADES BASICAS INSATISFECHAS – NBI

En el período comprendido entre 1973 y 1993 se produjo un descenso significativo en este indicador de pobreza –distinto de la LP- especialmente en las zonas urbanas. Esta tendencia es resultado del mejoramiento que se produjo en los aspectos que mide el NBI: niveles educativos y de salud, calidad de las viviendas y acceso a los servicios domiciliarios. En la figura 3 se observa que la pobreza medida por NBI, se redujo del 70,2% en 1973 al 32,2% en 1993 (2).



DESARROLLO HUMANO

Otros indicadores sociales, incluidos en el Índice de Desarrollo Humano, también han presentado una tendencia favorable en los últimos años. La esperanza de vida al nacer ha aumentado en dieciocho años desde principios de los años cincuenta, mientras que la mortalidad infantil se estimaba en 30 por mil nacidos vivos, en 1990. Durante el mismo período el nivel educativo se incrementó y el analfabetismo en adultos se redujo en más del 30% (3). Todo esto modificó el índice de desarrollo humano de 0,55 en el año de 1970 a 0,85 en 1994, como se indica en la figura 4 (2).



Por último, cualquiera que sea el método empleado para medir la pobreza, se estima que actualmente nueve millones y medio de colombianos, o 27 % de la población, vive en la pobreza.

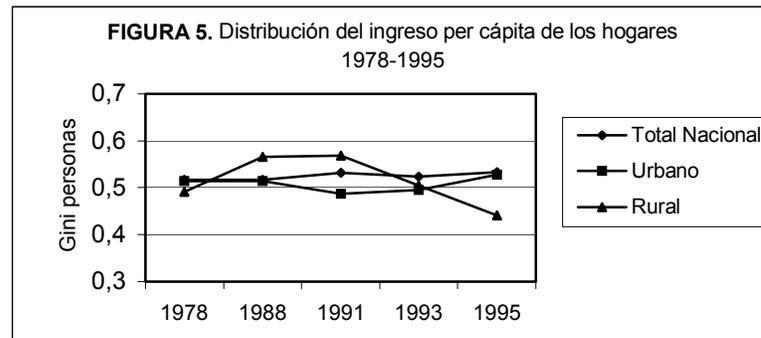
DISTRIBUCION DEL INGRESO

En el contexto internacional Colombia es con frecuencia reconocido como un país con una alta desigualdad en los ingresos. Los aportes de múltiples estudios han permitido reconstruir parcialmente el proceso del grado de concentración del ingreso en el largo plazo (4-11).

Desde la década de los 30 hasta los años 70 se presentó un fuerte deterioro distributivo acompañado de un creciente aumento de la pobreza. Se estima que en este período el coeficiente de Gini aumentó más de 10 puntos. Muchos factores contribuyeron a este resultado, entre los cuales deben ser destacados los efectos del proceso de consolidación del modelo de sustitución de importaciones, con sus excedentes de mano de obra rural de baja calificación, el rezago en la educación y la vía que tomó la modernización capitalista en el sector agropecuario.

En la década de los 70, se presentó una considerable mejoría en la distribución del ingreso, acompañada de la disminución de la pobreza, en términos del NBI y en los indicadores de desarrollo humano. Se estima que esta tendencia fue determinada en gran parte por la rápida acumulación y expansión del capitalismo en el campo, que venía en curso desde 1950, la desaceleración de la migración rural-urbana, la caída de los diferenciales salariales urbano-rurales debido a la creciente demanda de mano de obra por la bonanza cafetera y, a los primeros impactos de las políticas sociales, incorporadas a los planes de desarrollo.

De 1980 en adelante se produjo un estancamiento y deterioro moderado en la distribución primaria de los ingresos, parcialmente compensado por los efectos redistributivos del gasto social. En consecuencia, el coeficiente de Gini se mantuvo en un alto nivel, como se indica en la figura 5 (2).



Debe advertirse que a pesar de la escasa modificación del coeficiente ya indicado, en este período se produjeron potentes choques redistributivos entre las zonas urbanas y rurales, favorables y desfavorables, que tendieron a compensarse. En especial en el período de 1991 – 1995, en el cual se adelantaron reformas estructurales, se puso en práctica la política de apertura comercial y las condiciones macroeconómicas estimularon la inflación y el desempleo.

Se han identificado algunas de las consecuencias adversas que han ocasionado las políticas de apertura y reformas estructurales en Colombia: revaluación de la moneda, disminución de los precios relativos de los bienes de capital lo cual aumenta la intensidad del capital en los procesos productivos, incremento en el costo de generación de empleo y lenta generación de empleo, crisis agropecuaria que conduce a la migración de mano de obra de baja calificación a las áreas urbanas, concomitante con el sesgo a aumentar la demanda urbana de mano de obra más calificada.

