

La Colombia de finales del siglo XX, además de debatirse en alternativas que permitieran ponerle fin a la violencia, tuvo que enfrentar una grave crisis económica que dio paso al deterioro de sus indicadores sociales.

Frente a este panorama y con el firme propósito de alcanzar a la vez una tasa de crecimiento elevada y sostenida, y una reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad, el Gobierno Nacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento, entre otros, pusieron en marcha la *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)*.

Esta Misión tuvo como objetivo primordial la formulación de acciones concretas y viables que condujeran al país hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad de manera sostenible, y que sobrepasaran la retórica y los lugares comunes. Hoy, todos aquellos que contribuyeron generosamente a que esta tarea se realizara exitosamente tienen la satisfacción de entregar el libro *Pobreza y desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias*.

Las propuestas aquí consignadas fueron hechas pensando siempre en que la reducción de la pobreza es difícil pero no imposible y, por ende, se ajustan a la realidad y a las capacidades de la Nación. Por esta razón el Gobierno Nacional, junto con la cooperación internacional, ya empezó a poner en marcha la gran mayoría de las alternativas aquí formuladas.

De la misma forma, la presente es una invitación para que Usted también se acerque al texto y encuentre de qué manera puede participar en este trascendental compromiso que tiene el país.



Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias

Hugo López Castaño
Jairo Núñez Méndez



Pobreza y desigualdad en Colombia

Diagnóstico y estrategias

Hugo López Castaño
Jairo Núñez Méndez





Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD)

Director de la Misión

*Hugo López Castaño
Agosto 2004-Junio 2006*

Director de la Misión

*Jairo Núñez Méndez
Julio 2006-Hoy*

Secretario Técnico

Agosto 2004-Junio 2006

Apoyo Técnico

*Francisco Lasso, Natalia Millán, Gelka Buitrago
Silvia Espinosa y Laura Cuesta*

Apoyo Administrativo

*Juan Guillermo Alba, Paula Acosta,
Luz Magdalena Salas y Libia Janeth Mogollón*

Foros y Seminarios

*Luisa Fernanda Ramírez
Enero 2005-Abril 2006
Carolina Giraldo Suárez
Octubre 2006-Mayo 2007*

Departamento Nacional de Planeación, 2007

**Pobreza y desigualdad en Colombia
Diagnóstico y estrategias**

ISBN: 978-958-8340-16-6

Coordinación Editorial

Norma Beatriz Solís Cárdenas

Diseño de Carátula

Clara Victoria Forero

Fotografía de Carátula

Claudia Marlén Forero

Diagramación e Impresión

Xpress Estudio Gráfico y Digital

Departamento Nacional de Planeación
Calle 26 No. 13-19
Teléfonos: 5960300/5663666
Bogotá D.C., Colombia

Impreso y hecho en Colombia
Printed in Colombia



Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias*

Hugo López Castaño

Jairo Núñez Méndez

* Los resultados y propuestas son responsabilidad de los autores y no comprometen, al Departamento Nacional de Planeación ni a las instituciones financiadoras.

Prólogo

Carolina Rentería Rodríguez
Directora General
Departamento Nacional de Planeación

Desde comienzos de la presente década, un buen número de países del mundo, particularmente países con altos niveles de endeudamiento, se comprometieron con el desarrollo de estrategias para la reducción de la pobreza (ERP), las cuales constituyen un esfuerzo importante para explorar las reformas sociales, macroeconómicas y estructurales que son necesarias para reducir la pobreza y promover el crecimiento. Estas estrategias, las cuales son construidas a través de procesos participativos que involucran a los diferentes niveles y poderes del Estado, a la sociedad civil y a los organismos multilaterales de crédito y cooperación, entre otros, son un paso importante en la consolidación de un proceso de reflexión permanente sobre los determinantes de la pobreza y las medidas que pueden contribuir a su superación.

A finales de 2003, Colombia decidió iniciar la formulación de una estrategia de este tipo que no sólo explorara las medidas para superar la pobreza, sino la desigualdad que agobia a nuestra sociedad. Este esfuerzo constituyó un hito importante, no sólo porque a diferencia de los demás países que adelantaron las ERP, Colombia es un país de ingreso medio con niveles de endeudamiento moderados, con una institucionalidad fuerte y una tradición de buen pagador, sino porque demostraba el auténtico compromiso de los diferentes estamentos de nuestro país por profundizar en el diagnóstico de las condiciones que determinan las elevadas tasas de pobreza e inequidad y por poner en marcha políticas y programas orientados a la creación de bienestar y a su distribución entre todos los colombianos. En otras palabras, la conformación de la Misión evidenció el interés genuino de superar, más que aliviar, la pobreza extrema en Colombia.

Para el Departamento Nacional de Planeación (DNP) es motivo de gran complacencia acompañar el lanzamiento de este ejemplar de Pobreza y desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias. Como parte del Consejo Consultivo de la Misión para el diseño

de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD) y como uno de los primeros promotores de esta Estrategia, el DNP ha sido activo en la identificación de temas, así como beneficiario permanente de los estudios elaborados por la Misión. De hecho, gran parte de estos, luego de discusiones rigurosas y detalladas, hacen parte hoy de las propuestas de planeación a mediano y largo plazo de nuestro país, como el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2010: “Estado Comunitario: desarrollo para todos”, y la Visión 2019 II Centenario.

La relevancia de esta publicación reside en que, además de profundizar en el diagnóstico y la caracterización de la pobreza en Colombia, contribuye a evaluar la viabilidad y pertinencia de las herramientas de política existentes, y proponer cómo podrían ser ajustadas para que el mayor gasto social sea pro-pobre y las oportunidades promuevan la equidad entre grupos sociales y regiones del país.

Es así como, gracias al trabajo de la Misión que se condensa en esta publicación, hoy tenemos una caracterización más refinada de cuántos y quiénes son los pobres y los pobres extremos en Colombia (a nivel nacional y regional), cómo se mide la pobreza, al tiempo que insiste en el concepto de vulnerabilidad a la pobreza, es decir, los riesgos de ser pobre en el futuro. Lo anterior nos impone una serie de nuevas consideraciones y reflexiones a los responsables del desarrollo e implementación de la política pública económica y social. El libro explora la evolución del gasto social en Colombia, su incidencia, y plantea importantes retos en materia de focalización del gasto social en el país. En la misma línea, propone importantes ajustes encaminados a la consolidación de un Sistema de Protección Social integrado que avance hacia la universalización de coberturas de salud y educación, mientras pone en marcha acciones dirigidas a permitir que los grupos más pobres y vulnerables tengan acceso preferencial a la oferta social del Estado.

Cabe destacar que la principal contribución de la Misión, que se recoge en esta publicación, es que supera los diagnósticos tradicionales que caracterizan y califican la pobreza, y se arriesga a proponer estrategias orientadas a la superación de los componentes transitorios, idiosincrásicos y crónicos de la misma y a sugerir políticas que permitan lograr, no sólo el alivio, sino la superación de la pobreza y de la desigualdad.

Las medidas más importantes sugeridas por la Misión han hecho eco dentro de la formulación de la agenda social del presidente Álvaro Uribe Vélez. Estas son las relativas

al diseño y puesta en marcha de la Red de protección social para la superación de la pobreza extrema; la consolidación del Sistema de Protección Social; la estrategia de creación y ampliación de oportunidades para que todos los colombianos tengan acceso a los beneficios del mayor crecimiento; y la consolidación de una visión integral del campo que articulen el desarrollo humano, productivo, institucional, territorial y rural.

Esto renueva el compromiso más importante de este gobierno: superar la pobreza y promover la equidad. Por ello, cabe destacar que se ha implementado una política integral que combina la consolidación de la política de Seguridad Democrática, la Confianza Inversionista y la profundización de reformas sociales que generen beneficios para todos.

Por tanto, las recomendaciones de la Misión son de elevada importancia y un insumo para reforzar la ambiciosa agenda social que el Gobierno está implementando en el presente cuatrienio y que nos permitirá, entre otros logros, alcanzar una serie de metas que contribuirán con el proceso de transformación social del país:

- Con el esfuerzo de más de 14 entidades del orden nacional, hemos puesto en marcha la Red Juntos para la superación de la pobreza extrema, orientada a proveer a las familias más pobres acceso preferente a la oferta de programas y proyectos sociales del Estado. Con el concurso de los niveles subnacionales del Gobierno y con el compromiso de la corresponsabilidad de las familias, aspiramos a que la Red permita que, en 2010, más de siete millones de personas pobres y desplazadas (1,6 millones de familias) puedan desarrollar capacidades y convertirse en gestoras de su propio desarrollo.*
- En lo relativo a la consolidación del Sistema de Protección Social, nuestra apuesta es por uno que consolide el sistema de seguridad social integral, la promoción social (anteriormente denominada Asistencia), los sistemas de formación de capital humano, el manejo social de riesgo y el acceso a activos. Todo lo anterior, dentro de un marco que busca universalizar el acceso a la salud y a la educación, mientras focaliza las intervenciones en los más pobres y vulnerables. En otras palabras, un mecanismo que involucra reformas sociales de primera y segunda generación.*

Es así como nuestras metas en Salud incluyen alcanzar cobertura universal de régimen subsidiado para 24,8 millones de personas, que corresponden a la población más pobre del país, así como lograr que 1,5 millones de personas más se afilien al

Régimen Contributivo de Salud y llegar así a 17,8 millones de personas. Lo anterior, implica acciones para alinear los costos entre los regímenes, así como para facilitar la transición entre ellos. En este frente también se propone aumentar la cobertura de pensiones al 38% (hoy en 26,7%) y la afiliación a riesgos profesionales a 6,2 millones (hoy en 5,3 millones).

- *En materia de empleo, nos proponemos reducir la tasa de desempleo al 8,8% y disminuir el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas. Como estrategia clave se destaca el desarrollo de una política de generación de ingresos que fomente el emprendimiento, la competitividad y la formación de capacidades de los individuos, particularmente de los grupos que sufren exclusión del mercado laboral formal y que requieren herramientas especiales para desarrollar su potencial productivo. Esto implicará crear las condiciones que faciliten el acceso a activos físicos, financieros y de capital humano de los grupos objetivo. En esta estrategia incluimos a los pobres, a los desplazados, los desmovilizados, reincorporados y reinsertados, y otros grupos en situación de vulnerabilidad.*

En formación de capital humano estamos concentrando nuestros esfuerzos en promover la equidad en el acceso a este tipo de capital, y particularmente en alcanzar logros en materia de educación. Superar la baja movilidad educativa supone acciones tanto de oferta como de demanda, que garantizan retornos importantes. Nuestra meta es alcanzar cobertura universal en educación básica (10,7 millones de niños) y aumentar las coberturas en educación inicial, media y superior, esta última al 35%, con altos estándares de calidad. Lo anterior se complementará con programas que incentiven la asistencia y permanencia escolar –como los programas de transferencias condicionadas–, la consolidación de un sistema de formación por competencias, articulando la educación formal y la educación para el trabajo.

En lo relativo al acceso de activos financieros, con la política de la Banca de las Oportunidades, permitiremos el acceso a activos financieros a los más pobres. Por lo tanto, se espera tener cobertura en la totalidad de los municipios del país, colocar más de cinco millones de créditos para las microempresas, aumentar a tres millones las cuentas de ahorro de los colombianos, tener 850 mil nuevos asociados a las cooperativas, e incrementar en 5% la bancarización en los próximos 4 años.

- *En materia de desarrollo rural se busca consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario, para lo cual se requiere la apertura de nuevos mercados. En este sentido, se trabajará en la consolidación de acuerdos comerciales y en potenciar los productos con mayores oportunidades en los mercados internacionales. De acuerdo con las metas trazadas, entre 2006 y 2010, el área sembrada de cultivos con potencial exportable aumentará en 421 mil hectáreas. De igual manera y gracias al Programa Agro Ingreso Seguro, el sector agropecuario se beneficiará con un incremento importante de los recursos. Mediante este programa se pretende que el sector productivo pueda enfrentar más exitosamente retos derivados de una mayor exposición a la competencia externa, promover el desarrollo rural generando condiciones para que existan fuentes de ingreso estables y, fundamentalmente, mejorar la competitividad sectorial.*

En lo relativo al apoyo a la pequeña producción campesina, se proponen dos programas orientados principalmente a los pequeños productores y microempresarios del sector rural: el Programa para el desarrollo de oportunidades de inversión y capitalización de los activos de las microempresas rurales de Colombia, con el que se beneficiará a 28.800 familias rurales pobres de los niveles I y II del Sisbén; y la Segunda Fase del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, que busca desarrollar 190 nuevas alianzas que beneficiarán a 17.500 familias y generarán 20.900 nuevos empleos.

Como puede verse, en materia social Colombia es hoy un país diferente al que teníamos décadas atrás. Con las Siete Herramientas de Equidad, implementadas en el primer cuatrienio del presidente Uribe, se crearon 1,4 millones de nuevos cupos escolares, y se aumentó la cobertura de educación superior de 20% a 29%. Así mismo, se incrementó el número anual de programas de formación profesional titulada dictados por el Sena, de 176.164 en 2002 a 433.885 en 2006 y los de formación profesional complementaria de 966.634 en 2002 a 3.714.924 en 2006. Se crearon 8,7 millones de cupos adicionales en el Régimen Subsidiado de Salud, se amplió la cobertura de los programas de cuidado, protección y nutrición para niños y jóvenes, y se otorgaron transferencias monetarias a cerca de 700 mil familias pobres extremas.

En lo rural, se pusieron en marcha medidas para la reactivación del campo que incluyen el incremento de hectáreas sembradas y la vinculación de cerca de 1,8 millones de campesinos a los programas de seguridad alimentaria. En lo relativo a infraestructura

social se aumentaron las coberturas de acueducto, alcantarillado y aseo, lo que permitió incluir 3,1, 3,8 y 4,5 millones de nuevos beneficiarios, respectivamente, en el periodo 2002-2006. Por otra parte, se siguió incentivando el acceso a vivienda con el otorgamiento de más de 325 mil subsidios y de 70 mil créditos para VIS.

Igualmente, nuestro país está orgulloso de su nivel de descentralización, por el cual los departamentos y municipios son responsables por cerca del 51% del gasto público a nivel nacional. Con el empeño y el concurso de los diferentes niveles de gobierno, estamos muy cerca de alcanzar coberturas universales de educación básica y salud, lo que sin duda nos ayudará a superar las barreras a la movilidad social, un factor crítico detrás de la persistencia de las inequidades en el ingreso.

En suma, Colombia avanza en procurar condiciones que promuevan las oportunidades y el desarrollo para todos. El país puede ser optimista sobre el compromiso del Gobierno Nacional con las propuestas de la Misión y su capacidad para ponerlas en marcha. El Estado somos todos, por ello, esta publicación es una invitación para que asumamos con solidaridad y compromiso el cambio en las condiciones de vida de los colombianos que enfrentan los retos de la pobreza y la exclusión.

Clutricia

Presentaciones

Hugo López Castaño

Director de la MERPD • Agosto 2004-Junio 2006

***L**a creación de la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad tuvo antecedentes internos y externos. Entre los primeros deben destacarse el incremento de la pobreza y la indigencia que se inició en 1996, generado por la crisis económica de finales de los noventa, y el conflicto armado. Pero, además, a nivel internacional, el consenso que dio lugar a los compromisos Cumbre de las Américas, Quebec (2002) y Monterrey (2004), la Declaración del Milenio y los Mandatos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Naciones Unidas y la CEPAL. Esos hechos pusieron a pensar al país, en el largo plazo, en cómo alcanzar a la vez una tasa de crecimiento elevada y sostenida, y una reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad.*

Para responder a estos retos, el Gobierno colombiano empezó a trabajar en la formulación de estrategias de largo plazo. El primer esfuerzo ha sido Visión 2019 II Centenario, un trabajo conjunto –que continúa– liderado por el Departamento Nacional de Planeación y que ha formulado metas y estrategias en los principales frentes económicos y sociales. De manera complementaria, se está construyendo la Agenda Interna de Productividad y Competitividad en el país, como elemento fundamental de la estrategia de crecimiento, la cual define un conjunto de acciones que Colombia debe realizar en el corto, mediano y largo plazo, para mejorar la productividad y competitividad de su aparato productivo. El tercero fue la conformación –en el segundo semestre de 2004– de la Misión contra la pobreza y la desigualdad, encargada de profundizar en el diagnóstico y la formulación de estrategias específicas contra estos dos flagelos.

Para tal fin la dotó de la siguiente estructura organizativa: un consejo consultivo integrado por el Director del Departamento Nacional de Planeación, los ministros de la Protección Social y de Educación Nacional, el Alto Consejero Presidencial, y por personas

que reflejan la composición de las fuerzas políticas, el Congreso de la República, los gremios productivos del sector privado y los trabajadores. Igualmente, un comité técnico asesor, conformado por expertos nacionales e internacionales designados por el Director del Departamento Nacional de Planeación; y, por la oficina del Director y su Secretaría.

Los comités Técnico y Consultivo le fijaron a la Misión una agenda temática tripartita: indigencia, pobreza y desigualdad en Colombia; ¿qué estamos haciendo por los pobres? y ¿qué debemos hacer? El informe final –“Pobreza y desigualdad en Colombia: diagnóstico y estrategias”– que la Misión pone a la consideración y discusión de la opinión pública del país, es la respuesta a ese compromiso temático. Este se divide en cinco capítulos:

- El Capítulo I responde a la pregunta de cuántos y quiénes son los pobres en Colombia. Se ocupa primeramente de las diversas medidas de la pobreza y las diferentes estimaciones –vía líneas de indigencia y pobreza– que se hacen en el país. Con este instrumental se examina a renglón seguido la evolución 1991-2005 de la pobreza y la desigualdad en el país y se dibujan los perfiles nacional y regional de los pobres.*
- El Capítulo II se ocupa de las principales causas de la pobreza: Micro y macro determinantes; mercado laboral, pobreza rural; desplazamiento; demografía; crecimiento, distribución y pobreza. Esta sección fue tomada principalmente de los estudios base sobre desplazamiento, de Ana María Ibáñez y Andrés Moya; y sobre demografía, de Carmen Elisa Flórez y Victoria Soto.*
- El Capítulo III examina la magnitud y los efectos del gasto público social sobre la pobreza y la desigualdad y hace una evaluación de los instrumentos de focalización utilizados en el país.*
- El Capítulo IV describe y evalúa el sistema de protección social de Colombia y hace propuestas para su rediseño.*
- En fin, el Capítulo V propone metas de mediano y largo plazo en materia de pobreza y desigualdad y describe las principales estrategias recomendadas: prerrequisitos macroeconómicos; educación y capacitación para el trabajo, mercado laboral; pobreza rural; un programa especial contra la pobreza extrema; gasto social, seguimiento y evaluación y monitoreo; papel de los municipios y departamentos; empoderamiento de los más pobres y participación de la sociedad civil.*

Además de brindarle un apoyo técnico, la comunidad internacional contribuyó generosamente con la cofinanciación necesaria para el funcionamiento de la Misión

y los estudios de base. Algunos se canalizaron a través del BID (Cooperación coreana, finlandesa, británica y sueca); otros fueron aportados por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). También se contó con el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en el tema de la medición de la pobreza; de la FAO, en seguridad alimentaria, y con la colaboración decidida del Banco de la República. Al respecto, debo agradecer en nombre de la Misión el interés y la cooperación decidida de los funcionarios del BID, en especial a Luis Guillermo Echeverri, Carlos Eduardo Vélez, Amanda Glassman, Mario Sánchez y Ana Lucía Muñoz; del Banco Mundial, en especial a Gladys López Acevedo y Jaime Saavedra; del PNUD, Fernando Herrera Araíjo, quien, además de su apoyo permanente, facilitó los viajes a Colombia del profesor Kakwani y de Andrés Palma, ex ministro de Planeación de Chile y de funcionarios responsables del diseño del programa “Chile Solidario”; de la Cooperación Británica, que comisionó a David Booth para que estuviera al tanto de la marcha de la Misión, en particular de participación social; Elisabet Hellsten de la Cooperación Sueca; Juan Carlos Ramírez de la CEPAL; y de la FAO, Darío Fajardo y Absalón Machado, quienes nos hicieron aportes muy valiosos. José Darío Uribe, del Banco de la República, le prestó a la Misión valiosas sugerencias y su cooperación permanente en la organización de los seminarios.

La comunidad académica nacional –cuyo apoyo, que agradezco profundamente, fue indispensable para este trabajo– se encargó de los estudios de base para la Misión, entre los que cabe destacar:

- *Fabio Sánchez (CEDE, Universidad de los Andes).* Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado.
- *Ana María Ibáñez, Andrés Moya (CEDE, Universidad de los Andes).* La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales.
- *Ricardo Lucio. (Consultor externo).* La formación para el trabajo en Colombia: situación y perspectivas de política.
- *Felipe Barrera, Camilo Domínguez (Fedesarrollo).* Educación Básica en Colombia: Opciones futuras de política.
- *Jesús Botero (CIDE-EAFIT).* Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso: un análisis de equilibrio general computable.
- *Carmen Elisa Flórez, Victoria Soto (CEDE, Universidad de los Andes).* Fecundidad adolescente y pobreza: Diagnóstico y lineamientos de política.

- *Francisco Gutiérrez Sanín (Universidad Nacional)*. Democracia participativa y pobreza.
- *Jaime Tenjo Galarza (Director de Proyecto Laboral, USAID-MIDAS), Luisa Fernanda Bernat Díaz, (Profesora ICESI, Cali) Ángela Uribe Castro (Consultora Proyecto Laboral, USAID-MIDAS)*. Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural.
- *Beatriz Marulanda (Consultora externa)*. Colombia microfinanzas y pobreza.
- *Juan Gonzalo Zapata (Consultor económico y profesor universitario)*. El diseño, el monitoreo y la evaluación del sistema de información y su papel en la política social de atención a los más pobres.
- *CRECE (2006)*. Pobreza rural: evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales.
- *Andrea Lampis, (CIDS). Universidad Externado de Colombia*. Riesgo medio-ambiental y pobreza.
- *Jairo María Urdaneta (Consultor externo)*. Metodología y resultados para reestructurar las estadísticas del gasto público colombiano por finalidades para los años 2000 a 2003.
- *Manuel Ramírez Gómez y otros (Econometría)*. Pobreza y servicios públicos domiciliarios.
- *Loredana Helmsdorff (Consultora externa)*. Ampliación de cobertura del sistema pensional colombiano y atención al adulto mayor.
- *Álvaro Reyes (Econometría)*. Viabilidad de un seguro de desempleo para Colombia: algunas reflexiones y cálculos preliminares.
- *Fernando Urrea Giraldo y otros (Equipo CIDSE-Univalle-IRD Minorías Étnicas)*. Pobreza y grupos étnicos en Colombia: análisis de sus factores determinantes y lineamientos de políticas para su reducción.
- *Jorge Torres (Director Ejecutivo del CENAC) y otros (Consultores externos)*. Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza.
- *Óscar Fresneda (Consultor externo)*. La medida de necesidades básicas insatisfechas como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas (*estudio realizado para la CEPAL y puesto a disposición de la Misión*).

- *María Cristina Alzate (Consultora externa)*. La estratificación socioeconómica de los servicios públicos domiciliarios colombianos: ¿Solidaridad y redistribución o focalización? *(estudio realizado para la CEPAL y puesto a disposición de la Misión)*.

En adición, el equipo técnico de la Misión realizó una serie de estudios parciales:

- Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza *(Francisco Lasso)*
- Magnitud y perfil de la pobreza en Colombia *(Hugo López, Natalia Millán y Francisco Lasso)*
- Determinantes de la pobreza y la vulnerabilidad *(Jairo Núñez y Silvia Espinosa)*
- La expansión reciente del alumnado del Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena): examen de las cifras oficiales y retos estratégicos para la institución *(Hugo López)*
- Acceso de los pobres a la educación superior: crédito estudiantil para todos y apoyos de sostenimiento y subsidios educativos para los más pobres *(Hugo López)*
- Las trampas de pobreza en Colombia ¿qué hacer?: Diseño de un programa contra la pobreza extrema *(Jairo Núñez y Laura Cuesta)*
- Diseño del sistema de protección social *(Jairo Núñez y Laura Cuesta)*
- Demografía y pobreza en Colombia *(Jairo Núñez y Laura Cuesta)*
- Focalización del gasto público en Colombia *(Gelka Buitrago Aparicio)*
- ¿Por qué la pobreza y qué estamos haciendo para combatirla? *(Silvia Espinosa)*

Debo expresar, en nombre de la Misión, mis agradecimientos a Santiago Montenegro (ex Director del DNP) y a José Leibovich (ex Subdirector del DNP, quien además se encargó de la redacción de algunas partes del informe de la Misión), por la confianza que depositaron en mí para dirigir este trabajo; también a Carolina Rentería Rodríguez (actual Directora del DNP), a Mauricio Santamaría (ex Subdirector del DNP) y al equipo técnico del Departamento Nacional de Planeación, por su interés y su apoyo permanente. Debo agradecer a las direcciones de: Estudios Económicos, Desarrollo Social, Evaluación de Políticas Públicas, Desarrollo Territorial Sostenible, Desarrollo Rural Sostenible, Desarrollo Urbano, y Justicia y Seguridad.

Los miembros del Comité Consultivo estuvieron al tanto del trabajo de la Misión y nos aportaron valiosas sugerencias. Además de Santiago Montenegro, se trata de Diego Palacio, Ministro de la Protección Social; de Cecilia María Vélez, Ministra de Educación Nacional; de Juan Lozano, Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Óscar Iván Zuluaga, ex Ministro Alto Consejero Presidencial, actual Ministro de Hacienda y Crédito Público y quien nos hizo valiosas sugerencias para la redacción del informe final; de Luis Guillermo Vélez (q.p.d) Senador de la República; de Luis Alfredo Ramos, ex Senador de la República; de Roberto Camacho (q.p.d.) Representante a la Cámara; de Sergio Díaz-Granados, Viceministro de Desarrollo Empresarial; de Julio Roberto Gómez, Presidente de la CGTD; de Antonio Urdinola, ex Ministro de Hacienda; de Juan Carlos Ramírez, Director del Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social (ILPES), Chile; de Juan Carlos Echeverry, Profesor-Investigador del CEDE de la Universidad de los Andes; y de Gustavo Bell, Director Periódico el Heraldó.

Los miembros del Comité Técnico orientaron el trabajo de la Misión, sobre todo en su fase inicial, la más difícil: José Leibovich ex Subdirector del DNP; Carlos Eduardo Vélez, Jefe de la División de Pobreza y Desigualdad del BID; Francisco Ferreira, economista líder del Grupo de Investigaciones para el Desarrollo del Banco Mundial; Eduardo Lora, asesor principal del Departamento de Investigaciones del BID; Mauricio Santamaría, ex Subdirector del DNP; Juan José Echavarría, Codirector del Banco de la República; Alejandro Gaviria, Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes; Jorge Iván González, ex Director del CID de la Universidad Nacional; y Alfredo Sarmiento, Director del Programa Nacional de Desarrollo Humano (PNDH).

Muchas personas y entidades del Gobierno prestaron su concurso para el diseño de las propuestas básicas de la Misión. En el diseño final del Programa contra la pobreza extrema, además del equipo técnico del DNP –Gabriel Piraquive, José Fernando Arias y Carolina Soto, actual Directora General de Presupuesto–, participaron activamente Luis Alfonso Hoyos y su equipo de colaboradores (Acción Social); Beatriz Londoño, directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y sus funcionarios; Ramiro Guerrero, ex Viceministro de Protección Social, y sus funcionarios, entre muchos otros. Para el diseño del Programa de expansión de la educación superior (que todavía está en proceso) la ministra de Educación y el viceministro de Educación Superior nos han aportado sus valiosas sugerencias.

Debo expresar también mis reconocimientos al equipo profesional que me acompañó: Francisco Lasso, sin cuyo concurso en materia estadística este trabajo no se hubiera podido realizar; Natalia Millán, quien trabajó intensamente en el estudio sobre los perfiles de la pobreza; Gelka Buitrago, quien redactó la base del estudio sobre focalización y nos apoyó administrativamente; Laura Cuesta y Kattia de Oro, quienes apoyaron el trabajo del Secretario Técnico de la Misión; Luisa Fernanda Ramírez, encargada de las estrategias de comunicación y la organización de los Foros Regionales que realizamos; Paula Acosta y Luz Magdalena Salas, quienes además de su apoyo administrativo son, por su entusiasmo, las “madres” del programa propuesto contra la pobreza extrema; Juan Guillermo Alba y Libia Janeth Mogollón, quienes nos apoyaron con los trámites administrativos y financieros. Especial mención merece Jairo Núñez Méndez, ex Secretario Técnico y actual Director de la Misión; sin su admirable capacidad técnica, su apoyo decidido y sus desvelos, este trabajo no hubiera podido realizarse. A todos ellos reconozco su dedicación y responsabilidad profesional.

Para finalizar, debo expresar mis reconocimientos a las personas que participaron en la redacción final de este trabajo: Alejandro Gaviria, Olga Lucía Acosta, Tarcicio Castañeda y José Leibovich.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Luisa' followed by a stylized flourish.

Jairo Núñez Méndez
Director de la MERPD • Julio 2006-Hoy

A finales de 2003, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó un seminario al que asistieron funcionarios del gobierno y personas que en el pasado habían dirigido misiones para el estudio de diferentes problemas económicos. El propósito final de este seminario era explorar la posibilidad de llevar a cabo una misión para el diseño de una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia. En aquel entonces, siendo Viceministro Técnico de la Protección Social, manifesté mi preocupación por la gran cantidad de diagnósticos sobre el problema y la ausencia de acciones concretas para resolverlo. “Algunos diagnósticos no señalan los verdaderos problemas y las recomendaciones están colmadas de lugares comunes”, expresé en ese momento.

Un año después, y con la esperanza de superar los antecedentes señalados, se creó la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Siendo Secretario Técnico de la Misión, durante las extensas jornadas de presentación y discusión de los informes de avance, insistí, a los consultores invitados a realizar los más de veinte estudios contratados, en la importancia de ir más allá de los diagnósticos, las argucias académicas, la retórica; y adentrarse en las características, aciertos y desaciertos de las políticas y los programas existentes, identificar las limitaciones y obstáculos a los que se enfrentaban los cambios propuestos, dimensionar los costos económicos y políticos de las propuestas, y asegurarse de la viabilidad financiera de sus recomendaciones. En resumen, la importancia que tenía para la Misión plantear acciones concretas para reducir la pobreza y la desigualdad acordes con la realidad y las posibilidades de la Nación. Con este objetivo como consigna, entregamos al país una estrategia con acciones concretas para combatir la pobreza y la desigualdad.

Los resultados de la Misión pueden resumirse en cuatro estrategias dirigidas a resolver los tres grandes problemas que motivaron su creación: i) pobreza extrema; ii) pobreza y iii) desigualdad.

La primera estrategia se diseñó para combatir el primer problema mencionado. Consiste en la creación de una Red de protección social para la superación de la pobreza extrema (Red Juntos), que atenderá a 1,65 millones de familias en un futuro cercano. Los diagnósticos nos indicaron que las familias se enfrentan a un conjunto de trampas de pobreza, y que en ausencia de una acción integral y coordinada del Estado, los hogares no pueden escapar de esta situación. La Red Juntos es integral porque analiza las necesidades de cada familia (trampas de pobreza) y las atiende en todas y cada una de ellas; y es coordinada porque a través de una sola agencia (Acción Social) se adecua toda la oferta de servicios sociales del Estado a las necesidades de las familias.

Según el diseño establecido por la MERPD, que sigue de cerca el sistema chileno, es indudable que los hogares participantes en la Red tienen un rol activo en el proceso de superación de la pobreza extrema, lo cual indica que la estrategia fue creada para generar los incentivos y las responsabilidades adecuadas sobre cada uno de sus miembros. En este sentido, los hogares recibirán acompañamiento permanente del Estado a través de gestores sociales, quienes tienen la responsabilidad de identificar las necesidades de la familia, elaborar el proyecto de vida con ellas (plan de superación de la pobreza), orientarlas en el acceso a todos los servicios de la Red, hacer seguimiento al cumplimiento del proyecto de vida, y conducir todo el proceso de salida de la pobreza extrema de las familias participantes.

La Red se diseñó para que cada una de las dimensiones (identificación, educación, salud, habitabilidad, nutrición, dinámica familiar, apoyo legal, ingreso y trabajo, y bancarización y ahorro), ayude a romper las trampas de pobreza. Por tanto, la ausencia de cualquiera de estas dimensiones llevará al fracaso de la estrategia. Una sola trampa de pobreza contrarresta los esfuerzos del Estado y la familia por superar la pobreza extrema. Por ejemplo, si la familia es atendida en otras dimensiones pero no cuenta con una vivienda adecuada, las condiciones de salubridad contrarrestarán todos los esfuerzos en capital humano (salud, nutrición y educación) de la estrategia (los niños se enfermarán frecuentemente y no podrán asistir a la escuela).

En igual sentido, el éxito de la Red depende del acceso a los servicios, la calidad de estos y, en el futuro, el goce efectivo de los servicios adquiridos. Lo primero, depende de la Red misma, lo segundo, de las instituciones que proveen los servicios (por ejemplo en educación depende del sistema educativo a cargo del MEN); y lo tercero, del desempeño de la economía, más específicamente, del mercado laboral y sus instituciones asociadas.

El pasado 6 de julio de 2007, la Red Juntos inició sus operaciones en el municipio de Buenaventura, con la participación de dos mil mujeres cabeza de familia que asistieron a la feria institucional organizada por Acción Social. A esta feria concurrieron 18 entidades estatales que ofrecerán sus servicios a los participantes de la Red, y en esta etapa del proceso orientarán a las familias participantes en los mecanismos y procedimientos para acceder a cada uno de los programas sociales involucrados en la estrategia. En este municipio se atenderán más de veinte mil familias en 2008. Todavía hay que superar muchos problemas en la implementación, sin embargo, el Gobierno Nacional espera que la Red esté operando en todo el territorio nacional en 2009.

La segunda estrategia propuesta por la Misión está dirigida a combatir la pobreza a través de la consolidación del Sistema de Protección Social (SPS). Para tal fin, se requiere ampliar las coberturas de Seguridad Social en los trabajadores del sector informal, y las de Asistencia Social en los grupos vulnerables (niños, discapacitados, desplazados, adultos mayores, jóvenes y desempleados). La Misión diseñó unos mecanismos más flexibles para que personas que no cuentan con contrato de trabajo y/o cuyos ingresos son muy volátiles accedan a la seguridad social; e hizo recomendaciones para mejorar la focalización y el financiamiento de la Asistencia Social en Colombia. Por ejemplo, hizo énfasis en la mala focalización de los subsidios pensionales, la educación superior y las cajas de compensación familiar, y el problema de los parafiscales como una distorsión en el mercado laboral.

En cuanto a la seguridad social, estas son las principales recomendaciones de la Misión: modificar el Plan Obligatorio de Salud (POS) para alinear costos, riesgos e instrumentos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS); eliminar los obstáculos para la movilidad entre los regímenes subsidiado y contributivo; la creación de un fondo popular voluntario de ahorro para la vejez con los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional; crear un componente de solidaridad en el Sistema de

Riesgos Profesionales para financiar un programa de atención a personas discapacitadas en situación de indigencia; y la creación de un seguro de desempleo para jefes de hogar. El Ministerio de la Protección Social trabaja actualmente en todos estos frentes, y ojalá pronto comience la operación. De esto dependerá la reducción e incluso la eliminación de la pobreza temporal que sufren tantos colombianos por no tener mecanismos para enfrentar diferentes riesgos.

En el tema de Asistencia Social, la Misión propone que los subsidios se entreguen principalmente en efectivo, condicionados a objetivos de acumulación de capital humano, en aquellas poblaciones donde esta recomendación tenga pertinencia (niños, jóvenes y adultos, pero no en adultos mayores), y mejorar la focalización así: cuando se trate de pobreza transitoria, combinar la focalización geográfica con la autofocalización; y cuando se trate de pobreza estructural, establecer mejor los puntos de corte en el nivel de Sisbén, para cada uno de los servicios ofrecidos y dependiendo de los recursos disponibles en cada caso. Así mismo, se sugirió actualizar el Sisbén por lo menos cada tres años; incrementar la participación de las entidades territoriales en la provisión de servicios de asistencia social; mejorar la coordinación institucional para evitar la duplicación de esfuerzos; e implementar un sistema de monitoreo y evaluación para este componente. El DNP trabaja ahora en un nuevo Sisbén, pues el actual es un sustituto de la estratificación. Hacia el futuro, con el cuestionario del Sisbén se deben diseñar puntajes diferenciados según la población objetivo de los diferentes programas; de otra forma se seguirán desperdiciando enormes recursos.

La tercera estrategia es un conjunto de políticas con las cuales se espera reducir los niveles de desigualdad que enfrenta el país. Los objetivos específicos de estas políticas son incrementar el acceso a los mercados (laboral, crédito, bienes y servicios, etc.), expandir las oportunidades económicas, y elevar la productividad de la población en situación de pobreza, con el fin último de reorientar los frutos del crecimiento económico hacia esta población (crecimiento pro-pobre). En este sentido, la Misión le ha propuesto al Gobierno Nacional expandir la educación postsecundaria, de 1,2 millones de alumnos a 2,7 millones para los jóvenes pertenecientes a los estratos menos favorecidos de la población, durante el periodo 2007-2015. Como complemento a la ampliación de nuevos cupos educativos, y consciente de su importancia para asegurar el éxito de la expansión en postsecundaria, la Misión propone garantizar los apoyos de sostenimiento a los jóvenes participantes. Adicionalmente, se han planteado una serie

de reformas al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) que conduzcan a incrementar la contratación con instituciones privadas por parte del Sena, a reorientar los cursos hacia los temas que sean pertinentes para la población vulnerable, e implementar algunas reformas al contrato de aprendizaje. Por último, se propone ampliar los servicios de microfinanzas para que lleguen hacia la base de la pirámide a través del crédito solidario.

La última estrategia es transversal a los tres problemas mencionados. Se trata de consolidar una visión integral del campo, que abarque los grandes problemas del sector, en cinco políticas articuladas entre sí: i) desarrollo humano (protección social, capacitación, emprendimiento y asistencia técnica para el pequeño productor); ii) desarrollo productivo (promoción de las exportaciones, agroindustria, acceso a tierras, etc.); iii) desarrollo rural (infraestructura vial, eléctrica, y comunicaciones, distritos de riego, clusters, cadenas productivas, etc.), iv) desarrollo territorial (finanzas locales, planes de ordenamiento territorial, potencial productivo) y v) desarrollo institucional, para que sean posibles las anteriores.

Una estrategia adicional en la que trabajamos actualmente, es la Política de Generación de Empleo e Ingresos (PGEI), propuesta que tiene tres objetivos concretos: i) ofrecer los instrumentos para explotar el potencial económico de los pobres, propiciando las oportunidades para la autogeneración de empleo e ingresos de esta población; ii) garantizar la autosostenibilidad económica de las familias que se vinculan a programas de lucha contra la pobreza, una vez ha culminado su participación en este tipo de intervenciones (familias de la Red); y iii) ofrecer los instrumentos para apoyar a las familias que viven de las actividades económicas informales y propiciar su formalización. En los términos más simples, la PGEI consiste en articular dos grandes estrategias de este gobierno (la Red Juntos y la Banca de las Oportunidades), haciendo ajustes para que lleguen conjuntamente a la población más pobres del país y creando las condiciones institucionales, sociales y económicas adecuadas.

La PGEI consiste en llevar a cabo acciones en dos niveles (macro y micro) que se complementen entre sí, y al mismo tiempo, cumplan dos metas específicas: asegurar la sostenibilidad de la estrategia de reducción de la pobreza extrema y complementar la estrategia de crecimiento pro-pobre. Sabemos que el ingreso a nivel micro depende de la acumulación de capital humano y físico. Sobre este último, la evidencia indica que el único

instrumento que tiene la población en extrema pobreza para adquirirlo es el microcrédito. Por consiguiente, las principales acciones a nivel micro deben ir encaminadas a fomentar la asociatividad para adquirir crédito solidario, orientar a las familias en la producción y comercialización de sus productos, y aumentar la oferta de cuidado infantil (para que las madres puedan participar en el mercado laboral); mientras que a nivel macro se deben revisar temas regulatorios como la eliminación de la tasa de usura, la reforma al régimen de garantías, y el esquema de administración del riesgo para las instituciones financieras formales e informales. Otro ejemplo de acciones complementarias a través de la PGEI es la reducción de los costos de transacción que requieren los pequeños productores, objetivo que debe lograrse con el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura a nivel macro. Acciones como garantizar los derechos de propiedad, mejorar el clima de inversión, implementar nuevas tecnologías, promover las exportaciones, reducir los costos de entrada a la formalidad, etc., son políticas que ayudarán a las personas con menores oportunidades a acceder a los mercados nacionales e internacionales y, por tanto, a generar sus propios ingresos.

No obstante lo anterior, la Misión reconoce que esa complementariedad no es posible sin el montaje de una institucionalidad que encadene a los pequeños productores con los grandes empresarios, coordine al sector público, al sector privado y a la cooperación internacional, genere los incentivos adecuados a nivel micro, favorezca el desarrollo económico local, y que permita incrementar la producción y la competitividad a nivel local. Si estas condiciones no se dan, el crecimiento económico se estancará, o al menos seguirá siendo a favor de los no pobres. En últimas, lo único que sí será sostenible es la desigualdad económica.

Después de un año de entregar al país la estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad, podemos afirmar que alrededor del 80% de las estrategias y políticas se han incorporado en la agenda del Gobierno Nacional, mediante documentos Conpes, decretos, leyes y, especialmente, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Esto se consiguió gracias al trabajo conjunto con el Gobierno (Departamento Nacional de Planeación); a evitar, en lo posible, plantear recomendaciones política o financieramente inviables; a diseñar propuestas que son integrales y se complementan entre sí; y a la tarea de socialización en las regiones. La tarea de implementación es larga y difícil, por tanto, los esfuerzos deben triplicarse. Aquí es importante resaltar que las estrategias tienen individualmente objetivos específicos, pero que el objetivo final de reducción de la pobreza y desigualdad sólo se conseguirá cuando estas estrategias funcionen al mismo tiempo y

de manera coordinada. Por eso podemos afirmar que el Gobierno Nacional ha dado los pasos necesarios en la dirección correcta, pero aún hacen falta poner en funcionamiento algunas de las estrategias

Actualmente, la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID) apoyan financiera y técnicamente la Misión. Con ellos elaboramos una nueva agenda que debe conducir a la elaboración de varios documentos Conpes, entre los cuales el de mayor avance es el de la Política de Generación de Empleo e Ingresos.

Por último, deseo agradecer a mis amigos Hugo López, José Leibovich y Santiago Montenegro, quienes depositaron en mí la confianza para llevar a cabo las tareas de Secretario Técnico; y a Carolina Rentería y Mauricio Santamaría, que posteriormente me encomendaron las labores como Director de la Misión. Tengo especial agradecimiento con Silvia Espinosa, Laura Cuesta, Carolina Giraldo y Guillermo Rivas, quienes me colaboraron muy cercanamente en las tareas de la Misión.

A handwritten signature in dark ink, appearing to be a stylized representation of the name 'Santiago Montenegro'.

Contenido

Prólogo	5
Presentaciones	
Hugo López Castaño	11
Jairo Núñez Méndez	19
I. ¿Cuántos y quiénes son los pobres en Colombia?	37
A. Medidas de la pobreza	39
B. Líneas de pobreza e indigencia y medidas de la pobreza en Colombia	43
C. Evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia	51
D. Perfil nacional y regional de los pobres	64
E. Conclusiones	87
II. ¿Por qué la pobreza?	93
A. Micro y macro determinantes de la pobreza y vulnerabilidad	95
B. Mercado laboral y pobreza	103
C. La pobreza rural	120
D. Desplazamiento	132
E. Demografía y pobreza	135
F. Crecimiento, distribución y pobreza	161
III. Efectos del gasto público social sobre la pobreza y la desigualdad e instrumentos de focalización en Colombia	193
A. Efectos del gasto público social sobre la pobreza y la desigualdad	195
B. Los instrumentos de focalización del gasto público social en Colombia	235
IV. El sistema de protección social en Colombia y propuestas de la Misión para su rediseño	255
A. Marco conceptual	260
B. El sistema de protección social actual	265
C. Sistema de protección social para la reducción de la pobreza y la desigualdad	267

D. Protección social y mercado laboral	274
E. Seguridad social	289
F. Microaseguramiento	295
G. Asistencia social	301
H. Protección a la niñez	311
I. Generación de activos	332
J. Red de protección social	338
K. Políticas recomendadas	344

V. Metas y estrategias contra la pobreza **351**

A. Metas futuras para la pobreza y la indigencia y prerequisites económicos y sociales	353
B. Metas y estrategias en educación y capacitación para el trabajo	360
C. Políticas de mercado laboral	381
D. Estrategias básicas contra la pobreza rural	390
E. Un programa especial contra la pobreza extrema urbana y rural	408
F. Propuesta para el diseño de una política de generación de empleo e ingresos	441
G. Información, seguimiento y evaluación que permita el monitoreo de la estrategia por parte de la sociedad	478
H. Prerequisites fiscales: el gasto social debe ser compatible con el equilibrio fiscal y el crecimiento; énfasis en una mejor focalización	497

Bibliografía **513**

Siglas **527**

Índice de cuadros

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Valor (promedio tercer trimestre 2005) de las líneas de indigencia y pobreza (por persona y por hogar) a nivel nacional y en las zonas urbanas y rurales	48
Cuadro 2.	Porcentaje de población colombiana indigente y pobre, según ingresos y gastos de la ECV-2003	51
Cuadro 3.	Porcentaje de población pobre antes y después de subsidios. ECV-2003	51
Cuadro 4.	Número de pobres e indigentes en Colombia, total, cabeceras y resto rural	56
Cuadro 5.	Pobreza e indigencia por departamentos (datos medios anuales)	58
Cuadro 6.	Pobreza, indigencia, ingresos reales per cápita y Gini en las cuatro ciudades principales	60
Cuadro 7.	Indicadores de pobreza con enfoque de género	85
Cuadro 8.	Categorías de pobreza y vulnerabilidad, 2003	102
Cuadro 9.	Principales variables laborales, 2001-2005	118
Cuadro 10.	Impactos de la reforma laboral	120
Cuadro 11.	Algunas características de los hogares rurales	125
Cuadro 12.	Principales resultados macroeconómicos y sociales de los tres escenarios	165
Cuadro 13.	Efecto redistributivo de los subsidios netos de los servicios sociales básicos-Total nacional, 2003	201
Cuadro 14.	Análisis de sensibilidad: cambios en indicadores de pobreza después de subsidios-Total nacional, 2003	207
Cuadro 15.	Número de hogares por estrato y decil de ingreso, total nacional	212
Cuadro 16.	Número de hogares por estrato y decil de gasto, total nacional	213
Cuadro 17.	Número de hogares por estrato y decil de ingresos, zona urbana	216
Cuadro 18.	Número de hogares por estrato y decil de ingresos, zona rural	217