Todos estos aspectos tienden a aumentar la concentración del ingreso, por lo cual la distribución actual del ingreso sigue teniendo poca equidad. El coeficiente Gini de los hogares es de 0.442 y de las personas 0.509. En el año de 1978 el decil más rico de la población recibía 47,9 % de los ingresos totales y la mitad más pobre recibía el 12,4 %; en 1995 estas proporciones son 51 % y 12,4 %. En este último año, un niño del décimo decil tiene una probabilidad 25 % superior de asistir a la escuela primaria que un niño del primer decil, diferencia

que se eleva a 71 % en el acceso a la secundaria, y a 155 % en el acceso a la guardería y el preescolar.

GASTO SOCIAL

El gasto público social, como parte del gasto público total, se redujo de 41.8 % en 1980 al 35 % en 1992, debido a que este último creció más rápido. Sin embargo, el gasto público social creció más rápido que la población y que la actividad económica general, por lo cual se acrecentó en 38 % como gasto *per capita* y su participación en el PIB pasó de 7.6 a 9 %.

En una perspectiva más amplia, a partir de 1977 y hasta 1995 el gasto público social, incluida la inversión en servicios públicos, educación, salud, seguridad social, vivienda y otros servicios sociales, presentó un crecimiento acumulado inferior al crecimiento del gasto público total. Solo a partir de la Constitución de 1991, se presentó una tendencia a aumentar tanto el gasto público social como el gasto público total, pero el componente social lo hizo más rápidamente. Mientras en términos reales, el gasto público total creció 50% entre 1990 y 1995, el gasto público social se duplicó y de esta manera compensó parcialmente el atraso relativo que traía este tipo de gasto desde años atrás.

En la década de los noventa el gasto social se centró principalmente en salud, vivienda, seguridad social, acueducto y otros servicios; en educación el porcentaje de gasto no fue muy relevante entre 1973 y 1995, ya que paso del 10 al 12%. Tradicionalmente, los tres rubros de mayor participación en el gasto público social han sido la educación, la seguridad social (pensiones y salud) y salud pública, con el 90 % del total.

El gasto público social tiene un efecto redistributivo sobre la distribución primaria del ingreso, en especial para los sectores pobres. Se ha estimado que el impacto total del gasto público social en el coeficiente de Gini ha sido de 0.041. Adicionalmente, el gasto público social ha llegado a representar más del 60 % de ingreso adicional para

el primer decil y 20 % para el segundo y tercer quintil de los hogares más pobres (8).

Teniendo en cuenta que el efecto equitativo del gasto público social depende de su magnitud y de su progresividad, se ha establecido que, hasta 1992, el impacto redistributivo total de los subsidios por gasto público social se descompone así: 44 % educación, 25 % salud, 22 % servicios públicos, 7 % programas rurales especiales y menos del 1 % vivienda de interés social.

CONCLUSIONES

Durante el largo período, de 1920 a 1990, en que predominó en Colombia el modelo de desarrollo Cepalino, de sustitución de importaciones, en especial durante la fase de más intensa industrialización y crecimiento económico, la distribución del ingreso se deterioró de manera notable y se acrecentó la pobreza, lo que dió lugar a políticas sociales orientadas a neutralizar la concentración de la riqueza. Mientras las fuerzas de la economía empujaban en un sentido empobrecedor a tramos amplios de la población, el enfoque de equidad que se aplicó pretendía mantener la pobreza dentro de límites manejables. En pocos años resultó evidente la insuficiencia de este enfoque pues la pobreza no pudo ser contenida al nivel deseado, en un país que además resultó débilmente industrializado

Ha existido en el país una relación muy estrecha entre pobreza, desigualdad, gasto público y crecimiento económico (6-10, 12,13). El análisis de algunos de los factores que durante los últimos 20 años han incidido sobre las distintas expresiones de la pobreza, pone de presente que su persistencia se explica por una compleja gama de causas. Un factor provechoso han sido las políticas para reducir el desempleo y atender una creciente demanda laboral. Frente a este factor hay otros, numerosos y diversos, que afectaron la posibilidad de mejorar la distribución del ingreso. Se han indicado, entre otros: el debilitamiento de la expansión educativa y de la modernización agrícola, la proporción decreciente de los subsidios fiscales a la salud y la educación básica en el ingreso de todos los grupos sociales, el insuficiente crecimiento de los ingresos de la población y la reducción de las remuneraciones medias

de los trabajadores, y el deterioro en las condiciones de empleo que acrecentaron el sector informal y el empleo temporal.

Las acciones gubernamentales han estado más orientadas al crecimiento económico y a la conservación de los equilibrios macroeconómicos dentro de los programas de ajuste, o por medio de la política de apertura económica. De otra parte, la apertura económica ha acentuado la pobreza rural. Desde este punto de vista las políticas de generación de empleo, elevación de las remuneraciones laborales, redistribución de ingresos, producción y abastecimiento de alimentos, control de la inflación, inversión pública en capital humano y las políticas compensatorias, no lograron alcanzar sus objetivos, en especial en la década de los 90.

De otra parte, es claro que el gasto social como transferencia promueve la equidad y reduce la pobreza en el corto plazo, y como inversión - equitativamente distribuida - impulsa el crecimiento en el mediano y largo plazo, lo que a su vez revierte en mayor reducción de la pobreza. Pero puede cumplir un modesto papel dependiendo de su magnitud, su progresividad y del grado de propiedad de las políticas sociales y generales.