Cuadro 19.	Número de hogares por Sisbén nuevo y decil de ingresos, total nacional	220
Cuadro 20.	Número de hogares por Sisbén antiguo y decil de ingresos, total nacional	221
Cuadro 21.	Eficacia de los instrumentos de focalización	222
Cuadro 22.	Número de hogares por estrato, Sisbén y deciles de ingreso, total nacional	224
Cuadro 23.	Número de hogares por estrato, nuevo Sisbén y deciles de ingreso, total nacional	227
Cuadro 24.	Eficacia en los instrumentos de focalización combinando estratificación socioeconómica y Sisbén	230
Cuadro 25.	Número de personas clasificadas en los niveles I y II. Viejo vs. Nuevo Sisbén	241
Cuadro 26.	Problemas de exclusión e inclusión. Viejo vs. Nuevo Sisbén	242
Cuadro 27.	Problemas de exclusión e inclusión. Viejo vs. Nuevo Sisbén, total nacional	243
Cuadro 28.	Subsidios y contribuciones por estrato socioeconómico	246
Cuadro 29.	Encuesta de Calidad de Vida de 2003. Distribución de la población colombiana (urbana y rural) por estratos (energía eléctrica) y condición de pobreza por gasto	247
Cuadro 30.	Propuesta para cotización en pensiones	298
Cuadro 31.	Prevención vs. Asistencia	313
Cuadro 32.	Protección a la niñez en Colombia	324
Cuadro 33.	Población infantil en situación de pobreza	327
Cuadro 34.	Porcentaje de copago por nivel de Sisbén	329
Cuadro 35.	Metas futuras para la pobreza, la indigencia y la desigualdad	356
Cuadro 36.	Prerrequisitos macroeconómicos	358
Cuadro 37.	Estimación de los bachilleres admitidos y no al primer año de estudios superiores por deciles del ingreso per cápita del hogar. Encuesta Nacional de Hogares. Septiembre 2004 y proyecciones a 2010	363
Cuadro 38.	Apoyos de sostenimiento y servicio de la deuda para los beneficiarios	367

Cuadro 39.	Recursos y fuentes financieras para la cohorte 2007-2010 en millones de dólares de 2005 (Valores actuariales descontados a la tasa de interés real del crédito primario)	370
Cuadro 40.	Costo total de la propuesta	375
Cuadro 41.	Presupuesto comprometido en programas y proyectos productivos agropecuarios en ejecución en 2006	406
Cuadro 42.	Población en pobreza extrema (promedio 2004-2005)	423
Cuadro 43.	Evolución de la cobertura del PEP	427
Cuadro 44.	Beneficiarios de los principales subprogramas del PEP	429
Cuadro 45.	Estimación del costo de los principales componentes del programa (millones de dólares de 2005) (Tasa de cambio media 2005: 2.321\$/dólar; tasa descuento para cálculo valor actual total 4,66% anual efectivo)	438
Cuadro 46.	Ingresos públicos ejecutados por niveles de gobierno 2006	490
Cuadro 47.	Mecanismos de participación ciudadana en competencias territoriales	490

Índice de gráficos y figuras

Gráficos

Gráfico 1.	Desnutrición y privación de las tres comidas diarias	40
Gráfico 2.	Población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por persona al día en 98 países (1994-2000) y evolución 1996-2004 en Colombia	41
Gráfico 3.	Estimación de la incidencia de la pobreza en Colombia con varias metodologías	50
Gráfico 4.	Incidencia de la indigencia y la pobreza en Colombia	52
Gráfico 5.	Incidencia de la indigencia y la pobreza por zonas	54
Gráfico 6.	Población pobre e indigente en varios países de América Latina (2002)	57
Gráfico 7.	Brecha y severidad de la pobreza y la indigencia y porcentaje del ingreso per cápita necesario para eliminarlas	61
Gráfico 8.	Evolución de la desigualdad a nivel nacional	63
Gráfico 9.	Porcentaje del consumo (o ingreso) nacional del quintil más pobre (1998-2002)	64
Gráfico 10.	Personas y niños por hogar, quintiles y condición de pobreza	65
Gráfico 11.	Incidencia de pobreza por grupos etarios	67
Gráfico 12.	Incidencia de pobreza por grupo etario del jefe del hogar, jefatura femenina y masculina	67
Gráfico 13.	Analfabetismo y años de educación entre los pobres y no pobres	69
Gráfico 14.	Cobertura en educación superior por deciles-2005	70
Gráfico 15.	Capacitación laboral entre pobres y no pobres	71
Gráfico 16.	Participación, ocupación, desempleo y dependencia en hogares pobres y no pobres	73
Gráfico 17.	Empleo agropecuario e informal e ingresos laborales por trabajador	74

Gráfico 18.	Afiliación a pensiones y salud	77
Gráfico 19.	Coberturas en pensiones y salud-Sectores formal e informal	78
Gráfico 20.	Calidad de la vivienda y cobertura en servicios públicos	81
Gráfico 21.	Exposición a riesgos ambientales y sociales	84
Gráfico 22.	Pobreza e indigencia por grupos poblacionales	87
Gráfico 23.	Crecimiento observado y tasa de crecimiento equivalente de la pobreza. Efectos crecimiento y distribución sobre los cambios en la pobreza	99
Gráfico 24.	Principales variables del mercado laboral (Nacional, urbano y rural) 1996-2005	104
Gráfico 25.	Variables del mercado laboral urbano (dos quintiles más pobres vs. el total)	107
Gráfico 26.	Comportamiento de los salarios urbanos. 1996-2005	108
Gráfico 27.	Índices del empleo, por hogar y por persona en el hogar	110
Gráfico 28.	Índices de los ingresos laborales, por hogar y por persona hogar	111
Gráfico 29.	Salario mínimo como porcentaje del ingreso medio	113
Gráfico 30.	Índices del salario mínimo real y porcentaje de asalariados total y con más de 30 horas semanales, con ingresos inferiores al mínimo	114
Gráfico 31.	Tasa de incumplimiento del salario mínimo	115
Gráfico 32.	Formación superior: importancia en la masa de ingresos laborales y salarios relativos	116
Gráfico 33.	Incidencia de la pobreza-zonas rurales	123
Gráfico 34.	Incidencia de la indigencia-zonas rurales	124
Gráfico 35.	Participación del PIB agrícola en el PIB total	124
Gráfico 36.	Tasa global de participación por sexo y zona-2005	126
Gráfico 37.	Vocación vs. uso de la tierra	131
Gráfico 38.	Efecto de la educación sobre la fecundidad adolescente, por departamentos. Colombia, 2005	147
Gráfico 39.	Efecto de las necesidades insatisfechas de planificación familiar sobre la fecundidad adolescente, por departamentos.	147
Gráfico 40.	Efecto del uso de métodos anticonceptivos sobre la fecundidad adolescente, por departamentos, Colombia, 2005	149

Gráfico 41.	Efecto de la pobreza medida por Sisbén sobre la fecundidad adolescente, por departamentos Colombia, 2005	149
Gráfico 42.	Impactos de la mayor calificación (educación superior) sobre la inversión, las exportaciones y el consumo privado	166
Gráfico 43.	Impactos sobre el crecimiento del PIB y del empleo y sobre el desempleo	167
Gráfico 44.	Salarios por tipos de trabajo	168
Gráfico 45.	Pobreza antes de subsidios e indigencia	171
Gráfico 46.	Participación por deciles en el ingreso de los hogares (antes de subsidios)	174
Gráfico 47.	Gini, brecha de pobreza y tasa crecimiento del ingreso de los primeros cinco deciles	175
Gráfico 48.	Impactos adicionales del TLC	177
Gráfico 49.	Impactos de un alza brusca (2007-2010) en el salario mínimo y de un alza paulatina	179
Gráfico 50.	Impactos de un cambio en los parafiscales sobre el PIB, el empleo y la pobreza	182
Gráfico 51.	Impactos de los <i>shocks</i> externos sobre el PIB, la situación fiscal, el desempleo y la pobreza	183
Gráfico 52.	Impactos adicionales de un programa contra la pobreza extrema	186
Gráfico 53.	Evolución de las coberturas netas en la educación. Por zonas de residencia 1993-2003	197
Gráfico 54.	Porcentaje de la educación pública 1993-2003, por niveles y quintiles del ingreso per cápita	198
Gráfico 55.	Porcentaje de la población de las cabeceras clasificada en los niveles I y II. Antiguo Sisbén vs. Nuevo Sisbén	241
Gráfico 56.	Porcentaje de la población de la zona rural clasificada en los niveles I y II. Antiguo Sisbén vs. Nuevo Sisbén	242
Gráfico 57.	Porcentaje de población indigente, pobre, pobres no indigentes y no pobres acumulado para cada percentil del puntaje Sisbén	244
Gráfico 58.	Crecimiento del PIB y las exportaciones agropecuarias	392
Gráfico 59.	Crecimiento del empleo, salarios y productividad agropecuarios	393
Gráfico 60.	Pobreza e indigencia rurales	394

Figuras

Figura 1.	Rol del SPS en la prevención, mitigación y superación de la pobreza	269
Figura 2.	Diseño del nuevo Sistema de Protección Social (SPS)	272
Figura 3.	Esquema de intervención del mercado laboral en el marco del SPS para Colombia	275
Figura 4.	Componentes de la política de protección a la niñez	331
Figura 5.	El SPS integrado y su vinculación con el PEP	345
Figura 6.	Sistema de Protección Social Integrado	346
Figura 7.	Incorporación de las familias beneficiarias del PEP al portafolio de servicios del SPS Integrado	430
Figura 8.	Procedimiento para vincular a las familias beneficiaras del PEP en el Régimen Subsidiado	431
Figura 9.	Institucionalidad del PEP	435
Figura 10.	Marco conceptual de la PGEI	452
Figura 11.	Estructura de la PGEI	454
Figura 12.	Diseño institucional nivel intermedio	460
Figura 13.	Pirámide empresarial	477
Figura 14.	Sistema de evaluación y monitoreo de la estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad	485
Figura 15.	Operación del modelo de participación ciudadana y control social a los avances de la ERPD	494



I

¿Cuántos y quiénes
son los pobres en
Colombia?

Este capítulo –una síntesis de un texto más amplio elaborado por la Misión (López, Millán, Lasso, 2006)– se ocupa de *cuántos y quiénes son los pobres en Colombia*. Después de un breve repaso de las metodologías usadas en los ámbitos internacional (sección A) y nacional (sección B), examina la evolución 1991-2005 de la pobreza y la desigualdad en Colombia (sección C). Como se verá, aunque la sociedad colombiana ha superado –sobre todo en las ciudades– los impactos sociales de la crisis de la segunda mitad de los años noventa, tiene hacia el futuro los siguientes retos: reducir aun más la indigencia y la pobreza, no sólo en las zonas rurales –donde los niveles actuales son inaceptables– sino en las urbanas, donde todavía queda mucho por hacer y donde la desigualdad sigue siendo elevada. La sección D traza un perfil de la pobreza (demográfico, educativo, laboral, en seguridad social, vivienda y servicios públicos, y en riesgos naturales y sociales. La (E) saca las principales conclusiones del análisis realizado.

A. Medidas de la pobreza

La pobreza es un estado de privación del bienestar, no sólo material (consumo de alimentos, vivienda, educación, salud...) sino referido también en otras esferas de la vida: inseguridad personal y de los bienes; vulnerabilidad (a la enfermedad, a los desastres y las crisis económicas); exclusión social y política, entre otros factores. Por ello puede ser medida de diferentes formas, que oscilan entre las *subjetivas* y las *objetivas*. Las objetivas pueden clasificarse en *no monetarias* y *monetarias* y estas últimas en *relativas* o *absolutas* (Ramírez y Muñoz, 2004).

1. Pobreza subjetiva y medidas no monetarias

Las *medidas subjetivas* de la pobreza se basan en preguntas directas a los hogares, como las hechas por la Encuesta de Calidad de Vida 2003: *¿Se considera usted pobre? ¿Actualmente, cómo son las condiciones de vida en su hogar?* Esas medidas sugieren que la percepción de la pobreza no es un concepto absoluto, sino relativo a los patrones de vida del entorno social (Thorbecke Eric, 2003) y a la historia personal reciente. Como esas percepciones pueden ser inestables, las medidas objetivas aún son un instrumento necesario para formular y monitorear las estrategias contra la pobreza.

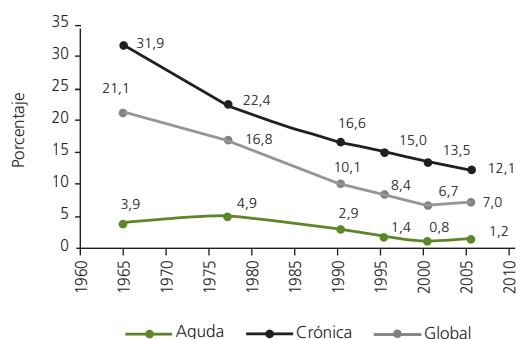
Un segundo enfoque metodológico es *la medición objetiva de la privación frente a las necesidades básicas*. Dejaremos de lado los índices de desarrollo humano, pobreza humana (PNUD), necesidades básicas insatisfechas, calidad de vida y Sisbén, que se examinan en detalle en un texto aparte (López, Millán, Lasso, 2006), para concentrarnos en la falta de alimentos.

En Colombia, los datos históricos de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (Gráfico 1a) muestran que, aunque la desnutrición infantil ha disminuido en 2005, todavía 12,1% de menores de 5 años sufrían de desnutrición crónica (baja talla para la edad) y 7,0% de desnutrición global (bajo peso para la edad). La desnutrición aguda (bajo peso para la talla) resulta leve (1,2%), aunque mayor que en 2000.

La pregunta hecha en la Encuesta de Hogares de 2003 (*¿Por falta de dinero, algún miembro de este hogar no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días a la semana?* –Gráfico 1b–) la responde afirmativamente el 8,0%. No obstante, hay algún sesgo en la encuesta, desde que 3% de los hogares del quintil 5 contestan positivamente.

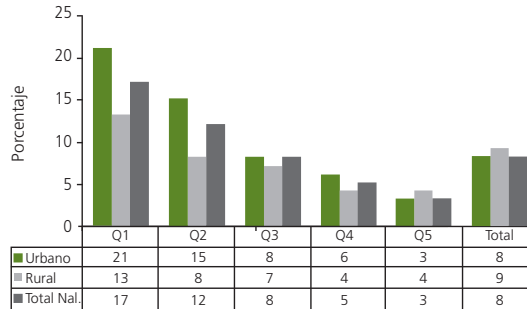
Gráfico 1 Desnutrición y privación de las tres comidas diarias

a) Desnutrición crónica, aguda, y global en menores de 5 años 1965-2005



Fuente: 1965-1997: Instituto Nacional de Salud; 1990-2005. Encuestas Nacionales de Demografía y Salud (ENDS).

b) Porcentaje de hogares donde algún miembro no comió ninguna de las tres comidas uno o más días de la semana (ECV-2003)

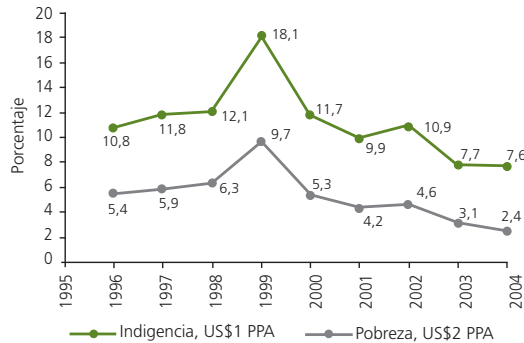


Fuente: MERPD (2005a) con base en ECV-2003.

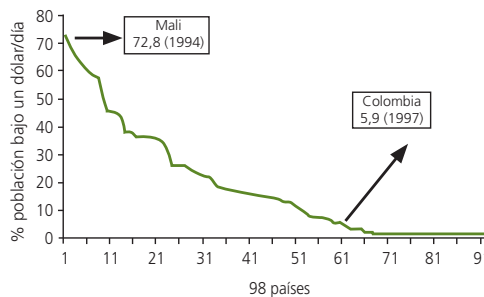
Gráfico 2

Población con ingresos inferiores a 1 dólar PPA por persona al día en 98 países (1994-2000) y evolución 1996-2004 en Colombia

a) Población colombiana con menos de 1 y 2 dólares/día PPA



b) Población con menos de 1 dólar/día (PPA) en 98 países (datos 1994-2000)



Fuente: Otros países: Banco Mundial, World Development Indicators. Colombia: Estimaciones MERPD con base la Encuesta Nacional de Hogares-ENH (septiembre) y Encuesta Continua de Hogares-ECH (tercer trimestre) y tasa de cambio PPA (Purchasing Power Parity Exchange Rate) del Banco Mundial, World Development Indicators.

2. Medidas monetarias usadas internacionalmente

Las medidas monetarias de la pobreza se basan en la determinación de un nivel de ingreso que garantice un estándar de vida mínimo. Éste puede definirse en términos relativos frente a la media nacional (Atkinson, 1974), lo cual lo hace variable con el tiempo, o mediante un valor absoluto fijo para un largo periodo.

a. Las relativas, tales como la mitad del ingreso mediana arrojan guarismos muy bajos para Colombia (López, Millán, Lasso, 2006). Si como pobre se define la población con ingresos inferiores a la mitad del ingreso mediana, la pobreza sería apenas de 23,8% (15,6% urbana y 46,6% rural).

b. Medidas absolutas: 1 dólar y 2 dólares PPA por persona/día

Las medidas absolutas se basan en el concepto del mínimo estándar de subsistencia (Rowntree, 1901), predeterminado en el tiempo y en el espacio. La principal, diseñada por el Banco Mundial para sus comparaciones internacionales, es la de un dólar por día (miseria) y dos dólares por día (pobreza) expresados en paridad de poderes adquisitivos (PPA). La población colombiana (Gráfico 2a) situada por debajo de un dólar diario se había elevado de 5,4% (1996) a 9,7% (1999) antes de reducirse para 2004 (2,4%). Y la que estaba por debajo de dos dólares al día había pasado de 10,8% a 18,1% y luego a 7,6%. Con todo, estas medidas parecen completamente insuficientes para un país de ingreso medio como Colombia (Gráfico 2b).

c. Líneas de indigencia y de pobreza vía una canasta normativa

En América Latina (también en Colombia) se usa el método de la *canasta normativa* para determinar la línea de indigencia (LI). Esto requiere: i) una definición previa de estándares nutricionales por edad, sexo, condición y zonas; ii) el conocimiento del contenido nutricional de los diversos alimentos; iii) la elección de una población de referencia para determinar los hábitos alimentarios en un año base (cantidades, precios). La canasta normativa debe satisfacer el patrón de necesidades nutricionales (calorías, proteínas y otros nutrientes) a un costo mínimo y ser “paladeable” (respetar los hábitos de los hogares de la población de referencia).

Por su parte, la línea de pobreza (LP) puede calcularse fijando también estándares de consumo para los gastos diferentes a los alimentos (vivienda, vestuario, etc.¹) o, lo que es más frecuente, multiplicando la línea de indigencia por la relación entre el consumo total y el consumo de alimentos observado en la población de referencia. Definidas ambas líneas en un año base², sus valores se actualizan hacia adelante (o hacia atrás) usando índices de precios al consumidor (de alimentos y del conjunto de bienes, respectivamente). Con los valores mensuales de LI y LP, la incidencia de la indigencia y la pobreza se estima en cada periodo con ayuda de encuestas de hogares.

B. Líneas de pobreza e indigencia y medidas de la pobreza en Colombia

1. Tres mediciones básicas de las líneas de indigencia y de pobreza

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) ha realizado tres estimaciones diferentes de las líneas de pobreza e indigencia:

La primera (M88) se basa en la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1984-1985. Usando esa encuesta se construyeron en 1988 canastas normativas de alimentos para trece ciudades con base en los requisitos nutricionales aprobados en ese momento por la FAO y adaptados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Icbf) para el caso colombiano.

- Para tal efecto se tomó como población de referencia, en cada ciudad, el 25% más pobre en términos del gasto per cápita y se construyeron canastas normativas que se supone satisfacen las necesidades nutricionales a un costo mínimo. Los alimentos por incluir debían respetar una serie de criterios básicos y, en lo posible, los hábitos de los hogares.
- Las líneas de indigencia para cada ciudad se definieron, inicialmente, como el valor de la canasta normativa de alimentos evaluada según los precios implícitos

¹ La consideración de economías de escala en el consumo y de medidas de adulto equivalente (que no se tienen en cuenta en Colombia) puede modificar considerablemente las líneas de indigencia y, sobre todo, de pobreza. Ver MERPD (2006a).

² Para complicar más las cosas hay dos opciones: evaluarlas a precios implícitos (resultantes de dividir, para cada bien, el gasto total por la cantidad consumida a partir de las EIG) o evaluarlas a precios de mercado (a los arrojados por las encuestas de precios del IPC).

arrojados por la Encuesta de Ingresos y Gastos (cociente entre el gasto en cada alimento y la cantidad consumida). Pero el Dane las evaluó en últimas a precios de mercado (a los precios arrojados por la encuesta hecha para determinar el Índice de Precios al Consumidor –IPC–, y que se amplió para incluir todos los alimentos de las canastas normativas).

- Las líneas de pobreza se estimaron como el producto de las líneas de indigencia por el inverso del coeficiente de Engel (que es el porcentaje que, para la población de referencia, tienen los alimentos en el gasto total).
- Para las demás cabeceras municipales distintas de las 13 ciudades (que no figuraban en la encuesta), no fue posible calcular las LI y LP, y se dejó en manos de cada quien la definición de éstas (el DNP las estimaba con base en las nueve ciudades más chicas de las 13 disponibles).
- Y para el caso rural, esas líneas se basaron en una Encuesta Nacional de Alimentación y Nutrición de 1981, de cuya metodología no quedó rastro.

La segunda metodología (M98) se basa en la información de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995 (Muñoz, 2000). No sólo se cambió para el caso de las 13 ciudades la base estadística (la nueva encuesta de ingresos y gastos), sino la metodología del cálculo:

- Población de referencia (90% de la población en vez de 25%).
- Los mismos criterios nutricionales de la FAO-Icbf, pero ahora, además de los usados en 1988 para determinar los alimentos constitutivos de la canasta normativa, con un criterio adicional (si el gasto en un alimento representa más de 5% del total del gasto del grupo al que pertenece, entonces ese alimento entra en la canasta).
- Las líneas de indigencia para cada ciudad se definieron como antes (el valor de la canasta normativa de alimentos evaluada a los precios implícitos arrojados por la encuesta de ingresos y gastos). Sin embargo, el Dane las evaluó también a precios de mercado.
- No obstante, se cambió la metodología para el cálculo de las líneas de pobreza: el coeficiente de Engel ya no es el porcentaje simple de los alimentos en el gasto total, sino que se calculó con una ecuación de la forma $GA = K + E \cdot \ln(GT)$; donde GA (gasto en alimentos); K (constante); E (nuevo Engel); GT (gasto total).

- Adicionalmente, se estimó un valor de LI y LP para el agregado de diez ciudades: Tunja, Florencia, Riohacha, Sincelejo, Quibdó, Ibagué, Santa Marta, Popayán, Armenia y Valledupar, y un agregado para el total de 23 ciudades. No se tocaron las líneas rurales (las mismas de 1981).

La tercera metodología (M05) es más reciente, pues data de 2005 (Muñoz y Rivas, 2006). Pretende aplicar los mismos criterios metodológicos (25% como población de referencia; iguales criterios para la inclusión de los alimentos constitutivos de la canasta) usados en 1988 para la Encuesta de Ingresos y Gastos 1994-1995, y la misma forma vieja (M88) de estimar el coeficiente de Engel. El ejercicio básico se realizó para las 13 áreas metropolitanas principales y, con el apoyo financiero del PNUD, la MERPD financió el trabajo del Dane con la contratación de un estudio complementario para las siguientes dos tareas:

- Estimar las líneas de pobreza e indigencia para el resto de las cabeceras (10 ciudades) distintas de las 13 áreas metropolitanas, con base en la misma metodología usada para esas 13 áreas.
- Revisar las líneas de indigencia y pobreza rural, que databa de comienzos de los ochenta, a partir de la información de la encuesta del primer seguimiento a Familias en Acción.

En los tres casos, una vez fijadas las LI en el año base (valoradas a precios implícitos, es decir, resultantes de dividir el gasto en cada rubro por la cantidad consumida), se hace preciso estimarlas hacia adelante y hacia atrás, para lo cual se usan los índices de alimentos al consumidor de ingresos bajos. Para la actualización retrospectiva o prospectiva de las LP se han usado dos métodos:

- El primero (usado para M88 y M98) es aplicar un coeficiente fijo de Engel (E_o). En este caso, $LP_t = LI/E_o$.
- El segundo (Engel variable) se ha usado para las tres metodologías y consiste en actualizar también la LP del año base con el IPC ingresos bajos (en este caso $LP_t = LP_o \cdot IPC$).

Como lo veremos enseguida, la elección de la población de referencia (25% más pobre en M88 y M05; 90% en M98) conduce a diversas estimaciones de la pobreza (más bajas con M88 y M05; mayores con M98), y eso por dos razones principales que se refuerzan entre sí:

- La primera afecta el valor de la línea de indigencia. Aunque, en cualquier caso, la canasta normativa de alimentos debe respetar los requerimientos nutricionales de la FAO, su composición varía cuando se basa en los hábitos alimentarios de los pobres, o en los de la clase media. También varían los precios de los diversos alimentos que la componen, pues los pobres los compran a granel, sin preocuparse por las marcas, en centros mayoristas o tiendas de barrio, mientras que las clases medias (y los ricos) mercan en grandes supermercados y se preocupan por marcas. Por eso, frente a M98, M05 arroja líneas de indigencia menores y una indigencia que, a nivel nacional, resulta ligeramente más baja.
- La segunda es más importante y afecta el valor de la línea de pobreza. El número por el cual hay que multiplicar la línea de indigencia para obtener la línea de pobreza (el inverso del coeficiente Engel, denominado coeficiente Orshansky) aumenta considerablemente cuando se toma como población de referencia el 90%. Por eso, la incidencia de la pobreza resulta cerca de 10 puntos mayor con esta última metodología.

Ahora bien, una de las condiciones básicas que debe llenar un patrón absoluto de medida es la de permitir las comparaciones internacionales. Por tal razón la CEPAL –aunque consciente de que el país hace sus propias estimaciones–, cuando por sus funciones debe comparar la pobreza en los diferentes países de la región, se preocupa poco por las líneas de indigencia nacionales (que retoma de cada país) y, en cambio, interviene como regulador de la medida en el cálculo de las líneas de pobreza, imponiendo un multiplicador (el coeficiente Orshansky) común para todos los países (2,0 para el caso urbano y 1,75 para el caso rural). Esa es una de las razones por las cuales esta Misión escogió como población de referencia el 25% y no el 90%, pues, con la primera, el coeficiente Orshansky arroja una media más cercana a la de la CEPAL que con la segunda.

Más complejo aun es el procesamiento de las encuestas de hogares a partir de las cuales se calcula la población pobre e indigente. Para ello es preciso, además de realizar una crítica detallada de la información contenida en la encuesta, (para los detalles metodológicos, ver López, Millán, Lasso, 2006):

- Imputar los casos sin información sobre ingresos mediante modelos de capital humano. Esos casos habían alcanzado niveles cercanos a 16% entre 2002 y 2004 y, afortunadamente, se han reducido a 9% en 2005 (Mateus, 2005 y López, Millán, Lasso, 2006). La alternativa a este procedimiento es excluir todos los hogares que presenten algún faltante de información, lo que reduciría considerablemente el tamaño de la muestra (la pobreza estimada no cambiaría mucho, pero la varianza y la imprecisión de las mediciones se elevarían de forma notable).
- Ajustar los ingresos declarados a Cuentas Nacionales, con el fin de corregir los sesgos de subdeclaración e imputar la renta de goce por vivienda propia para los propietarios. Para ajustar los ingresos declarados a Cuentas Nacionales, se multiplican las principales partidas de ingresos de las encuestas por factores que las igualen con las correspondientes en las Cuentas Nacionales.

En efecto, las encuestas de hogares –porque no preguntan por los gastos sino por los ingresos– presentan un grave sesgo de subestimación que hay que corregir, no para bajar artificialmente la pobreza, sino para medirla como debe ser. Por ejemplo, en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 (que indaga a la vez por los ingresos y los gastos de los hogares) los ingresos declarados por las familias sólo representan 79,5% de los gastos por persona UG mes. Esa subestimación es mayor en los deciles más pobres: en el decil I, el ingreso declarado es apenas 10,5% del gasto; en el V es 60,5%; en el X (el más rico) el ingreso es mayor que el gasto. Por ello la magnitud de la pobreza medida (como debiera ser) por el gasto de los hogares es mucho más baja que cuando se mide con los ingresos declarados (55,4% y, como no debe ser, con los ingresos declarados, 70,3%). Pero la pobreza no cambia casi, sea que se mida con el gasto declarado por los hogares (55,4%) o con el ingreso ajustado (54,3%).

Sin embargo, como las Cuentas Nacionales definitivas sólo están disponibles con rezagos de hasta tres años (las definitivas de 2002 sólo se conocieron a fines de 2005), la pobreza debe proyectarse para los años posteriores usando el porcentaje

que representa cada partida en el Producto Interno Bruto (PIB) de las últimas Cuentas Nacionales disponibles y multiplicándola por el crecimiento observado en el PIB nominal. Por tanto, los ajustes tienen –durante tres años– un carácter provisional y están sujetos a revisiones que modifican las cifras; incluso, pueden desorientar a la opinión pública, a menos que se establezca un cronograma preciso para la publicación de cifras definitivas y provisionales.

2. Líneas de pobreza e indigencia

El Cuadro 1 contiene el valor medio de las líneas de indigencia y de pobreza en el tercer trimestre de 2005.

- En las cabeceras, la línea mensual de indigencia por persona era de \$97.440/mes (significa un costo medio de \$1.083, para cada una de las tres comidas del día); y por hogar de 3,9 personas, era de \$379.325/mes. Como para la población de referencia, los alimentos significaban 40% del gasto total, la línea de pobreza por hogar resultaba ser de \$957.867 (2,5 veces mayor que la de indigencia).
- En las zonas rurales y por hogar de 4,2 personas, el valor de las líneas era más bajo: \$303.432 (indigencia) y \$690.291 (pobreza).

Cuadro 1
Valor (promedio tercer trimestre 2005) de las líneas de indigencia y pobreza (por persona y por hogar) a nivel nacional y en las zonas urbanas y rurales

	Personas (UG) por hogar	Pesos ¹ por persona (UG)		Pesos ¹ por hogar promedio (UG)	
		Línea de indigencia	Línea de pobreza	Línea de indigencia	Línea de pobreza
Nacional	4,0	90.710	224.307	360.444	891.299
Cabecera (Urbano)	3,9	97.440	246.055	379.325	957.867
Resto (Rural)	4,2	71.951	163.685	303.432	690.291

¹Pesos promedio en el tercer trimestre de 2005.

Nota: La unidad de gasto (UG) se refiere a todos los miembros del hogar, con la exclusión de empleados domésticos y sus hijos, y pensionistas.

Fuente: Cálculos MERPD.

3. La pobreza nacional vía ingresos, medida con diversas metodologías

El Gráfico 3 visualiza la evolución de la pobreza en el país entre 1991 y 2005, de acuerdo con las cifras que resultan de las tres metodologías examinadas antes (1988, 1998 y 2005). En todos los casos, las líneas base se evalúan a precios implícitos de la respectiva encuesta de ingresos y gastos; y la de indigencia se hace variar con el IPC alimentos ingresos bajos. El panel (a) actualiza la línea de pobreza con el IPC total ingresos bajos y, por tanto, hace variar el Engel. El panel (b) aplica un Engel fijo (el del año base). Aunque en este zoológico de estimaciones los niveles difieren, las tendencias son las mismas: mejora 1991-1995; deterioro 1996-1999; reducción pasajera 2000-2001; nuevo agravamiento 2002 y nueva reducción 2003-2005.

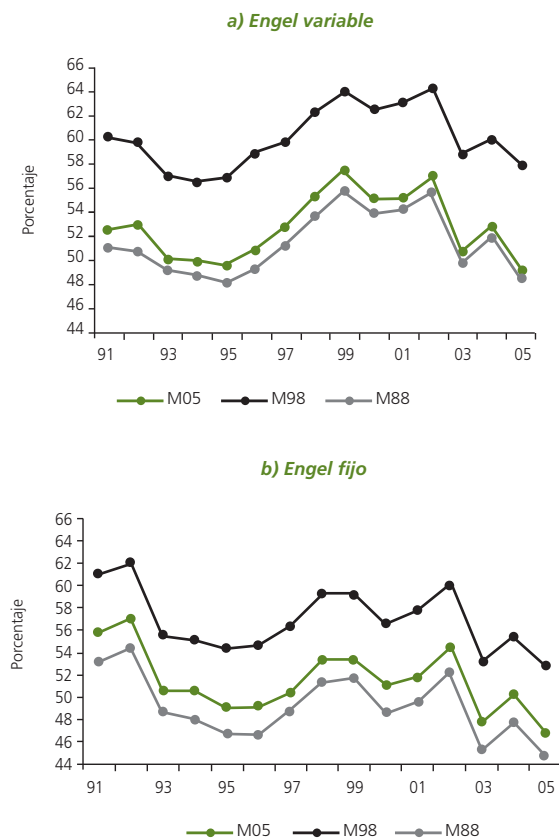
4. Cálculo de la incidencia de la pobreza vía gastos y vía ingresos, antes o después de subsidios

Definidas las líneas de pobreza e indigencia, la estimación de la incidencia de ambos flagelos puede hacerse por la vía del gasto (encuestas de ingresos y gastos; encuestas de calidad de vida) o por la vía del ingreso (las anteriores y las nacionales de hogares). El Cuadro 2 recoge los resultados de ambas medidas (metodología 2005) para la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 (ECV-2003). Vía gastos, aunque la indigencia resulta inferior en 4,3 puntos, la pobreza es prácticamente igual. Aunque se sabe que en las encuestas de hogares –antes de ajustes a Cuentas Nacionales– el consumo es generalmente mayor que los ingresos, esos ajustes tienden a eliminar las diferencias.

La ECV-2003 suministra, entre muchos otros rubros, información sobre ingresos de los hogares y uso de los servicios sociales. Dicha información se combinó con la de los costos unitarios de provisión de los servicios sociales contenida en los registros institucionales, el Presupuesto Nacional, el Sistema General de Participaciones y los Conpes sociales. Además, sirvió de base para el estudio *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza*, realizado en el marco de la MERPD (Lasso, 2005).

Este estudio permitió estimar, para la Encuesta de Calidad de Vida, la incidencia de la pobreza antes de subsidios en educación, salud, pensiones, atención al menor, alimentación al menor, subsidio familiar, capacitación y vivienda, servicios públicos; y después de subsidios. Esa incidencia resulta casi 11 puntos más baja (Cuadro 3).

Gráfico 3
Estimación de la incidencia de la pobreza en Colombia con varias metodologías
(Datos provisionales 2003-2005)



Nota: En todos los casos –para fines de comparación– el ajuste a Cuentas Nacionales se basa en las Cuentas Nacionales definitivas de 2002 y en crecimientos del PIB nominal 2003-2004 publicados por el Dane a finales de 2005. Con cualquier estimación la tendencia es similar.

Fuente: Cálculos MERPD con base en ENH (septiembre) y ECH (tercer trimestre).

Cuadro 2
Porcentaje de población colombiana indigente y pobre, según ingresos y gastos de la ECV-2003

	Urbano (%)	Rural (%)	Total nacional (%)
Pobreza			
Ingresos ^{1/}	49,3	70,4	54,9
Gastos	49,6	70,2	55,0
Diferencia	0,3	-0,2	0,1
Indigencia			
Ingresos ^{1/}	15,2	30,7	19,3
Gastos	10,4	27,9	15,0
Diferencia	-4,8	-2,8	-4,3

^{1/}Incluye subsidio familiar de Cajas y subsidio de pensiones.

Fuente: Cálculos MERPD (metodología 2005) con base en ECV-2003.

Cuadro 3
Porcentaje de población pobre antes y después de subsidios ECV-2003

	Pobreza (%)
Antes de subsidios	56,0
Después de subsidios	45,1

Subsidios asignados durante 2003 (educación, salud, pensiones, atención al menor, alimentación al menor, subsidio familiar, capacitación, vivienda, y servicios públicos). Totalizan anualmente 24,2 billones de pesos, equivalentes a 10,5% del PIB. De ellos sólo 49,2% van a los pobres.

Fuente: Lasso (2005), MERPD.

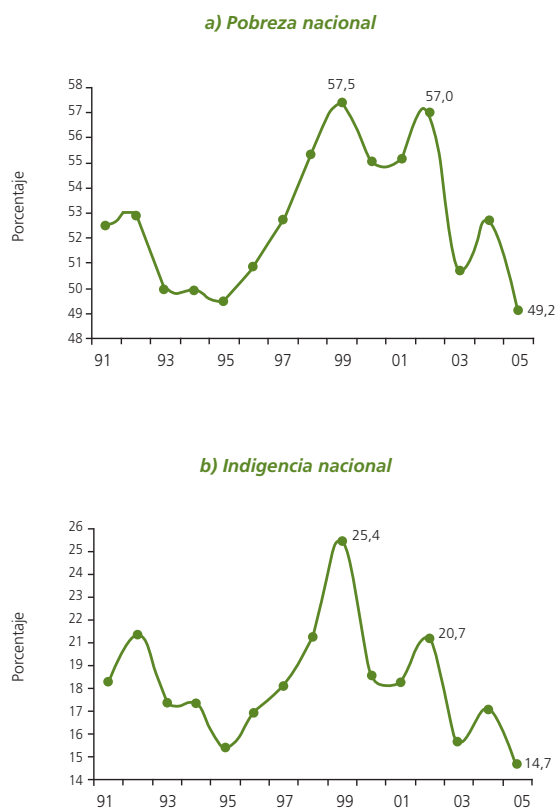
C. Evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia

1. Evolución de la pobreza 1991-2005

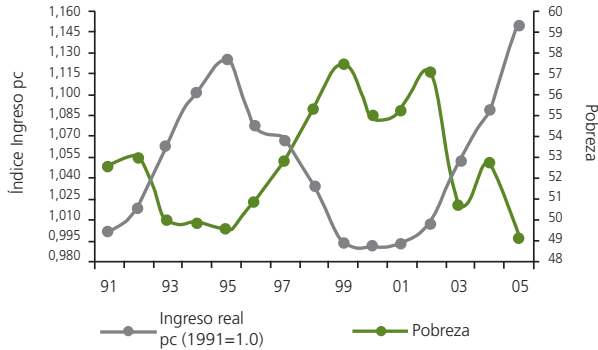
Para el país en su conjunto, las estimaciones de la MERPD (Gráfico 4a y 4b) sugieren que, entre 1991 y 1995, la pobreza y la indigencia habían caído cerca de 3 puntos

porcentuales. Entre 1996 y 1999, la pobreza aumentó 8 puntos y la indigencia cerca de 10 y las cifras alcanzaron máximos históricos (57,5% y 25,4%). Después de un vaivén (caída 2000-2001, nueva alza en 2002) desde 2003 se inició una reducción que –según estimaciones para 2005 que todavía son preliminares– ha terminado por situar la pobreza en 49,2% y la indigencia en 14,7%. Claramente, el país ha dejado atrás la crisis y comienza a situarse por debajo de los niveles de mediados de los noventa.

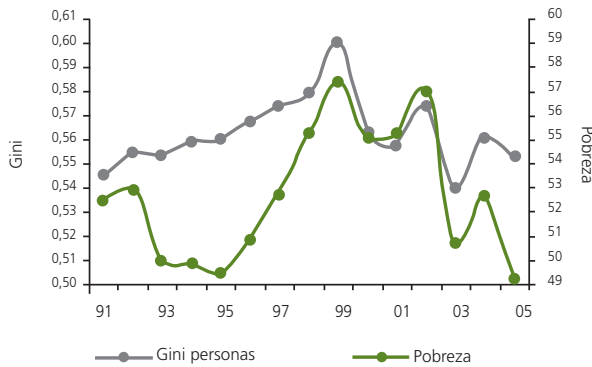
Gráfico 4
Incidencia de la indigencia y la pobreza en Colombia 1991-2005
(Datos provisionales 2003-2005)



c) Ingreso per cápita y pobreza



d) Gini y pobreza



Año	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pobreza	52,5	52,9	50,0	49,9	49,5	50,9	52,7	55,3	57,5	55,0	55,2	57,0	50,7	52,7	49,2
Indigencia	18,7	20,9	17,7	17,6	15,5	17,2	18,5	20,8	25,4	19,0	18,7	20,7	15,8	17,4	14,7
Gini	0,546	0,555	0,553	0,559	0,560	0,567	0,574	0,579	0,600	0,563	0,557	0,575	0,540	0,561	0,553

Nota: Las cifras para 1991-1995 son inseguras, pues se basan en factores demográficos de expansión poblacional que no ha revisado el Dane (los ingresos laborales que por entonces tenían topes máximos no deben alterar en principio la estimación de la pobreza). Las cifras 2002-2005 se ajustaron a Cuentas Nacionales a partir de las Cuentas Nacionales, definitivas 2002 y en las reestimaciones del PIB para 2003 y 2004 publicadas en enero de 2006; el dato 2005 es provisional y se basa en el crecimiento enero-septiembre 2004-2005.

Fuente: Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005).

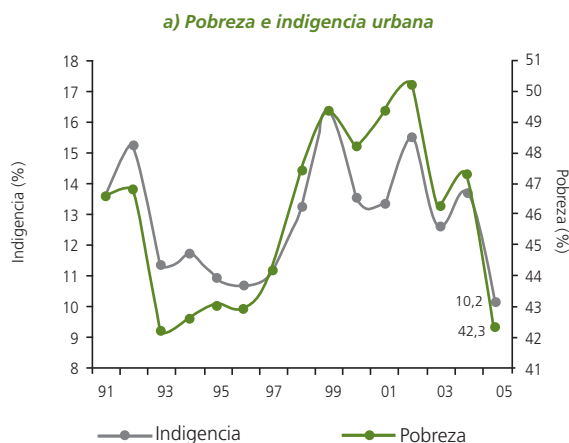
Aunque la distribución del ingreso personal (el Gini) reportado por las encuestas de hogares se deterioró durante toda la década de los noventa (Gráfico 4d), el alza de 12% en el ingreso real por persona permitió reducir la pobreza y la indigencia entre 1991 y 1995. Durante la segunda mitad de la década, la crisis volvió a reducir el ingreso por persona a los niveles de 1991, pero (el Gini se deterioró) castigó más a los pobres; la pobreza y la indigencia se dispararon. Desde 2000, el Gini ha mejorado

y, también, desde 2003, el ingreso real por persona. Por eso, los índices de pobreza e indigencia cayeron.

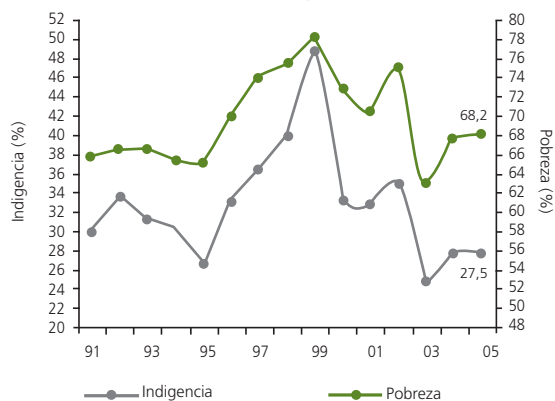
En las cabeceras municipales (Gráfico 5a) esas tendencias son aun más marcadas: caída entre 1991 y 1995; alza entre 1995 y 1999-2002; reducción posterior. Para 2005 la pobreza (42,3%) era otra vez igual a la de 1993 y la indigencia (10,2%) era la más baja desde 1991. Ese resultado (panel c) se obtuvo gracias a la recuperación del crecimiento económico, a la reducción en las personas por hogar (el ingreso real por persona recuperó los niveles de 1995) y a la mejora en la distribución del ingreso (el Gini, que se había deteriorado durante los años noventa, volvió a los niveles de 1993).

En el campo (Gráfico 5b) la situación se había malogrado bastante entre 1995 y 1999 (indigencia: 48,6%; pobreza: 78,1%). No obstante, dentro de grandes oscilaciones, la situación se enderezó al menos hasta 2003. En 2004 y 2005 ha dado señales de volver a deteriorarse: el Gini mejoró (panel d), pero el ingreso por persona, que se había recuperado parcialmente entre 1999 y 2003, comenzó a caer de nuevo. Con todo, la indigencia de 2005 es similar a la de 1995; la pobreza, en cambio, no ha podido recuperar totalmente los niveles de mediados de los noventa.

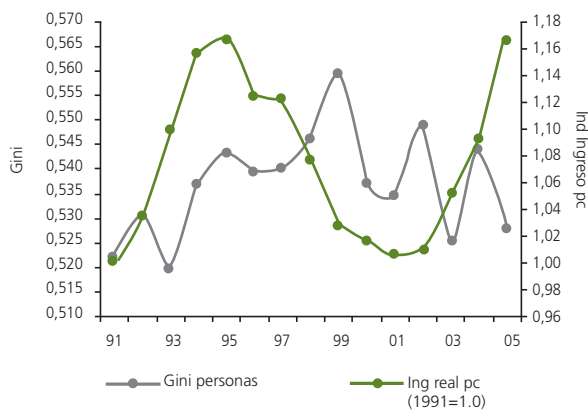
Gráfico 5
Incidencia de la indigencia y la pobreza por zonas 1991-2005
(Datos provisionales 2003-2005)



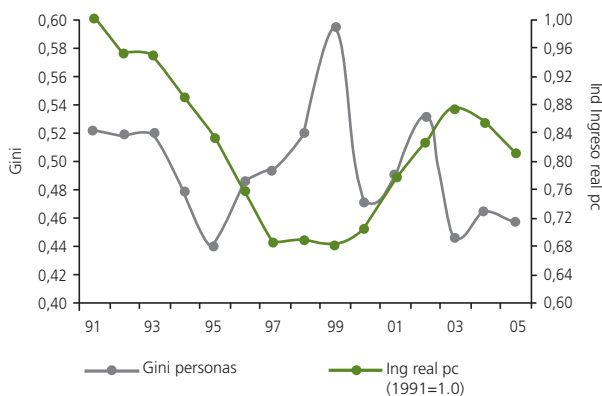
b) Pobreza e indigencia rural



c) Ingreso per cápita y Gini urbano



d) Ingreso per cápita y Gini rural



Fuente: Estimaciones MERPD con base en las encuestas nacionales de diciembre (1991) y septiembre (1992-2005). Las mismas observaciones del gráfico anterior.

El número de indigentes –que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a 10,3 millones en 1999– era 3,7 millones menor en septiembre de 2005. La cifra actual (cercana a 6,6 millones) es similar a la de 1996 y se distribuye por mitades entre las cabeceras y las zonas rurales. El número de pobres había alcanzado un máximo de 24,2 millones en 2002. Para septiembre de 2005 habría caído a 21,9 (2,3 millones menos). El 37% vive en las zonas rurales. (Cuadro 4)

Cuadro 4
Número de pobres e indigentes en Colombia, total, cabeceras y resto rural
(Datos provisionales 2005)

Año (Sept.)	Nacional (miles)		Cabeceras (miles)		Resto rural (miles)	
	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes	Pobres	Indigentes
1996	19.480	6.585	11.620	2.879	7.858	3.709
1999	23.244	10.273	14.363	4.745	8.878	5.527
2002	24.224	8.816	15.556	4.791	8.667	4.023
2005 ^{1/}	21.953	6.579	13.931	3.340	8.022	3.239

^{1/}Las cifras de 2005 son preliminares.

Fuente: Estimaciones MERPD con base en las encuestas nacionales de septiembre (1996-2005).