Debemos esperar que los modelos de desarrollo utilizados en el pasado y el vigente, tanto por sus características y componentes, como por sus efectos sociales, mantendrán las condiciones de vida que operan como determinantes de los niveles precarios de salud individual y colectiva que caracterizan a nuestro país.

REFERENCIAS

1. Departamento Nacional de Planeación, Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1998. Santafé de Bogotá; 1999.
2. Ocampo JA, Perez MJ, Tovar CE, Lasso FJ. Macroeconomía, ajuste estructural y equidad. 1978-1996. In: Sanchez F (Comp.). La Distribución del Ingreso en Colombia. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación; 1998. P. 51.

3. May E. La Pobreza en Colombia. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores; 1995.
4. Selowsky M. Who benefits from government expenditures? A case study of Colombia. New York: Oxford University Press-Banco Mundial; 1979.
5. Banco Mundial. La Pobreza en Colombia. Bogotá: Tercer Mundo Editores; 1996.
6. Londoño J L. Distribución del ingreso durante la transformación estructural. Colombia 1938-1988. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores; 1995
7. Fresneda O. Pobreza, políticas sociales y desarrollo en Colombia. 1972-1993. [Tesis Magister en Economía]. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Economía; 1995.
8. Vélez C. A. Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Santafé de Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Misión Social; 1996.
9. Ocampo J A. (Comp.). Historia Económica de Colombia. Cuarta Edición. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo; 1994.
10. Cárdenas M. (Coordinador). El crecimiento económico en América Latina. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores. Fedesarrollo; 1996.
11. Sanchez F (Comp.). La Distribución del Ingreso en Colombia. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación; 1998.
12. Cárdenas M, Lusting N (Compiladores). Pobreza y desigualdad en América Latina. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores; 1999.
13. Corredor C. En busca de una alternativa integral de desarrollo. Santafé de Bogotá: Cinep; 1995.

ANEXO. Indicadores de pobreza y distribución del ingreso

Necesidades básicas insatisfechas (NBI)

Desde 1987 el gobierno colombiano viene midiendo la pobreza a través del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. La metodología define pobreza en término de cinco indicadores: a) la vivienda inadecuada (según los materiales con que están hechas las paredes, los techos y pisos); b) la falta de acceso a los servicios públicos, la electricidad, agua potable y saneamiento; c) la alta densidad de ocupación del hogar (niveles de hacinamiento); niños en edad escolar que no asisten al plantel educativo y, e) alta tasa de dependencia, (personas que dependen de un solo ingreso). El hogar se define como pobre si adolece de cualquiera de las condiciones mencionadas.

Líneas de pobreza (LP)

Otra forma de medir la pobreza es a través de los ingresos y gastos de los hogares. Con esta metodología se define una canasta básica que contenga todos los bienes y servicios que se considera que un hogar debería adquirir para satisfacer sus necesidades básicas. Una vez construida la canasta cada uno de los rubros se valora a precios de mercado y se obtiene el costo de la canasta que se convierte en la línea de pobreza; si el ingreso del hogar es menor que la LP, se clasifica a ese hogar como pobre. Colombia ha desarrollado dos líneas de pobreza. La Línea de Indigencia, que cubre los gastos más esenciales para la sobrevivencia. La segunda, la Línea de Pobreza, se define con base en una canasta más amplia de necesidades. La Línea de Pobreza es dos veces la Línea de Indigencia mientras que en la zona rural es 1.5 veces más grande. (pag. IDH 139)

Índice de Desarrollo Humano (IDH)

El Desarrollo Humano es definido como el proceso mediante el cual se ofrecen mayores oportunidades a las personas. Entre las más importantes figuran el gozar de una vida prolongada y saludable, tener educación y acceder a los recursos necesarios para tener un nivel de vida decente. Los indicadores que conforman el Índice de Desarrollo Humano (IDH) son:

- Esperanza de vida al nacer que representa los años que en promedio se espera que viva un conjunto de personas, si se mantienen las condiciones de mortalidad de ese momento.
- Logro educacional: Incluye la tasa de alfabetismo de los adultos y la tasa de escolarización combinada, de primaria, secundaria y superior
- Producto Interno Bruto: A partir de 1995, el indicador utilizado es el PIB real *per cápita* convertido a dólares americanos, corregido por las Paridades en el Poder Adquisitivo (PPA), establecidas por el Banco Mundial.

Distribución de los Ingresos

Se mide frecuentemente por el Índice de Gini, que se basa en la distribución acumulada de los ingresos, desde el individuo u hogar más pobre hasta el más rico en la economía. Básicamente, un valor de 0 implica que los ingresos están perfectamente distribuidos y que el individuo más pobre tiene el mismo ingreso que el más rico. En cambio, una distribución de 1 significa que todos los ingresos de la economía se concentran en el individuo o el hogar más rico y el resto de los individuos u hogares no perciben ingresos. En la práctica, en el mundo, el Coeficiente Gini varía entre 0.25 y 0.65.