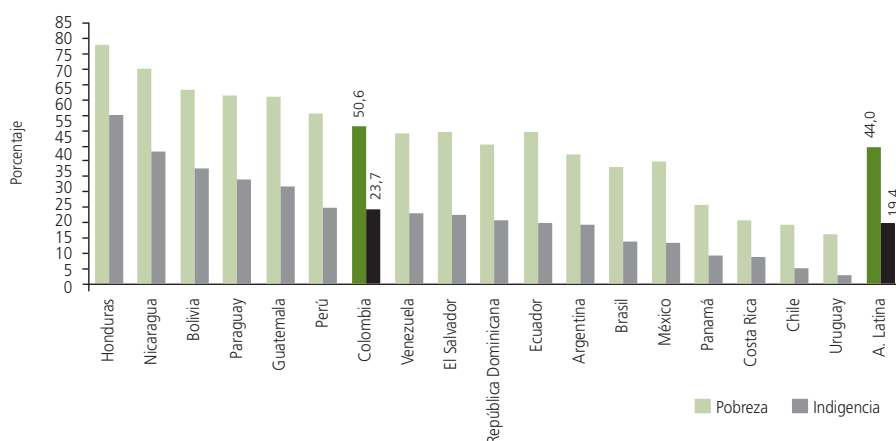
Así las cosas, la sociedad colombiana ha superado los impactos que la crisis de la segunda mitad de los noventa tuvo sobre la pobreza y la indigencia, sobre todo en el caso urbano. Tiene, no obstante, hacia el futuro los siguientes retos: reducir aun más la indigencia y la pobreza, no sólo en las zonas rurales, donde los actuales niveles (27,5% y 68,2%) resultan del todo inaceptables, sino en las zonas urbanas, donde a pesar de los logros recientes queda mucho por hacer y donde la distribución del ingreso todavía es notablemente desigual.

2. Comparaciones frente a América Latina

Las estimaciones de la pobreza y la indigencia de la CEPAL para varios países de América Latina en 2002, se recogen en el Gráfico 6. Aunque –por diferencias

metodológicas³– la pobreza calculada por esa entidad para Colombia es inferior a las estimadas por la MERPD (50,6% vs. 57,0% en 2002) y la indigencia mayor (23,7% vs. 20,7%), permiten poner en perspectiva la magnitud que tienen en el país. En ese año, la pobreza y la indigencia resultan superiores al promedio de América Latina (44,0% y 19,4%) y son similares a las de Venezuela, Perú y El Salvador.

Gráfico 6
Población pobre e indigente en varios países de América Latina (2002)



Fuente: Panorama Social de América Latina 2004, Cuadro 15, los datos varían entre 2001 y 2003.
Para Argentina, Uruguay, y Ecuador, los datos sólo incluyen la zona urbana y, por tanto, representan una subestimación del promedio nacional.

3. Pobreza e indigencia por departamentos

El departamento más pobre del país (pobreza superior a 70% en 2005 e indigencia a 40%) es Chocó (donde la situación se deteriora cada vez más). Le siguen Sucre, Boyacá, Córdoba, Nariño, Caquetá y Cauca (donde la pobreza está situada entre 60% y 70% y la indigencia entre 20% y 35%). (Cuadro 5)

³ La metodología usada por la CEPAL es similar a la usada en el país (MERPD, Op. Cit). La principal diferencia estriba en que, para las líneas de pobreza, el cálculo en el año base se hace multiplicando la línea de indigencia de cada país por un factor constante (el inverso de un coeficiente constante de Engel) que es 2 para las zonas urbanas y 1,75 para las rurales.

Cuadro 5
Pobreza e indigencia por departamentos (datos medios anuales)

Departamentos	Pobres (%)			Indigentes (%)			Población 2005 (miles)				
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005	Total	Pobre	Indigente
Chocó	63,54	70,56	71,98	78,54	31,02	36,09	40,17	48,70	416	327	203
Sucre	70,43	57,79	66,31	69,46	31,91	18,84	23,78	22,60	870	604	197
Boyacá	73,12	70,97	72,09	67,61	44,82	42,80	40,64	34,42	1.410	953	485
Córdoba	70,03	67,47	71,46	66,27	35,10	30,48	34,87	28,47	1.397	926	398
Nariño	70,98	71,59	68,23	64,04	38,67	31,75	28,98	23,74	1.776	1.137	422
Caquetá	54,21	55,54	57,91	62,18	20,93	20,12	20,01	26,01	465	289	121
Cauca	65,23	70,37	64,29	61,06	31,39	30,45	28,84	27,48	1.247	761	343
Huila	75,66	70,14	66,81	59,72	43,68	34,40	30,16	24,26	997	595	242
Cesar	68,81	62,42	60,63	58,24	23,40	14,40	19,40	14,78	1.053	613	156
N. Santander	58,32	58,17	59,05	57,55	18,51	18,57	20,94	18,49	1.493	859	276
Magdalena	67,03	57,18	56,31	57,45	24,45	14,45	14,48	15,19	1.406	808	214
Caldas	60,28	59,46	58,48	57,34	17,76	16,98	18,00	15,56	1.172	672	182
Tolima	61,48	59,53	60,92	56,85	24,45	22,17	25,89	19,64	1.316	748	258
La Guajira	68,88	55,35	54,15	55,90	25,53	14,99	13,43	16,02	526	294	84
Antioquia	59,77	56,49	55,13	54,91	22,79	19,79	19,12	18,82	5.761	3.164	1.084
Bolívar	68,50	52,30	55,58	52,94	31,61	13,56	17,51	13,26	2.231	1.181	296
Cundinamarca	60,17	53,70	54,25	49,67	23,73	22,57	19,24	16,60	2.354	1.169	391
Santander	50,94	49,40	49,45	48,99	16,89	15,18	13,78	14,57	2.071	1.014	302
Atlántico	54,05	53,24	49,36	48,82	16,31	14,77	12,17	11,37	2.371	1.158	270
Risaralda	48,92	46,60	46,04	45,72	10,93	8,59	9,44	10,54	1.026	469	108
Quindío	50,38	43,26	48,21	45,63	17,28	11,52	15,93	11,80	613	280	72
Meta	48,56	45,75	43,72	44,83	16,16	12,50	11,65	12,21	772	346	94
Valle	45,49	38,65	40,01	37,56	14,84	9,34	10,73	9,56	4.535	1.703	434
Bogotá	37,02	35,06	30,61	28,41	8,97	7,65	6,13	4,54	7.167	2.036	325
Total	56,37	52,49	51,65	49,74	21,79	17,62	17,55	15,65	44.443	22.106	6.955

Fuente: Cálculos MERPD con Encuestas Continuas de Hogares, 4 trimestres. Las estimaciones para 2003 y 2005 tienen un carácter provisional, pues –en materia de ajustes a Cuentas Nacionales– está basada en las de 2002.

Huila, Cesar, Norte de Santander, Magdalena, Caldas, Tolima, La Guajira, Antioquia y Bolívar presentan tasas de pobreza situadas entre 50% y 60% y de indigencia situadas entre 13% y 20%. En Cundinamarca, Santander, Atlántico, Risaralda, Quindío y Meta la pobreza oscila entre 40% y 50% y la indigencia entre 10% y 17%. Los departamentos más ricos (pobreza inferior a 38% e indigencia inferior al 10%) son Bogotá y el Valle del Cauca.

4. Pobreza e indigencia en las principales ciudades

Entre las cuatro principales áreas metropolitanas (Cuadro 6), Bogotá y Cali presentan actualmente los menores índices de pobreza (entre 29% y 30%) y de indigencia (entre 4,0% y 5,5%). Cali cuenta con un ingreso por persona menor que el de Bogotá, pero la distribución es mejor.

En Barranquilla y en Medellín la indigencia oscila entre 8% y 8,5% y la pobreza entre 39% y 46%. En Medellín, la pobreza (la más elevada entre las cuatro principales ciudades) supera a Cali en más de 16 puntos: aunque el ingreso por persona es similar, la distribución del ingreso es peor (el Gini es más alto).

5. La intensidad de la pobreza y porcentaje del ingreso per cápita necesario para eliminarla

La intensidad de la pobreza y la indigencia puede captarse mediante dos indicadores básicos: El primero (B) es la brecha porcentual media –por habitante– entre la línea de pobreza (o indigencia) y el ingreso de los pobres (o indigentes). El segundo (S) es el índice de Foster-Greer-Thorbecke, es decir la severidad de la pobreza o la indigencia. El Gráfico 7 presenta también el porcentaje anual (π) del PIB necesario para eliminarlas⁴.

Entre 1995 y 1999, las brechas de indigencia y pobreza así como la severidad de estas se habían elevado considerablemente. Desde 2000 y desde 2002 (para la

⁴ $B = [\sum (L - Y_p) / L] / N$, donde L (línea de pobreza o indigencia per cápita); Y_p (ingreso per cápita de los pobres); N (población total).
 $S = [\sum ((L - Y_p) / L)^2] * N$. El cuadrado aumenta la ponderación que tienen las brechas porcentuales de los más pobres; por eso es un índice de severidad. $\pi = B * L / PIB_{pc}$, donde PIB_{pc} (es el PIB por habitante).

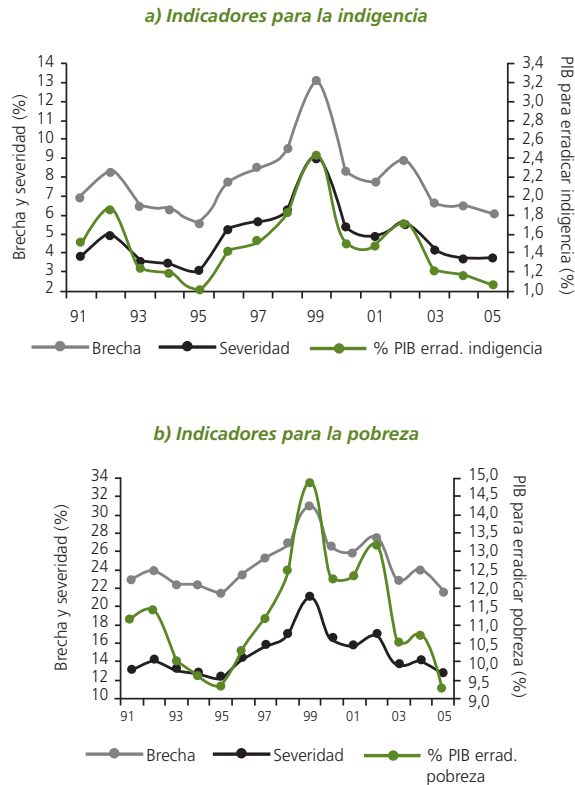
Cuadro 6
Pobreza, indigencia, ingresos reales per cápita y Gini en las cuatro ciudades principales

	Bogotá		Cali		B/quilla		Medellín		Bogotá		Cali		B/quilla		Medellín	
	Pobreza		Indigencia		Ingreso real por persona (miles \$ 2005)		Gini									
	Bogotá	Cali	B/quilla	Medellín	Bogotá	Cali	B/quilla	Medellín	Bogotá	Cali	B/quilla	Medellín	Bogotá	Cali	B/quilla	Medellín
1996	29,5	43,4	32,7	48,8	6,1	10,7	6,1	11,8	669	492	447	576				
1997	30,3	41,3	40,7	47,4	7,7	9,6	11,2	9,0	742	516	428	525				
1998	35,4	43,1	42,1	51,6	8,8	10,6	12,6	12,6	708	527	469	513				
1999	40,5	47,2	41,7	58,1	14,5	15,7	9,5	18,6	671	466	454	436				
2000	41,4	44,3	50,8	53,0	11,7	11,6	14,2	12,4	610	477	389	472				
2001	37,9	39,5	41,3	51,7	7,9	9,7	8,0	12,6	624	491	448	511				
2002	35,8	34,6	51,8	51,0	7,2	7,6	15,8	13,5	715	556	392	483				
2003	34,6	34,3	51,4	48,2	7,3	6,8	14,1	12,1	620	574	397	592				
2004	30,9	31,9	44,9	47,3	7,0	6,5	10,9	10,5	764	574	471	587				
2005	29,8	29,3	39,3	46,0	4,0	5,4	8,0	8,5	759	645	456	588				
	Población pobre (miles)				Población indigente (miles)				Gini							
1996	1.733	862	465	1.302	357	213	86	315	0,536	0,518	0,478	0,580				
1997	1.827	835	592	1.296	462	194	163	245	0,558	0,522	0,500	0,521				
1998	2.186	884	626	1.429	544	217	188	350	0,568	0,553	0,534	0,529				
1999	2.550	1.020	636	1.616	915	340	144	517	0,600	0,552	0,523	0,548				
2000	2.616	967	769	1.470	741	253	215	342	0,572	0,532	0,525	0,520				
2001	2.492	891	657	1.475	516	218	127	359	0,553	0,504	0,499	0,530				
2002	2.405	798	841	1.479	481	176	257	391	0,575	0,504	0,536	0,520				
2003	2.376	809	852	1.419	504	160	234	355	0,525	0,506	0,527	0,551				
2004	2.175	770	760	1.416	493	156	185	314	0,560	0,488	0,539	0,532				
2005	2.141	725	680	1.399	285	134	138	259	0,542	0,512	0,502	0,520				

Fuente: Cálculos MERPD con base en las Encuestas de Hogares de los septiembres. Las estimaciones entre 2003 y 2005 tienen un carácter provisional, ya que —en materia de ajustes a Cuentas Nacionales— está basada en las de 2002.

pobreza) se volvieron a reducir, recuperando los niveles de 1992-1995. Entre 1995 y 1999, el porcentaje del PIB que habría que redistribuir para eliminar la indigencia había pasado de 1,0% a 2,4%; las cifras preliminares de 2005 reducen otra vez esa cifra a 1,0. Por su parte, el porcentaje del PIB necesario para reducir a cero la pobreza había pasado de 9,3% a 14,9% entre 1995 y 1999; para 2005 había vuelto a caer a 9,3%.

Gráfico 7
Brecha y severidad de la pobreza y la indigencia y porcentaje del ingreso per cápita necesario para eliminarlas (Datos provisionales 2003-2005)



Nota: Las cifras de 2003-2005 (que para fin del ajuste a Cuentas Nacionales, usa las definitivas de 2002) son susceptibles de cambio tan pronto se publiquen Cuentas Nacionales posteriores. Las de 2005 están basadas, además, en estimaciones preliminares del Dane sobre el crecimiento anual del PIB en los tres primeros trimestres de ese año).

Fuente: Cálculos MERPD con base en las ENH diciembre (1991), ENH septiembre (1992-2000), ECH tercer trimestre (2001-2005).

6. La desigualdad en Colombia

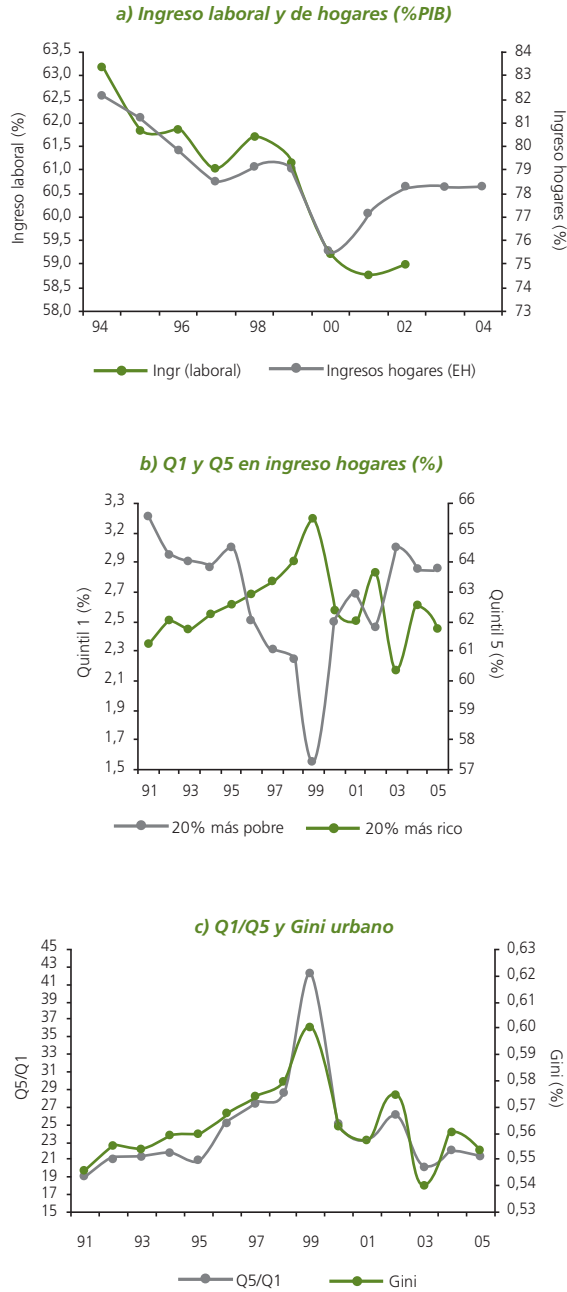
La distribución del ingreso (la factorial y la personal) se deterioró enormemente durante los años noventa.

Las Cuentas Nacionales –que sólo llegan a 2002– indican que la participación de los ingresos laborales (remuneración de asalariados y rentas mixtas) en el PIB perdió 4,4 puntos porcentuales entre 1994 y 2001 antes de volver a mostrar signos de recuperación (Gráfico 8a). Los ingresos de los hogares medidos por las encuestas de hogares (que se ajustan a Cuentas Nacionales) incluyen, además de los laborales, rentas de vivienda (efectivas e imputadas), ingresos de capital y algunas transferencias. Su participación en el PIB habría perdido 6,6 puntos entre 1994 y 2000 y vuelto a reponerse parcialmente en adelante.

Entre 1991 y 1999 (panel b), la parte del 20% más rico en el ingreso personal se elevó de 61,3% a 65,4%; la del 20% más pobre se redujo de 3,2% a 1,6%; la relación entre la parte del quintil 5 y el quintil 1 pasó de 19,1 a 42,1 y el Gini se elevó de 0,546 a 0,600 (panel c). Desde entonces, las cifras han mejorado pero siguen siendo inaceptables: partes de los quintiles 1 y 5 en 2005 (2,9% y 61,7%); Gini (0,553).

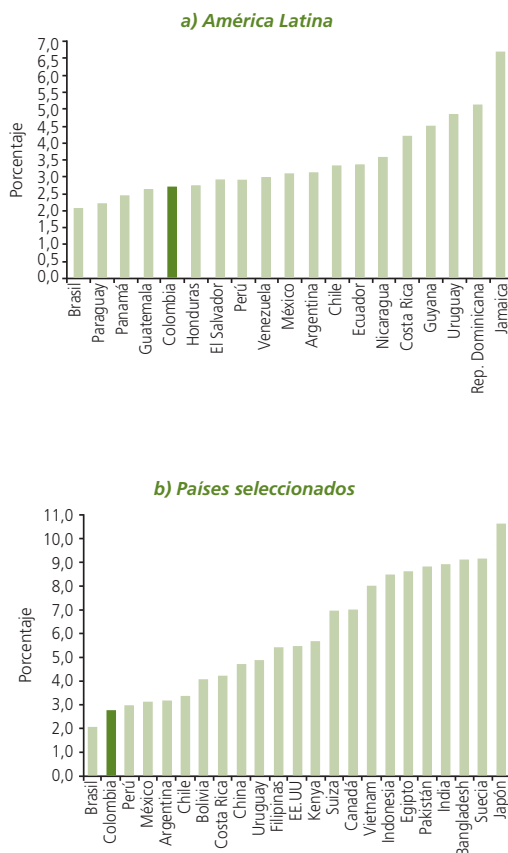
Colombia es, sin duda, uno de los países más desiguales, en América Latina y en el mundo. El Gráfico 9 compara la proporción del consumo (o el ingreso), que corresponde al quintil más pobre. En 2002 –cifras del Banco Mundial– sólo 2,7% del ingreso total de la población colombiana iba al primer quintil. En América Latina (panel a), una región con índices de desigualdad muy elevados, el país se ubica en el puesto cinco, pero su desigualdad no está muy lejana de la de otros ocho países. Visto desde un punto de vista más global, la desigualdad encontrada en Colombia es de una magnitud extrema (panel b).

Gráfico 8 Evolución de la desigualdad a nivel nacional



Fuente: Dane, Cuentas Nacionales y Encuestas Nacionales de Hogares (septiembre).
Datos por persona unidad de gasto.

Gráfico 9
Porcentaje del consumo (o ingreso) nacional del quintil más pobre (1998-2002)



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.
Los datos varían entre 1998 y 2002. (B)

D. Perfil nacional y regional de los pobres

La ECV-2003 permite dibujar –por quintiles nacionales del ingreso per cápita y por condición de pobreza– un perfil demográfico, educativo y laboral, en seguridad social, vivienda y servicios públicos, y riesgos medioambientales y sociales. Ese perfil es clave para el diseño de las políticas contra la pobreza. Las líneas siguientes son una síntesis de lo que se expone en un documento especial preparado por la Misión (López, Millán, Lasso, 2006).

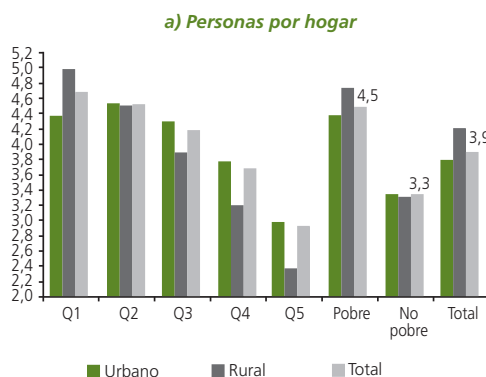
1. Características demográficas de los hogares

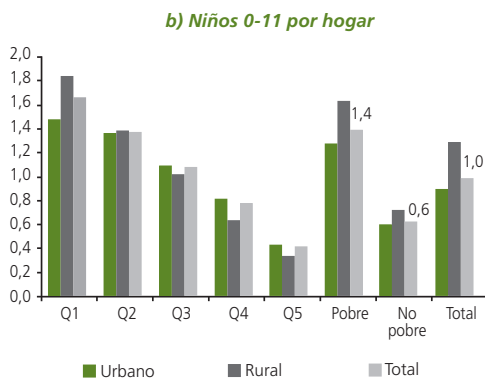
La demografía desempeña un papel importante en la etiología de la pobreza. Más niños significan para las familias pobres menores ingresos per cápita, no sólo porque el mismo ingreso se divide por un denominador mayor, sino porque –por el lado del numerador– dificultan la participación laboral de las mujeres y, por tanto, la consecución de ingresos. Los pobres se han rezagado en la transición demográfica, en particular en materia de fecundidad: la educación de las mujeres pobres es muy precaria, factor clave para la disminución de la fecundidad. Por ello, la educación sexual y reproductiva, y el control natal, pueden cumplir un rol decisivo en la lucha contra la pobreza, enfocados hacia las zonas rurales, los quintiles más bajos, las regiones más vulnerables y, dentro de éstas, la población adolescente (Flórez y Soto, 2006).

a. Los hogares pobres son más grandes que los no pobres: 4,5 vs. 3,3 personas

(Gráfico 10a). La diferencia pobres/no pobres es más aguda en el sector rural (4,7 vs. 3,3). El tamaño promedio de los hogares pobres es aun mayor en las regiones Atlántica (5,1 personas), Pacífica (4,8 personas) y en la Orinoquia (4,7), en contraste con lo que sucede en San Andrés y Providencia (3,7).

Gráfico 10
Personas y niños por hogar, quintiles y condición de pobreza





Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

b. Tienen más niños (Gráfico 10b). A nivel nacional, los hogares, en promedio, contaban en 2003 con un niño (entre 0 y 11 años). El primer quintil tenía 1,6; el quinto 0,4. En los hogares pobres la cifra supera en más del doble la de los no pobres (1,4 vs. 0,6). La brecha rural-urbana es muy alta (1,3 vs. 0,9). Las regiones con el mayor número promedio de niños por hogar son la Atlántica y la Pacífica, las más rezagadas en la transición demográfica. San Andrés y Providencia y Bogotá están en el otro extremo.

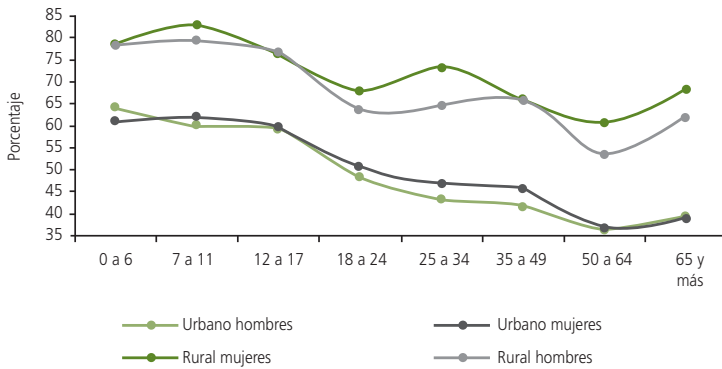
c. Están sujetos al ciclo de vida de la pobreza (cae con la edad). Los niños –sobre todo los campesinos– son el grupo más vulnerable; el de 50 a 64 años, el menos. La incidencia de la pobreza vuelve a subir ligeramente para la población más vieja (de 65 años y más) y este ascenso es mayor en el sector rural. No obstante, salvo en la costa Atlántica, la población de 65 años y más sufre una pobreza menor frente al promedio. Todas las regiones muestran mayores índices de pobreza para los niños (especialmente los menores de 12 años). (Gráfico 11)

2. Características de los jefes de hogar

a. Los hogares rurales con jefatura femenina tienen mayor riesgo de caer en pobreza. El 30,9% de los jefes de hogares son mujeres (34,2% en las cabeceras; 20,8% en las zonas rurales). En el campo, los hogares con jefatura femenina se concentran en los quintiles más bajos. Por eso, la incidencia de la pobreza en ese tipo

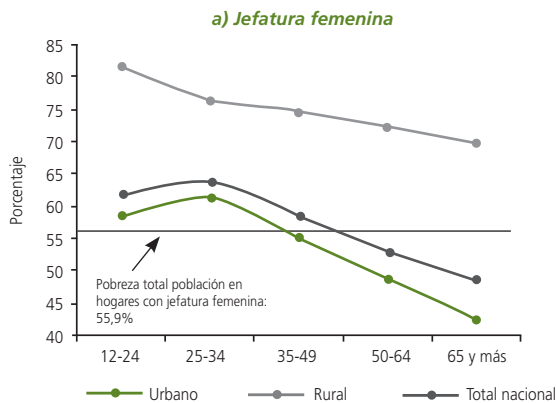
de hogares es de 69% (frente a una media rural de 63%). La jefatura femenina es más elevada en las cabeceras de la Amazonia y Orinoquia (36,3%) y resulta menor en las regiones Central (28,4%) y Atlántica (28,7%).

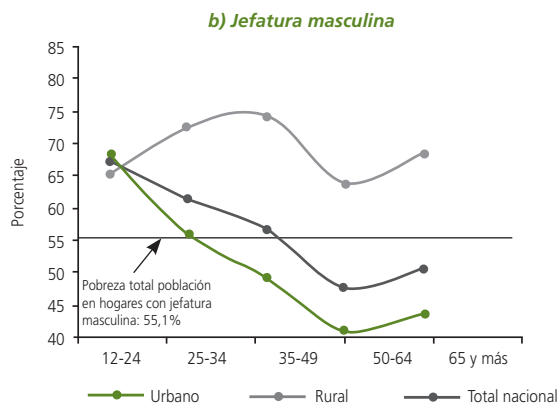
Gráfico 11
Incidencia de pobreza por grupos etarios



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

Gráfico 12
Incidencia de pobreza por grupo etario del jefe del hogar, jefatura femenina y masculina





Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

A nivel nacional, el porcentaje de jefatura femenina es similar entre hogares pobres y no pobres. No pasa lo mismo en las zonas rurales (22,7% vs. 17,5%) ni en Antioquia (34,1% vs. 29,6%) y Valle del Cauca (38,4% vs. 31,2%). En Bogotá, la jefatura femenina está asociada con la pobreza extrema (40,8% en el primer quintil), pero no con la pobreza.

b. Edad y ciclo de vida del jefe. Con la edad, los ingresos del jefe suben y la tasa de dependencia disminuye a medida que los hijos salen del hogar o empiezan a generar sus propios ingresos. Las personas que pertenecen a hogares con jefatura femenina alcanzan el mayor riesgo de caer en la pobreza cuando la jefa tiene entre 25 y 34 años de edad. Este riesgo desciende a medida que la jefa envejece, y alcanza su punto más bajo cuando ésta cuenta con 65 años y más.

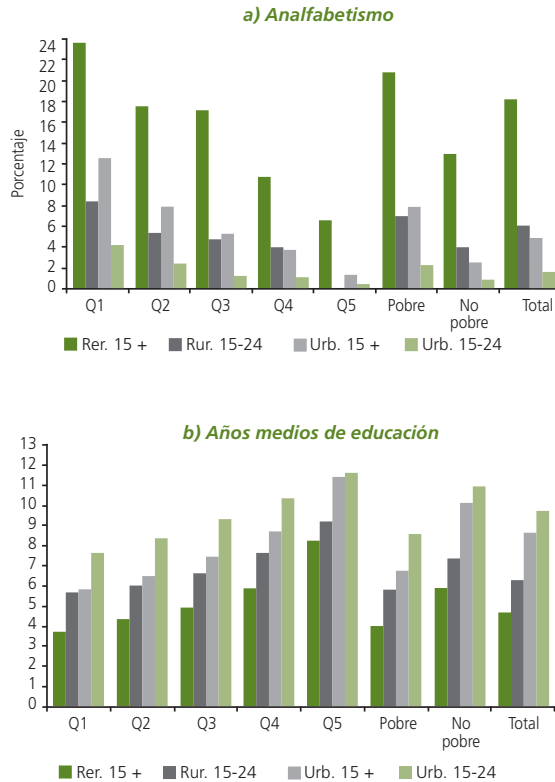
3. Analfabetismo, educación y capacitación laboral

a. A pesar de los progresos, el analfabetismo sigue siendo muy elevado entre los jóvenes pobres de las zonas rurales

El analfabetismo (Gráfico 13a) ha caído para las nuevas generaciones. Afectaba en 2003 a 7,9% de la población de 15 años o más, pero sólo a 2,5% de los jóvenes de 15 a 24 años. No obstante, aún es mayor entre los pobres que entre los no pobres (3,5% vs. 1,2%), sobre todo, en las zonas rurales (6,8% de los jóvenes pobres).

Por regiones, la Pacífica, la Atlántica y el departamento de Antioquia exhiben un analfabetismo superior al promedio nacional y requieren estrategias focalizadas.

Gráfico 13
Analfabetismo y años de educación entre los pobres y no pobres



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

b. Años medios de educación

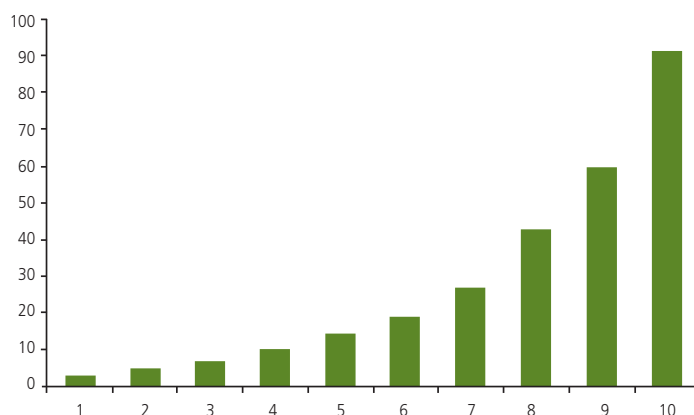
Los años medios de educación (Gráfico 13b) se han elevado para las generaciones más jóvenes (los de 15-24 son más educados que los de 15 y más). No obstante –incluso para los jóvenes–, subsiste una brecha de 2,5 años entre pobres y no pobres a

nivel nacional y de 4,8 años entre el 20% más rico y el 20% más pobre. La educación media de los jóvenes pobres es mucho más baja en el caso rural (5,7 años) que en el urbano (8,5 años); la de los no pobres urbanos es 10,8 años.

c. Aunque los pobres han ganado acceso a la educación básica y media, la superior sigue siendo para ricos. La educación superior es, claramente, un privilegio reservado para los quintiles de ingresos más altos. La tasa de cobertura neta fue de 17,6% en 2003 a nivel nacional. Variaba entre 3,1% y 4,5% (primero y segundo quintil) a 22,0% y 47,0% (cuarto y quinto quintil). La diferencia entre la tasa para pobres y no pobres es enorme: 6,3% vs. 30,7%, respectivamente. El acceso a la educación superior está altamente concentrado en las cabeceras (tasa neta 22,1% vs. 3,5% en las zonas rurales).

Por deciles de ingreso, las inequidades en el acceso a educación superior se magnifican. Para 2005, 2 de cada 100 jóvenes pertenecientes al 10% más pobre de la población asistían a educación superior; también lo hacían 14 de cada 100 jóvenes del decil 5 y 91 de cada 100 jóvenes pertenecientes al 10% más rico de la población. Además, la calidad de la educación en promedio es más alta en los deciles más altos.

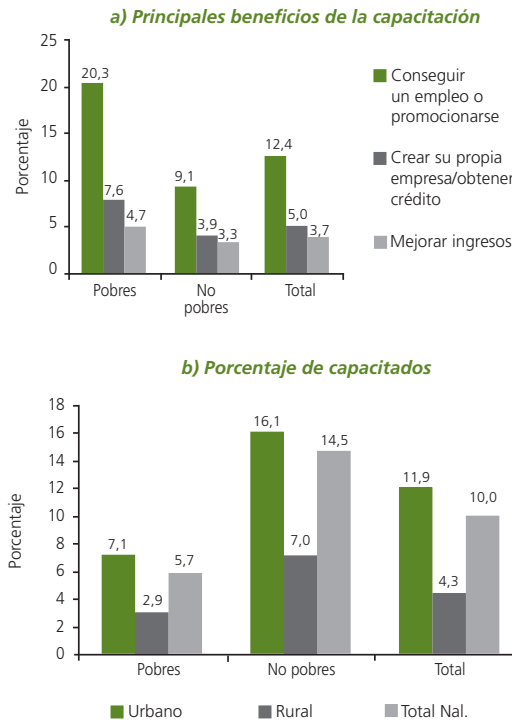
Gráfico 14
Cobertura en educación superior por deciles-2005



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECH-2005

d. Los pobres se benefician más de la capacitación laboral pero tienen menos acceso a esta. El porcentaje de personas capacitadas que atribuyen a la capacitación beneficios laborales básicos (conseguir un empleo o promocionarse en el que tenía; crear su propia empresa u obtener crédito para ella y mejorar los ingresos) es mayor que el de no pobres (Gráfico 15). Sin embargo, el acceso de los pobres a la capacitación laboral es muy restringido (5,7% de la PET vs. 14,5% para los no pobres).

Gráfico 15
Capacitación laboral entre pobres y no pobres



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

4. Vinculación al mercado de trabajo, tasa de dependencia e ingresos laborales de los pobres

Dejando de lado las ayudas interfamiliares (importantes en los quintiles más bajos), a falta de ingresos de capital, los pobres dependen mucho más de los ingresos laborales

(78,6% del ingreso del hogar vs. 71,2% para los no pobres). En las cabeceras municipales, esas dos cifras fueron 76,1% y 68,8%, respectivamente; en las rurales, cercanas ambas a 83%. Porque la principal fuente de ingresos de los pobres es el trabajo, conviene detenerse en el análisis de su acceso al empleo y en sus condiciones laborales:

a. Hogares pobres: menor participación laboral, menor tasa de ocupación, mayor desempleo y tasa de dependencia más elevada

La tasa de participación laboral de los pobres –sobre todo la femenina– es menor (más niños restringen la vinculación de las mujeres al mundo del trabajo). Paralelamente, los menores niveles educativos de los pobres (en especial, de las mujeres pobres) dificultan la consecución de trabajo (la tasa de ocupación de los pobres es más baja y la de desempleo mucho mayor). (Gráfico 16)

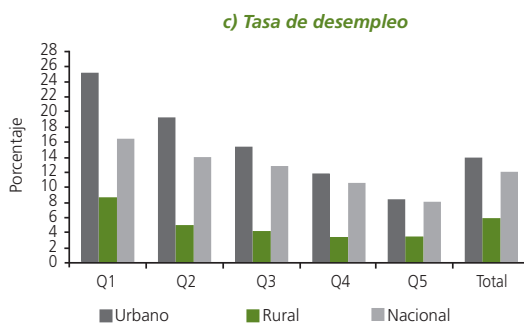
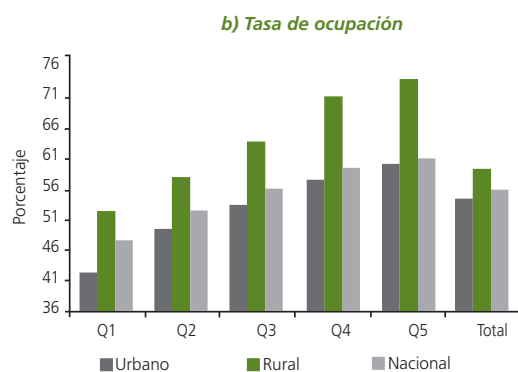
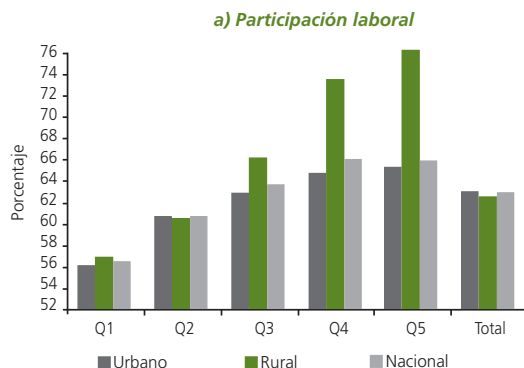
Más niños (y menos personas en edad de trabajar), menor tasa de participación laboral y mayor desempleo se traducen para los pobres en mayor número de personas dependientes económicamente de cada trabajador. La cifra media era, en 2003, de 2,6 (3,4 en el primer quintil; 1,8 en el quinto quintil). Los hogares pobres tenían una persona más que los no pobres, que dependía de cada trabajador (3,1 vs. 2,1). Esa tasa en el sector rural (2,7) era ligeramente más alta que en el medio urbano (2,5). La mayor es la de la Costa Atlántica; la menor la de San Andrés y Providencia (2,0). La región Pacífica, Bogotá, el Valle, y la Orinoquia y Amazonia (donde las cifras se refieren sólo a las cabeceras) exhiben niveles de 2,4 (inferior al promedio nacional).

b. Los trabajadores pobres dependen más de los sectores agropecuario e informal y –por su baja educación– devengan, en promedio, apenas medio salario mínimo

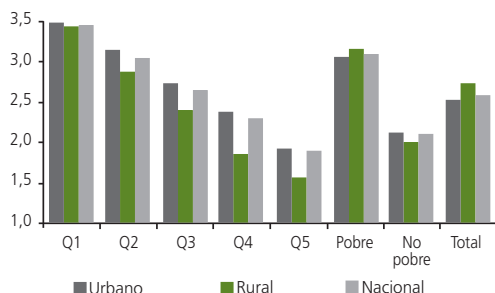
Por su bajo nivel educativo, los trabajadores pobres, generalmente, sólo pueden aspirar a vincularse a los sectores informal y agropecuario (Gráfico 17a y 17b). En el campo, 67,5% de los trabajadores pobres⁵ está vinculado al sector agropecuario (casi todo informal); el resto depende del comercio y los servicios por cuenta propia

⁵ Para los no pobres, esta cifra es de 53,4%.

Gráfico 16
Participación, ocupación, desempleo y dependencia en hogares pobres y no pobres



d) Tasa de dependencia



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

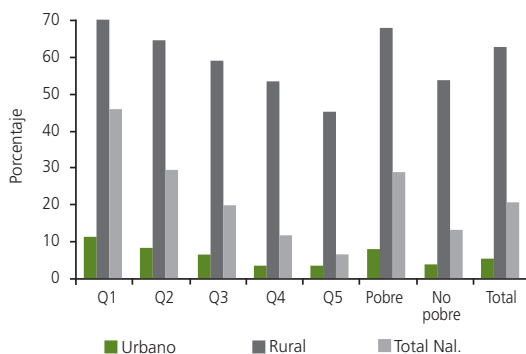
(también informales). En las urbanas 81,3% de los trabajadores pobres laboran en el sector informal (frente a 52,1% de los no pobres).

Por ello, y porque por debajo de la secundaria completa los ingresos son inferiores a un salario mínimo (Gráfico 17d), los trabajadores de un hogar pobre (Gráfico 17c) devengaban apenas 0,7 salarios mínimos (vs. 2,6 para un trabajador de un hogar no pobre). El trabajador rural ganó, en promedio, cerca de 80% del mínimo mensual legal vigente. Los urbanos 2,5 veces más que los rurales. Los ingresos por trabajador en la costa Pacífica son los menores de todos (320.000 pesos de 2003), frente a 984.000 en Bogotá. Las regiones Oriental y Central, y Antioquia, exhiben ingresos laborales

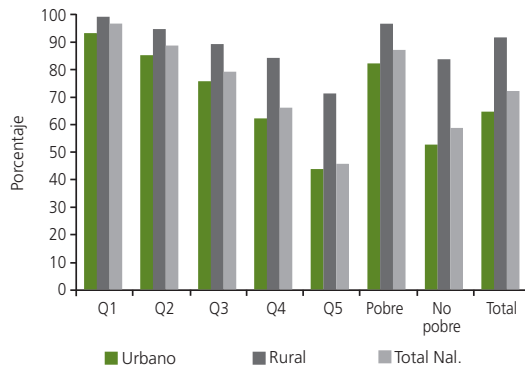
Gráfico 17

Empleo agropecuario e informal e ingresos laborales por trabajador

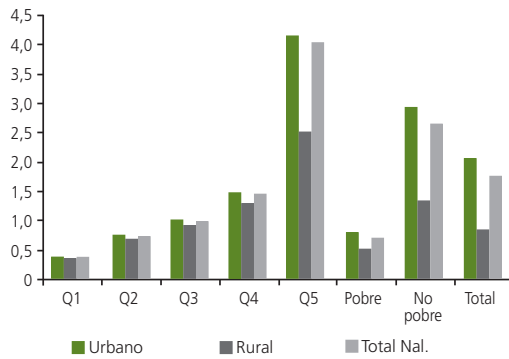
a) Porcentaje en sector agropecuario



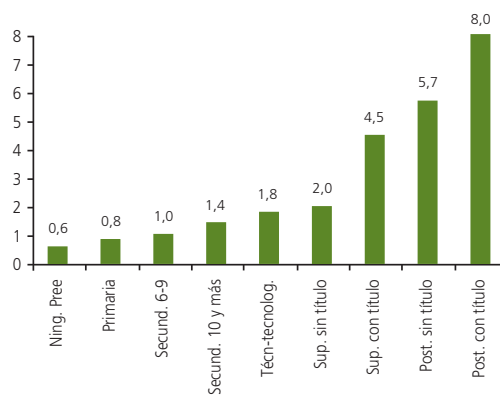
b) Porcentaje en sector informal



c) Ingresos por trabajador (salarios mínimos)



d) Ingresos por nivel de educación (smmlv)



Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

similares, de alrededor de 460.000 pesos. Las diferencias más grandes entre ingresos laborales de pobres y no pobres se encuentran en Bogotá y la región Atlántica.

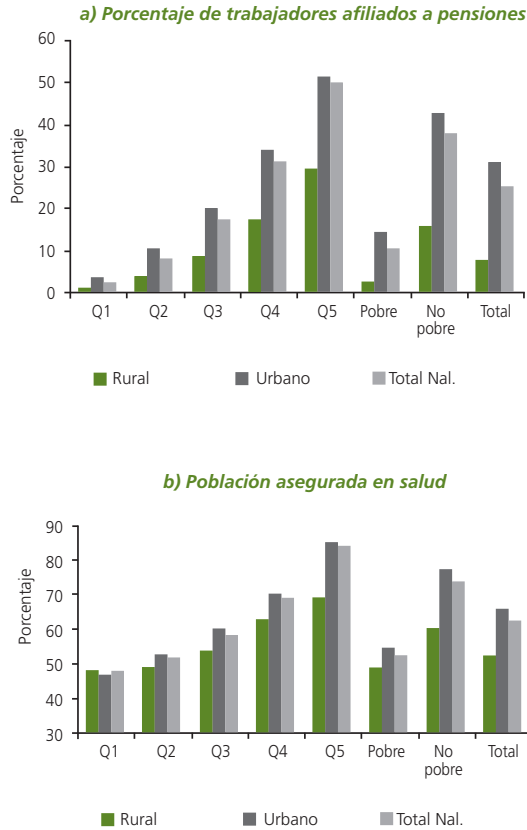
5. Protección social

La apreciación subjetiva que los colombianos hacen sobre su estado de salud difiere por quintiles del ingreso per cápita y por zona de habitación: “buena” (19% en el 20% más rico; 4% en el 20% más pobre); “mala o regular” (19% y 37%, respectivamente). El 37,0% de la población rural consideró su salud “regular o mala”, frente a 24,7% en las cabeceras urbanas.

El 62% de los colombianos (Gráfico 18) estaba afiliado a algún seguro de salud en 2003, a través del régimen subsidiado o del contributivo, con una brecha entre el sector urbano y el rural de 14 puntos porcentuales (65,7% vs. 52,0% para los sectores urbano y rural). La brecha de afiliación entre el primer y el quinto quintil es de gran magnitud: 47,7% (Q1) vs. 83,6% (Q5).

Apenas un cuarto de los ocupados estaban afiliados a un fondo de pensiones en 2003, con una alta concentración en los quintiles más altos. La discrepancia que existe entre las tasas de afiliación a pensiones urbana y rural es verdaderamente enorme: 30,6% para el sector urbano vs. sólo 7,6% en el sector rural; gran parte de esta brecha se explica por la alta concentración de la población rural en los quintiles bajos. Sin embargo, gran parte también es explicada por una menor tasa de afiliación, aun al contrastar niveles de ingreso similares: al comparar los mismos quintiles en el sector rural y urbano, se nota que la tasa de afiliación en el sector urbano es dos veces aquella del sector rural. La región con menor afiliación a pensiones es la Pacífica (11,2% de los trabajadores); esta situación no es sorprendente debido a que esta región también tiene el más alto índice de informalidad. Esta es seguida por las regiones Central (15,7%) y la Atlántica (18,3%). En todas las regiones se encuentra una alta correlación entre el quintil de ingreso y la afiliación a pensiones, esta última siendo un privilegio de la población no pobre.

Gráfico 18 Afiliación a pensiones y salud



Fuente: MERPD (2006a), con base en la ECV-2003.

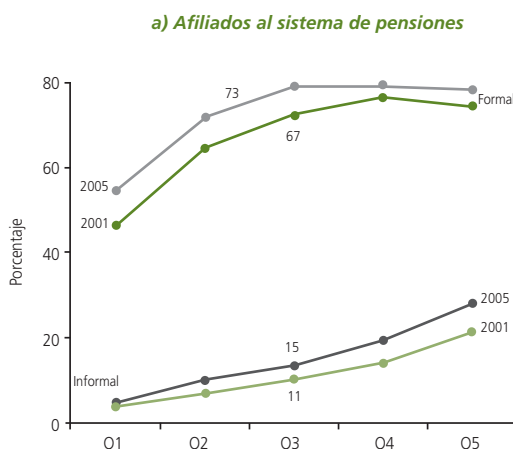
Respecto a la evaluación en las coberturas de salud y pensiones, los gráficos 19a y 19b muestran que, si bien, ha habido un incremento importante en el sector formal entre 2001 y 2005, queda mucho por hacer, especialmente en el sector informal y más específicamente en el sistema pensional.

Por un lado, la afiliación al sistema de salud en el sector formal aumentó 4 puntos al pasar de 89% en 2001 a 93% en 2005 y en el sector informal el avance fue de 16 puntos pasando de 58% a 74% en el mismo periodo. Esto significa que los

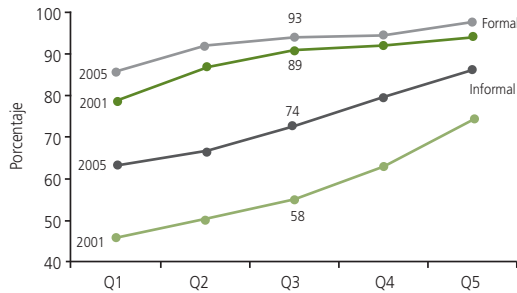
esfuerzos por lograr mayores coberturas en el sistema de salud han tenido un impacto importante, sobre todo, en el sector informal; no obstante, se debe seguir en el esfuerzo por mantener esta tendencia y tomar algunas medidas adicionales que se consignan en este documento más adelante. En particular, la forma en que se están ampliando las coberturas de salud en el sector informal, a través del régimen subsidiado, no es la más adecuada, puesto que se pueden generar incentivos negativos hacia la formalización de la economía y dependencia económica del Estado en los beneficiarios de un subsidio que en muchos casos no es necesario.

Por otro lado, el sistema pensional no registra el mismo avance y falta mucho para lograr mejores resultados. El sector formal pasó de 67% en 2001 a 73% en 2005, mientras que el sector informal aumentó tan sólo 4 puntos en el mismo periodo pasando de 11% a 15%. Como puede observarse todavía hay mucho camino por recorrer para mejorar estos guarismos y en este sentido la Misión hace una serie de recomendaciones consignadas más adelante en este documento. En particular, es de suma importancia flexibilizar los mecanismos de acceso al sistema para la población del sector informal, cuyos ingresos son muy volátiles.

Gráfico 19
Coberturas en pensiones y salud
(Sectores formal e informal)



b) Afiliados al sistema de salud



Fuente: MERPD.

6. Vivienda y riesgos ambientales

a. Tenencia de vivienda: más precaria entre los pobres

Una comparación entre los hogares pobres y no pobres en cuanto a la tenencia de la vivienda arroja los siguientes resultados a nivel nacional: el índice de propiedad (47,3% vs. 51,2%) y de viviendas en proceso de pago (3,3% vs. 6,9%) es ligeramente inferior para los pobres; el de arriendo es similar (cercano a 30%) y el de usufructo o la ocupación de hecho (formas precarias de tenencia) es mucho mayor para los pobres (19,7% vs. 9,7%, respectivamente). De manera paralela, el índice de propiedad es mayor en el campo que en las ciudades (58,8% vs. 46,2%, respectivamente) –en las ciudades crece claramente con el quintil– lo mismo que el índice agregado de usufructo y ocupación de hecho (28,9% vs. 10,9%, respectivamente).

La región Pacífica se destaca como aquella con la más alta tasa de propiedad de vivienda (62,7%), seguida por la región Atlántica, con 59,8%. Irónicamente, son

éstas también las regiones que figuran con los más altos índices de pobreza. En el Pacífico, es interesante también notar que los hogares pobres tienen más alto índice de propiedad de vivienda que los no pobres. En particular, en esta región, 67,4% de los hogares en el primer quintil contaban con vivienda propia. Bogotá muestra un gran contraste por quintiles, con sólo 20,6% como propietarios en el primer quintil de ingresos, *vs.* 52,5% en el quinto quintil. El Valle del Cauca también muestra una gran correlación entre el quintil de ingreso y condición de pobreza con la propiedad de vivienda: 52,2% de los hogares no pobres eran propietarios de vivienda, *vs.* 37,9% de los pobres.

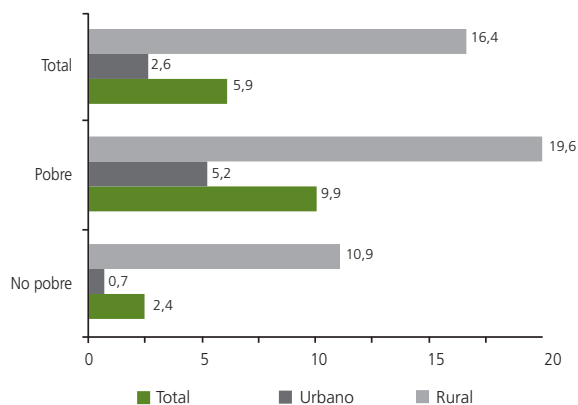
b. La calidad de la vivienda de los pobres es inferior, especialmente en las zonas rurales

El índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) considera una vivienda como inadecuada si tiene piso de tierra y está ubicada en zona urbana; o en la zona rural, si tiene piso de tierra y material precario en las paredes. De acuerdo con esta definición restringida (Gráfico 20a) 5,9% de los hogares colombianos tenían vivienda inadecuada en 2003. Para los pobres esa cifra era casi 4 veces más alta que la de la población no pobre (9,9% *vs.* 2,4%).

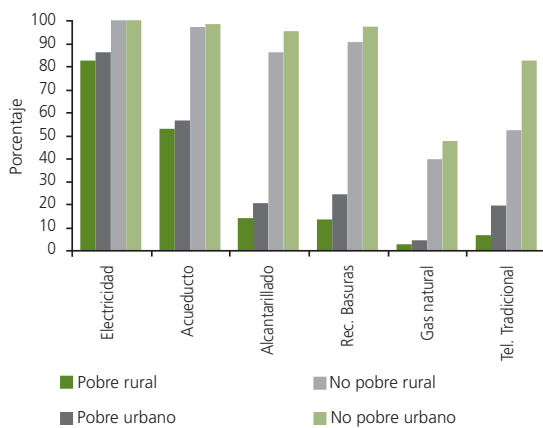
El porcentaje de hogares con viviendas inadecuadas es mayor en las zonas rurales (16,4% *vs.* 2,5% en las cabeceras). Por regiones, la Atlántica presenta un mayor índice de vivienda inadecuada (15,6%). Es seguida, lejanamente, por Antioquia (6,7%) y la región Pacífica (6,3%). En la región Pacífica, tal como en la Atlántica, alrededor de 18% de los hogares habitaban una vivienda con piso de tierra. El Valle del Cauca tiene condiciones similares a las de Bogotá en términos de vivienda inadecuada, mientras que en San Andrés y Providencia, el fenómeno es bastante escaso (0,2%). En la región de Orinoquia y Amazonia (donde la encuesta sólo cubrió la zona de cabecera), la vivienda inadecuada golpea de manera desproporcionada a los pobres: 8,6% de estos hogares tenía vivienda inadecuada, frente a sólo 1,0% de los hogares no pobres.

Gráfico 20
Calidad de la vivienda y cobertura en servicios públicos

a) Calidad de la vivienda



b) Cobertura en servicios públicos



Fuente: a) Cálculos MERPD con base en la ECV-2003.
Vivienda inadecuada según clasificación de NBI. b) Ramírez y otros (2006).

El estudio sobre vivienda y pobreza realizado para la Misión (Torres, y otros, 2006), que se basa en una definición más amplia de la calidad de la vivienda⁶, arroja los siguientes hechos significativos:

- *Caso urbano*: El déficit de vivienda afecta a 30,2% de los hogares y tiene un carácter más cuantitativo (19,8%) que cualitativo (10,4%). El 36,2% de los hogares urbanos pobres (vs. el 14,1% de los hogares urbanos no pobres) habita viviendas precarias (carencias cualitativas: 19,8%, especialmente por falta de servicios públicos; carencias cuantitativas: 16,5%, principalmente por problemas de cohabitación). El 65,9% del déficit de vivienda corresponde a los hogares pobres.
- *Caso rural*: El déficit de vivienda es mayor (afecta a 56,6% de los hogares) pero tiene un carácter más cualitativo que cuantitativo (45,6% vs. 11,0%, respectivamente) en gran parte originado en carencias de servicios públicos domiciliarios (19,4%). Se destacan también las relacionadas con la estructura de las viviendas (sin paredes o pisos), unidades sin servicio sanitario y con pisos en tierra y la categoría combinada concerniente a estructura y servicios (6,7%, 6,3% y 6,1% de los hogares, respectivamente).

c. Acceso a servicios públicos

A pesar de los progresos experimentados en materia de servicios públicos⁷, las coberturas aún difieren marcadamente entre zonas urbanas y rurales (Gráfico 20b): recolección de basuras (93,4% vs. 16,7%); alcantarillado (90,5% vs. 16,0%); acueducto (97,6% vs. 53,5%); gas natural (46,8% vs. 2,4%); telefonía tradicional

⁶ De acuerdo con esta definición, el *déficit cuantitativo* se refiere al número de hogares que requieren de una vivienda nueva para su uso propio debido a los siguientes factores: i) hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otros hogares (cohabitación), independientemente de su tamaño o número de miembros; ii) viviendas que por la precariedad de sus materiales y la falta de servicios domiciliarios de acueducto y alcantarillado deben ser sustituidas. Por su parte, el *déficit cualitativo* identifica las viviendas de los hogares con carencias parciales en: i) estructura (paredes y techos); ii) espacio (hacinamiento); y iii) servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, recolección de basuras). Este último fenómeno se soluciona con políticas de mejoramiento. (Torres y otros, 2006)

⁷ Entre 1997 y 2003 la cobertura rural del servicio de electricidad pasó de 77,2% a 83,1% (la urbana fue cercana al ciento por ciento en esos dos años). En acueducto, la cobertura urbana ha sido casi plena desde 1997; en el caso rural se ha avanzado apenas ligeramente (de 49,3% a 53,5%). En alcantarillado los progresos son mínimos: la cobertura urbana no cambió (90%) y la rural pasó de 15,3% a 16,0%. En recolección de basuras—donde la urbana (94%) no cambió entre esos dos años—la rural pasó de 12,3% a 16,7%. En gas se avanzó en las cabeceras (de 25,1% a 46,7%); y en telefonía básica de 62,5% a 68,9% en las cabeceras y de 5,0% a 10,7% en las zonas rurales. (Ramírez y otros, 2006)

(68,9% vs.10,7%). La brecha que, en materia de cobertura, exhiben los hogares pobres frente a los no pobres es relativamente baja en electricidad y acueducto, tanto para el caso urbano como para el rural. Es, en cambio, más pronunciada en materia de telefonía (12,8 puntos porcentuales en el campo, 30,4 en las ciudades); recolección de basuras (10,9 y 6,6 puntos, respectivamente); alcantarillado (6,8 y 9,1, respectivamente); y gas natural urbano (13,9 puntos, en el campo la cobertura de este servicio es mínima para ricos y pobres). Dejando de lado San Andrés y Providencia, que exhibe las menores coberturas en acueducto y alcantarillado y telefonía tradicional, y que carece de gas natural, las zonas más desprotegidas en materia de servicios públicos son la Pacífica (que, en la ECV, excluye el Valle del Cauca) y la Atlántica (en la Orinoquia y la Amazonia, la ECV sólo cubrió las cabeceras).

d. Las viviendas de los pobres están más expuestas a riesgos ambientales

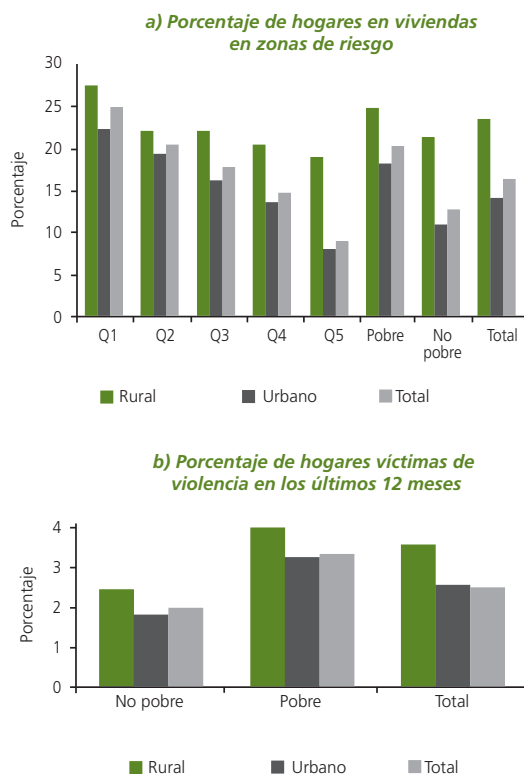
El 16,2% de los hogares colombianos (Gráfico 21a) consideró que su vivienda estaba expuesta a, al menos, uno de los siguientes riesgos ambientales: inundaciones, avalanchas, derrumbes o deslizamientos, hundimiento de terreno y fallas geológicas. La percepción de exposición al riesgo está concentrada en los dos primeros quintiles (para un diagnóstico más profundo, ver Lampis y otros, 2006). Para los hogares pobres, la cifra es de 20,2% y para los no pobres de 12,6%. Esa cifra resulta mayor en la zona rural. La región cuya población tiene la más alta percepción de riesgo es la Pacífica (35,2% en promedio, y 42,3% en el primer quintil), seguida por la región Atlántica (23,1%) y las cabeceras de Amazonia y Orinoquia (21,1%). Bogotá (7,3%), Antioquia (10,6%), y San Andrés y Providencia (10,5%) son las regiones con menos percepción de riesgo. En todas, los pobres se consideran desproporcionadamente afectados por el riesgo ambiental, especialmente en Bogotá.

7. Exposición a riesgos sociales y acceso desigual a la justicia

La exposición anual a la violencia (homicidios, lesiones/violaciones, secuestros, extorsiones, desalojos, y otros; se excluyen atracos y robos) entre los hogares pobres es mucho mayor (Gráfico 21b): en las zonas rurales: 4,0% vs. 2,3% para los no pobres; en las zonas urbanas: 3,1% vs. 1,9%. Esto se agrava por el hecho de que

las barreras de acceso a la equidad y al aparato de justicia⁸ parecen más restrictivas para los pobres: la pobreza económica genera “pobreza legal” y, por tanto, no basta con que se reconozca la ciudadanía política para obtener acceso y equidad en las relaciones con el sistema judicial (Fajardo y Hurtado, 2005). En particular, hay evidencia de que los costos directos e indirectos de los procesos judiciales son más altos para la población pobre y de altos niveles de desconfianza de la población en la administración de justicia.

Gráfico 21
Exposición a riesgos ambientales y sociales



Fuente: Cálculos MERPD con base en la ECV-2003.

⁸ Se trata de la falta de información sobre el sistema legal y jurídico (desconocimiento de derechos y mecanismos para reivindicarlos); de barreras culturales (estigmatización de la ley y de la policía, incomunicación, percepción de vulnerabilidad ante las autoridades); del diseño del sistema legal (distancia geográfica con las instituciones de justicia, lentitud en la toma de decisiones judiciales, complejidad y formalismo procesal, dualismo legal); de la existencia de actores ilegales; de la corrupción, de la representación legal inadecuada; de los altos costos de los trámites judiciales; de la desconfianza en el sistema jurídico y legal y de la existencia de prácticas cotidianas informales o ilegales. Ver Fajardo y Hurtado (2005).

8. Grupos más vulnerables a la pobreza

Frente al promedio de la población colombiana (55,3% de pobres y 19,5% de indigencia medidas por la ECV-2003), los siguientes grupos poblacionales exhiben una incidencia de pobreza e indigencia más elevada (Gráfico 22):

a. Los niños. El 68% de la población infantil colombiana es pobre y 27% indigente. En las zonas rurales las cifras son 80% y 37%. La pobreza e indigencia infantil son especialmente elevadas en la región Pacífica (80% y 38%), en la Central (77% y 35%), en Antioquia (76% y 33%) y en la costa Atlántica (70% y 31%).

b. Las mujeres rurales. Por sexo, la incidencia de la pobreza e indigencia no muestra importantes diferencias a nivel nacional (mujeres: 55,5% en pobreza, 19,6% en indigencia; hombres: 55,1% en pobreza, 19,4% en indigencia). No obstante, en las zonas rurales se ven diferencias más marcadas, entre hombres y mujeres (72,5% vs. 69,4% en pobreza, respectivamente; 29,8% y 32,2% en indigencia, respectivamente), así como, en especial, entre hogares con jefatura femenina y masculina (pobreza: 68,8% vs. 61,5%; indigencia: 32,6% vs. 24,6%, ambos respectivamente).

Cuadro 7
Indicadores de pobreza con enfoque de género

	Total nacional			Urbano			Rural		
	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre	Total	Pobre	No pobre
Porcentaje sin ingresos a nivel individual^{1/}									
Hombres (%)	20	26	14	20	27	15	20	25	11
Total mujeres (%)	42	51	33	38	46	31	57	63	45
Mujeres cónyuges (%)	51	61	40	46	56	37	64	71	51
Ingreso global^{2/}									
Hombres	601	205	982	721	233	1.099	274	152	486
Mujeres	323	96	554	387	119	611	97	42	212
Brecha de género ^{3/} (%)		53	44	46	49	44	65	73	56
Ingreso promedio de jefes de hogar^{2/}									
Hombres	827	282	1.319	1.010	330	1.503	359	199	615
Mujeres	628	199	1.034	709	229	1.098	213	101	462
Brecha de género ^{3/} (%)		29	22	30	31	27	41	49	25

^{1/} Para mayores de 15 años. ^{2/} En miles de pesos de 2003. ^{3/} Se refiere a la diferencia porcentual entre el ingreso masculino y el ingreso femenino.

Fuente: Cálculos MERPD con base en ECV-2003.

Los tres indicadores sugeridos por CEPAL-UNIFEM (2004), para medir la pobreza con enfoque de género arrojan los siguientes resultados (Cuadro 7):

- *Porcentaje de personas mayores de 15 años sin ingresos individuales:* mujeres, 42%; hombres, 20%. Ese porcentaje es mayor para las mujeres pobres (especialmente si son cónyuges) y, sobre todo, en el caso rural.
- *Ingreso global devengado:* el de las mujeres fue 46% más bajo que el de los hombres. Esta brecha de género es más pronunciada para las mujeres pobres (49% en el caso urbano; 73% en el rural). Para las jefas de hogar, la brecha de género es también mayor para las pobres, sobre todo en el caso rural (49% vs. 25% para las no pobres rurales).

c. Los indígenas y afrodescendientes:

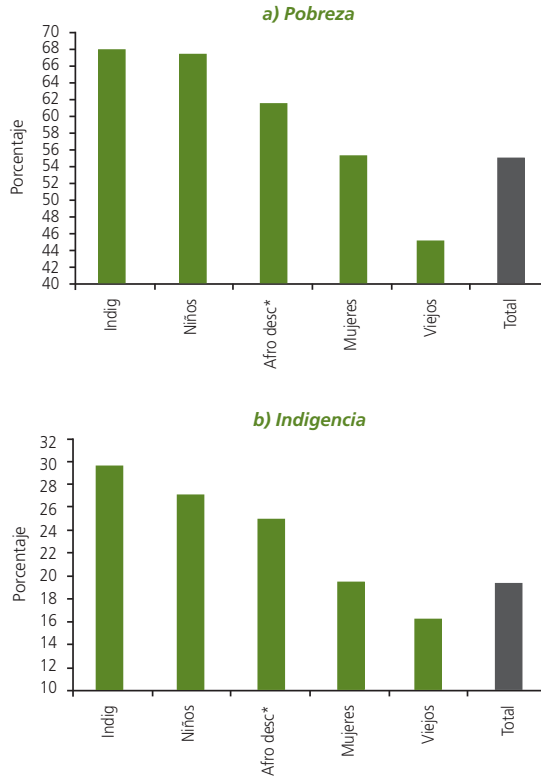
- El 67,9% de los indígenas son pobres y 29,8% indigentes (Gráfico 22). Los más afectados son quienes viven en las zonas rurales (73% y 32%) y, en especial, los de la región Pacífica (80% y 38%). Quienes viven en la Orinoquia y Amazonia y en Antioquia son más pobres que el promedio pero menos indigentes.
- El 62,0% de los afrodescendientes son pobres y 25,0% indigentes (Gráfico 22). Los más afectados son quienes viven en las zonas rurales (74% y 34%); en especial los de la región Pacífica y la costa Atlántica.

El estudio realizado para la Misión sobre etnias (Urrea y otros, 2005) concluye que los hogares promedio pertenecientes a grupos étnicos son mucho más propensos a estar en condición de pobreza o miseria, en comparación con los no étnicos. Los autores proponen la idea de un efecto combinado sobre la pobreza de: i) las características socioeconómicas; y ii) de la condición de minoría étnica, que históricamente ha acumulado un conjunto de *handicaps* que la dejan en mayor desventaja y, por lo mismo, en desigualdad frente a la población no étnica del país.

Los mayores de 64 son usualmente considerados como una población más afectada por la pobreza (por sus bajos niveles de empleo y malas condiciones de salud). No

obstante, en Colombia, en las zonas rural y urbana y en las diversas regiones⁹, resultan menos pobres que el promedio de la población.

Gráfico 22
Pobreza e indigencia por grupos poblacionales



Fuente: Cálculos MERPD con base en la ECV-2003.

E. Conclusiones

1. La medición de la pobreza

El Dane realizó tres estimaciones diferentes (en 1988, 1998 y 2005) de las líneas de pobreza e indigencia. Los niveles de pobreza resultantes difieren (también si se hacen vía gastos o vía ingresos o si se efectúan antes y después de subsidios). *Pero con cualquier metodología las tendencias son las mismas: deterioro (1996-1999),*

⁹ Con excepción de la región Atlántica.

reducción pasajera (2000-2001), nuevo agravamiento (2002) y nueva reducción (2003-2005).

Para su trabajo, la MERPD ha usado las nuevas líneas reestimadas por el Dane (M05) y aplicado los métodos de ajuste a Cuentas Nacionales usados internacionalmente. Pero es consciente de que –mientras no exista un regulador internacional aceptado por todos y que trace pautas en materia de mediciones– se debe proseguir la discusión sobre la medida de la pobreza y que, si quiere monitorearla, el país debe ponerse de acuerdo en esta materia. Además, por su complejidad en materia metodológica y operativa, el proceso de medición de la pobreza no sólo se presta a errores sino que suscita la desconfianza del público, que teme por la manipulación política de las cifras.

Esa es la razón por la cual esta Misión le recomendó al Dane constituir un grupo especial (que entró a operar en el primer semestre de 2006) para discutir las diversas metodologías y realizar los cálculos de la pobreza y, a la vez, designar una Comisión asesora de alto nivel (que apenas ha comenzado a reunirse), compuesta por académicos nacionales y extranjeros y por representantes del Gobierno, encargada de apoyar metodológicamente y auditar las estimaciones que haga ese grupo. Sin embargo, el trabajo del Dane en esta materia ha sido y será lento (la entidad debe esperar los nuevos datos censales y los resultados de las nuevas encuestas de ingresos y gastos). Por un tiempo, el DNP deberá seguir a cargo de las estimaciones.

Al respecto (y mientras el Dane pueda finalmente encargarse en forma directa de las mediciones periódicas), la Misión contra la pobreza le hace al Gobierno Nacional estas tres recomendaciones:

- Poner a disposición del público las bases de datos de las encuestas de hogares y los principios de la metodología, así como los programas de cálculo de la pobreza y la indigencia, de manera que los interesados puedan replicarlos.
- Establecer un cronograma preciso para la publicación de cifras definitivas y provisionales de pobreza e indigencia.
- Identificar los posibles cambios metodológicos que pueda haber introducido la nueva encuesta de hogares GEIH.
- Comisionar a la CEPAL para supervisar las estimaciones realizadas por el DNP.

2. Evolución de la pobreza y la desigualdad en Colombia

La sociedad colombiana ha superado los impactos de la crisis sobre la pobreza y la indigencia, sobre todo en el caso urbano. El número de indigentes –que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a 10,3 millones en 1999– ha caído sustancialmente. La cifra de 2005 (sujeta a posibles revisiones) es cercana a 6,6 millones y similar a la de 1996; y se distribuye por mitades entre las cabeceras y las zonas rurales. El número de pobres había alcanzado un máximo de 24,2 millones en 2002. En la actualidad, es cercano a 21,9 (2,3 millones menos). El 37% vive en las zonas rurales.

No obstante, hacia el futuro tenemos ante nosotros los siguientes retos: reducir aun más la indigencia y la pobreza no sólo en las zonas rurales –donde los actuales niveles (27,5% y 68,2%) resultan inaceptables–, sino en las zonas urbanas, donde a pesar de los logros recientes queda mucho por hacer.

Los departamentos más pobres (pobreza superior a 70%; indigencia por encima de 30%) y donde se requiere una intervención prioritaria son Chocó, Boyacá y Córdoba. Les siguen Nariño, Huila, Sucre, Cauca y Tolima (pobreza entre 60% y 70% e indigencia entre 30% y 35%). Cesar, Norte de Santander, Caldas, Caquetá, Magdalena, Bolívar, Antioquia, Cundinamarca y La Guajira presentan tasas de pobreza situadas entre 60% y 50%; y de indigencia, entre 20% y 13%.

Entre las cuatro principales áreas metropolitanas, Bogotá y Cali registran actualmente los menores índices de pobreza y de indigencia. Cali cuenta con un ingreso por persona menor que el de Bogotá pero la distribución es mejor. En Barranquilla y en Medellín la indigencia oscila entre 10,5% y 11,0% y la pobreza entre 45% y 47%. En Medellín, la pobreza (la más elevada entre las cuatro principales ciudades) supera a la de Cali en más de 15 puntos: a pesar de que el ingreso por persona es ligeramente superior, la distribución del ingreso es peor.

Entre 1995 y 1999, el porcentaje del ingreso por habitante necesario para reducir a cero la indigencia había pasado de 1,2% a 3,0%; las cifras preliminares de 2005 rebajan esa cifra a 1,3%. De esta forma, indican que la erradicación de la indigencia está al alcance del país. Por su parte, el porcentaje del ingreso per cápita necesario

para erradicar la pobreza había pasado de 11% a 19% entre 1995 y 1999; para 2005 había vuelto a caer a 12%. Esto significa que la erradicación de la pobreza tomará más tiempo.

Colombia es, sin duda, uno de los países más desiguales de América Latina y, consecuentemente, del mundo. Entre 1991 y 1999, la parte del 20% más rico en el ingreso personal se elevó; la del 20% más pobre se redujo y el Gini aumentó. Desde entonces, las cifras han mejorado pero siguen siendo inaceptables: partes de los quintiles 1 y 5 en 2005 (2,9% y 61,7%); Gini (0,553).

3. Perfil de los pobres

- *Los hogares pobres son más grandes y tienen más niños.* La incidencia de la pobreza cae con la edad. Los hogares rurales con jefatura femenina tienen mayor riesgo de caer en pobreza.
- *Educación:* A pesar de los progresos, el analfabetismo es aún muy elevado entre los jóvenes pobres de las zonas rurales. Los años medios de educación se han incrementado para las generaciones más jóvenes, empero –incluso para los jóvenes– subsiste una gran brecha entre pobres y no pobres, más acentuada en el caso rural. No obstante, aunque los pobres han ganado acceso a la educación básica y media, la superior sigue siendo para ricos. Paralelamente, aunque los pobres se benefician más de la capacitación laboral, tienen menos acceso a esta.
- *Vinculación al mercado de trabajo:* La tasa laboral –sobre todo la femenina– de participación de los pobres es menor (más niños restringen la vinculación de las mujeres al mundo del trabajo). Paralelamente, los menores niveles educativos dificultan a los pobres la consecución de trabajo (la tasa de ocupación es más baja y la de desempleo mucho mayor). Los trabajadores pobres dependen más de los sectores agropecuario e informal y –por su baja educación– devengan apenas 0,7 salarios mínimos.
- *Protección social:* La apreciación subjetiva que los colombianos hacen sobre su estado de salud es peor para los pobres, particularmente en el campo. No obstante, la brecha de afiliación en salud entre el primer y el quinto quintil es de gran magnitud: 47,7% (Q1) vs. 83,6% (Q5). Apenas un cuarto de los ocupados

remunerados estaban afiliados a un fondo de pensiones con una alta concentración en los quintiles más altos. La brecha urbana-rural de afiliación pensional es enorme.

- *Vivienda servicios públicos y riesgos ambientales:* Para los pobres, la tenencia de vivienda es más precaria y su calidad inferior, especialmente en las zonas rurales. Además, están más expuestos a riesgos naturales. El acceso a servicios públicos difiere marcadamente entre zonas urbanas y rurales. La brecha que, en materia de cobertura, exhiben los hogares pobres frente a los no pobres es relativamente baja en electricidad y acueducto, tanto para el caso urbano como para el rural. Es, en cambio, más pronunciada en materia de telefonía, recolección de basuras y alcantarillado.
- *Los hogares pobres están más expuestos a riesgos sociales y su acceso a la justicia es más restringido.*
- *Grupos con mayor incidencia de la pobreza:* Los niños, las mujeres rurales, los indígenas y afrodescendientes.

A stylized background graphic featuring a light gray pyramid with a white ladder leaning against its left side. The ladder has several rungs. Overlaid on the right side of the pyramid is a large, green, serif numeral 'II'.

II

¿Por qué
la pobreza?

A. Micro y macro determinantes de la pobreza y vulnerabilidad

El estudio realizado sobre los perfiles de pobreza (Capítulo I) demostró que los hogares pobres, especialmente los que están ubicados en áreas rurales, tienden a ser más numerosos y tienen, en promedio, más de dos veces el número niños que los hogares no pobres. En términos regionales, este rezago en la transición demográfica también se concentra en las regiones Atlántica y Pacífica. En términos de educación y empleo, los hogares pobres tienen niveles educativos más bajos y sus ingresos dependen en mayor proporción de los ingresos laborales (especialmente en el caso de los pobres del sector urbano); esto hace que la educación, el nivel de empleo y los ingresos de los trabajadores sean determinantes importantes de la pobreza.

Sin embargo, al analizar los factores que se asocian a la pobreza, estos perfiles de pobreza no están controlando por otros factores que, a su vez, pueden tener efectos sobre esa condición. Por ejemplo, en promedio, un hogar de la región Pacífica puede resultar más pobre que un hogar de Bogotá; sin embargo, ¿es este hogar rural más pobre porque está ubicado en la región Pacífica, o porque tiene un nivel educativo más bajo? ¿Es porque está ubicado en la región Pacífica, o porque una menor cantidad de sus miembros se encuentra vinculado al mercado laboral? El análisis de los determinantes de la pobreza que se realiza a continuación permite establecer los factores que la determinan, controlando por las otras características del hogar y del jefe de hogar que pueden tener efectos sobre la pobreza de los hogares.

Por otra parte, el hecho de que la pobreza no sea un concepto estático hace que los hogares se enfrenten a diversos riesgos durante el ciclo de vida y, frente a la realización de choques adversos, las familias no pobres caigan en situación de pobreza. Un análisis de los determinantes de la probabilidad de ser pobre en el futuro complementa el análisis de los determinantes de la pobreza y puede dar luces sobre mejores mecanismos de focalización en el otorgamiento de subsidios, transferencias y otros instrumentos de lucha contra la pobreza.

1. Determinantes de la pobreza

Varios aspectos determinan los ingresos de las personas y sus cambios a lo largo del tiempo. En esta sección se presentan los determinantes microeconómicos y macroeconómicos de la pobreza de los hogares en Colombia.

a. Determinantes microeconómicos

Para identificar los determinantes microeconómicos de la pobreza se pueden implementar diferentes metodologías. Núñez y Espinosa (2005) proponen dos medidas, la primera estima el efecto de características del hogar, características del jefe del hogar y variables regionales sobre el nivel de ingreso per cápita de la unidad de gasto del hogar. A nivel nacional, los resultados de este ejercicio indican que el mayor efecto positivo sobre el ingreso per cápita lo tienen la proporción de personas en el hogar que trabajan, los años de educación del jefe de hogar y residir en Bogotá. A nivel urbano-rural se destaca la participación del ingreso laboral en el ingreso total, que no resultó significativo en la estimación a nivel nacional, pero que en el caso rural tiene un efecto positivo y significativo y, a nivel urbano, negativo y significativo. Esto muestra que la generación de ingresos a partir del mercado laboral mejora los ingresos en el sector rural, mientras que en las ciudades ocurre lo contrario, dada la mayor rentabilidad de los activos físicos en las zonas urbanas.

Otra medida propuesta por Núñez y Espinosa (2005) es la estimación de un modelo *probit* de los determinantes de la probabilidad de ser pobre por ingreso. Los resultados a nivel nacional indican que los hogares que enfrentan una mayor probabilidad de ser pobres son aquellos que: tienen más niños; el jefe de hogar está desempleado o es mujer; está ubicado en las regiones Atlántica, Central, Pacífica y Antioquia; y cuya participación del ingreso laboral en el ingreso total es mayor. En cuanto a los resultados a nivel urbano-rural, se encuentra que la posesión de activos financieros es negativa, y significativa solo en el caso urbano, y el hecho de ser desplazado incrementa la probabilidad de ser pobre solamente para los hogares urbanos.

Finalmente, Núñez y Espinosa (2005) realizan algunas simulaciones para estimar el efecto que tienen los cambios en las principales características de los hogares sobre la incidencia de la pobreza, en resumen, un incremento de 10% en la proporción

media de personas en el hogar que trabajan, reduce la pobreza medida por ingreso de 55,3% a 51,6%, y la pobreza medida por gasto de 52,9% a 50,1%. Así mismo, un incremento en un año del nivel educativo medio de los jefes de hogar reduce la pobreza por ingreso de 55,3% a 48,8% y la pobreza por gasto de 52,9% a 46,4%. Por último, si la posesión promedio de activos financieros en los hogares pobres se incrementa a 3,4% (que es la posesión de activos financieros de los hogares no pobres) la pobreza se reduce a 54,9% por ingreso, y a 51,8% por gasto.

Otra aproximación para identificar los determinantes microeconómicos de la pobreza en Colombia es la que desarrollan Núñez, Ramírez y Cuesta (2005) para el periodo 1996-2004. En este trabajo, los autores estiman el nivel de pobreza que habría presentado un hogar en el año t , si durante ese año se hubieran dado las condiciones prevalecientes en el año t' , y descomponen ese cambio entre los diferentes aspectos que explican el proceso de generación de ingresos de los hogares.

Los resultados indican que entre 1996 y 2000, el incremento de 5,3 puntos porcentuales de la pobreza en las zonas urbanas se explica principalmente por el incremento del desempleo (72,7% del cambio total). Los factores que evitaron mayores incrementos de la pobreza observada fueron el aumento de los años de educación y la reducción en el número de miembros del hogar; la educación contrarrestó 0,8 puntos porcentuales del aumento de la pobreza, y el tamaño del hogar 1,2 puntos porcentuales. Mientras tanto, frente a un mercado laboral más flexible, los cambios laborales explicaron el 39,7% del cambio total en las zonas rurales y, al igual que en las ciudades, la educación y el tamaño de la familia evitaron mayores aumentos de la pobreza. En el campo, la educación contrarrestó 0,3 puntos porcentuales del aumento de la pobreza y el tamaño del hogar 0,3 puntos porcentuales.

Por otra parte, en las zonas urbanas, la disminución de la pobreza observada en el periodo 2000-2004 se explica, principalmente, por la recuperación del empleo y la reducción en el número de miembros del hogar. De los 1,51 puntos porcentuales de disminución de la pobreza, 1,5 puntos porcentuales tienen su origen en cambios laborales y 0,9 puntos porcentuales en cambios en el tamaño del hogar. En las zonas rurales, los cambios de la pobreza se explicaron, principalmente, por cambios en los retornos a las características de los individuos (28,7% del cambio total) y a las dotaciones de los hogares (27,7% del cambio total).

Finalmente, con el propósito de identificar bajo qué escenarios y en qué magnitud podría reducirse la pobreza en Colombia, Núñez, Ramírez y Cuesta (2005) realizan simulaciones sobre el efecto de cambios en la ocupación, el ingreso laboral, la educación y el tamaño del hogar sobre cambios en la pobreza. La simulación más optimista sugiere que la pobreza urbana podría reducirse en 12,7 puntos porcentuales y la pobreza rural en 5,7 puntos porcentuales. En las zonas urbanas las políticas más importantes son las encaminadas a reactivar el empleo, mientras que en las zonas rurales, después del empleo, la política más importante para combatir la pobreza es la reducción del tamaño del hogar.

b. Determinantes macroeconómicos

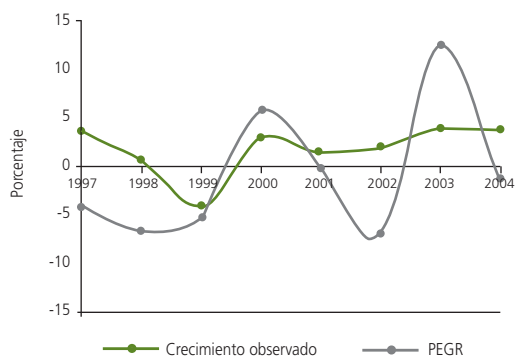
El crecimiento y la estabilidad económica son variables fuertemente ligadas a la evolución de la pobreza. Primero, porque el crecimiento del PIB está relacionado con la generación de empleo e ingresos de los hogares; y segundo, porque los hogares están expuestos a choques covariantes¹ que hacen volátil su ingreso real. En este sentido, la literatura ha enfatizado el efecto positivo del crecimiento sobre el nivel de ingresos de la población y, por tanto, su importancia dentro de los determinantes macroeconómicos de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento puede afectar el nivel de pobreza, no sólo a través del nivel de crecimiento en sí, sino de la forma en que los frutos de dicho crecimiento se distribuyen entre la población; en esencia, la reducción de la pobreza necesita tanto crecimiento como que las ganancias de dicho crecimiento se distribuyan en mayor medida hacia los pobres.

Núñez y Espinosa (2005) implementan la metodología desarrollada por Kakwani y Khandler (2004) para responder la pregunta ¿Qué tanto se han beneficiado los pobres del crecimiento en Colombia? La metodología propone una medida de crecimiento pro-pobres que se deriva del concepto de la “tasa de crecimiento pobreza-equivalente” (*Poverty Equivalent Growth Rate-PEGR*). La *PEGR* no solo tiene en cuenta la magnitud del crecimiento, sino qué tanto se benefician los pobres de dicho crecimiento.

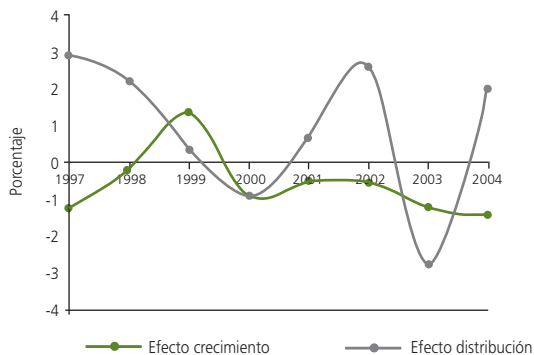
¹ Desempleo, inflación, etc.

Gráfico 23
Crecimiento observado y tasa de crecimiento equivalente de la pobreza
Efectos crecimiento y distribución sobre los cambios en la pobreza

a) Crecimiento observado y PEGR



b) Cambio pobreza (crecimiento y distribución)



Fuente: ENH/ECH. Núñez y Espinosa (2005)

Los resultados para Colombia en el periodo 1997-2004 (Gráfico 23a), indican que solo en 2000 y 2003 los pobres se beneficiaron más del crecimiento económico que los no pobres. Un análisis más detallado que descompone los cambios de la pobreza en un *efecto crecimiento* (qué tanto cambió la pobreza como consecuencia del crecimiento de la economía) y un *efecto distribución* (cambios en la pobreza por cambios en la distribución del ingreso) indica que, durante todo el periodo, la participación del crecimiento en los

cambios en pobreza fue relativamente constante; en todos los años, con excepción de 1999, el crecimiento por sí solo generó reducciones de aproximadamente 1% en la pobreza. Mientras tanto, y con excepción de 2000 y 2003, la distribución por sí sola causó aumentos en la pobreza entre 0,5% y 3%. En 2000 y 2003, los cambios en distribución redujeron la pobreza en 1% y 3% respectivamente. En consecuencia, el efecto combinado del crecimiento y la distribución condujo a una reducción de la pobreza solamente para 2000 y 2003. Por tanto, en términos generales, el crecimiento en Colombia no ha sido pro-pobres, y ni siquiera neutral; en seis de los ocho años estudiados, benefició más a la población no pobre que a la pobre.

2. Determinantes de la vulnerabilidad

La pobreza no es un concepto estático: los hogares enfrentan diversos riesgos durante el ciclo de vida, y algunos de ellos pueden hacer que hogares no pobres caigan en situación de pobreza. Esta dinámica está influenciada tanto por los choques como por la disponibilidad de instrumentos para enfrentarlos. De esta forma, algunos hogares, en particular los que están expuestos a más o mayores choques y que no disponen de instrumentos efectivos para enfrentarlos, tendrán una mayor probabilidad de caer en pobreza en un futuro, y esta alta probabilidad de ser pobre en el futuro es la definición de vulnerabilidad.

Cualquier individuo, tanto pobre como no pobre puede ser vulnerable. Sin embargo, los pobres lo son mucho más, puesto que no tienen activos ni ahorros: no solo están más expuestos a los riesgos, sino que además tienen menos instrumentos para enfrentarlos. En adición, la mayor vulnerabilidad que enfrentan los hogares pobres los hace más aversos al riesgo y, por tanto, más precavidos en la decisión de llevar a cabo actividades con mayores retornos.

La medición de la vulnerabilidad es importante porque muchas políticas sociales en Colombia, además de dirigirse hacia la población pobre, se dirigen hacia la vulnerable. En este sentido, una medición adecuada de la vulnerabilidad de los hogares colombianos puede dar luces sobre la población objetivo de muchos de los programas sociales existentes en el país, y establecer mejores instrumentos de focalización en el otorgamiento de subsidios, transferencias y otros mecanismos de lucha contra la pobreza.

Como ya se dijo, la vulnerabilidad se define como una probabilidad futura de caer en pobreza, la forma más adecuada de medir esta probabilidad sería con datos panel que hicieran seguimiento a los hogares y permitieran establecer las características que hacen que un hogar sea más propenso a caer en pobreza en un futuro. Sin embargo, en Colombia, como en la mayoría de países en desarrollo, no se cuenta con encuestas de hogares tipo panel que permitan realizar este análisis; en consecuencia, para el caso colombiano se sigue la metodología propuesta por Chaudhuri, Jalan y Suryahadi (2002) que, sin ignorar las limitaciones obvias, permite realizar un análisis de la vulnerabilidad utilizando encuestas de corte transversal. Con esta metodología se pueden establecer las características que hacen más probable que un hogar dado se encuentre en pobreza en un futuro, incluyendo, por ejemplo, su ubicación (urbana/rural), el nivel educativo del jefe de hogar, o si el jefe de hogar es mujer, entre otros.

Esta sección sigue a Núñez y Espinosa (2004) y se basa en la definición de vulnerabilidad empleada por Chaudhuri, Jalan y Suryahadi (2002)²: la vulnerabilidad es el riesgo *ex-ante* de que un hogar que en la actualidad es no-pobre caiga en pobreza en el futuro, o de que un hogar que en la actualidad es pobre permanezca en pobreza en el futuro. Este riesgo se calcula a través de la estimación del ingreso esperado y de la volatilidad de dicho ingreso, basado en una serie de características de los hogares y de los jefes de hogar. Siguiendo la clasificación de Suryahadi y Sumarto (2001), los hogares colombianos se dividen en seis grupos dependiendo de su ingreso presente, su ingreso futuro y su grado de vulnerabilidad. Entre estos seis grupos se encuentran los pobres (crónicos y transitorios), los no pobres, los vulnerables y los no vulnerables. Los pobres crónicos son los pobres actuales cuyo ingreso esperado es inferior a la línea de pobreza, y quienes probablemente seguirán en situación de pobreza en el futuro. Los pobres transitorios son los pobres actuales cuyo ingreso esperado es superior a la línea de pobreza. Por su parte, las personas vulnerables se definen como aquellas que tienen una probabilidad alta de que su ingreso futuro se sitúe por debajo de la línea de pobreza (sean pobres o no pobres), y los no vulnerables son quienes tienen una probabilidad baja de que su ingreso se sitúe por debajo de la línea de pobreza en el futuro. La pobreza está dada por un ingreso actual menor que la línea de pobreza (lp), mientras que la vulnerabilidad está dada por una probabilidad

² Chaudhuri, S., Jalan, J. y Suryahadi, A. (2002) "Assessing household vulnerability to poverty from cross-sectional data: a methodology and estimates from Indonesia" Columbia University, Discussion Paper 0102-52, abril.

mayor que 0,5 de quedar en pobreza en el futuro (v). En adición, resultan dos grupos de hogares dependiendo de si el nivel esperado de ingreso futuro ($E[y]$) es menor o mayor que la línea de pobreza.

Cuadro 8
Categorías de pobreza y vulnerabilidad, 2003

Ingreso actual (y)					
Vulnerabilidad (v)		y < lp		y ≥ lp	
		v ≥ 0,5	16,6%	6,9%	$E[y] < lp$
			10,6%	16,4%	
		v < 0,5	20,7%	28,9%	$E[y] ≥ lp$

Fuente: ECV-2003. Núñez y Espinosa (2005).

Los resultados del ejercicio implementado por Núñez y Espinosa (2004) indican que el grupo de pobres crónicos (ingreso esperado menor que la lp) representa 16,6% de los hogares en Colombia, y los pobres transitorios (ingreso esperado mayor que la lp) corresponden a 31,3% de los hogares. Dentro de los pobres transitorios existen dos subgrupos dependiendo del nivel de vulnerabilidad: los pobres transitorios con alta vulnerabilidad, que corresponden a 10,6% de los hogares colombianos, y los pobres transitorios con baja vulnerabilidad, que corresponden a 20,7% de los hogares. (Cuadro 8)

Por otro lado, 23,3% de los no pobres (ingreso actual mayor que la lp) son vulnerables, y de éstos hogares, 6,9% tienen un ingreso futuro que los ubicará en pobreza, y 16,4% tienen un ingreso esperado mayor que la línea de pobreza. Por último, el grupo de no pobres no vulnerables corresponde a 28,9% de los hogares en Colombia. En total, 47,9% de los hogares se encuentran en pobreza por su ingreso, y por otro lado, 50,4% son hogares vulnerables a la pobreza. Así, existe un porcentaje mayor de hogares vulnerables de los que se encuentran en pobreza actualmente.

Este tipo de análisis complementa muy bien el estudio de los determinantes de la pobreza porque permite repensar los tipos de programas sociales que se podrían usar en Colombia para atender cada tipo de hogares. Siguiendo a Holzmann y Jorgensen

(2000), las políticas que ayuden a los hogares a manejar el riesgo se pueden agrupar en tres categorías: prevención, mitigación y superación. El objetivo de la *prevención* es reducir la probabilidad de un riesgo negativo, e incluye acciones en educación y capacitación, salud pública y reducción de riesgos en el mercado laboral, entre otros. Algunos de estos mecanismos pueden ser útiles para atender a hogares no pobres pero con alta vulnerabilidad y con un ingreso que los situará en pobreza en el futuro, es decir, al 6,9% de los hogares en Colombia. También pueden ser útiles para atender a la población pobre y vulnerable, pero que se espera salga de la pobreza en el futuro (10,6% de los hogares). La segunda estrategia de manejo del riesgo –la *mitigación*– busca reducir los posibles efectos negativos de un choque futuro y su principal mecanismo de atención es el aseguramiento. Esta estrategia puede ser útil para atender a la población pobre con baja vulnerabilidad (20,7% de los hogares) y, nuevamente, a la población pobre y vulnerable con ingreso esperado superior a la línea de pobreza (10,6% de los hogares). Algunos mecanismos de mitigación del riesgo, tales como las capacitaciones cortas o un seguro de desempleo, pueden ayudar a que estos hogares que son pobres actuales pero no pobres futuros (31,3% de los hogares en total) salgan de pobreza.

La tercera estrategia de manejo del riesgo, la *superación*, busca aliviar el impacto de los riesgos una vez éstos se han producido, y sus principales mecanismos incluyen las transferencias y los subsidios. Este tipo de atención es útil para los hogares que se encuentran en pobreza y, en adición, son vulnerables –los pobres crónicos–; es decir, 16,6% de los hogares en el país. Teniendo en cuenta que estos hogares tienen una probabilidad baja de salir de la pobreza, la atención que se dirija a ellos puede llegar a ser permanente, y debe cubrirlos en aspectos como nutrición, salud y educación.

B. Mercado laboral y pobreza³

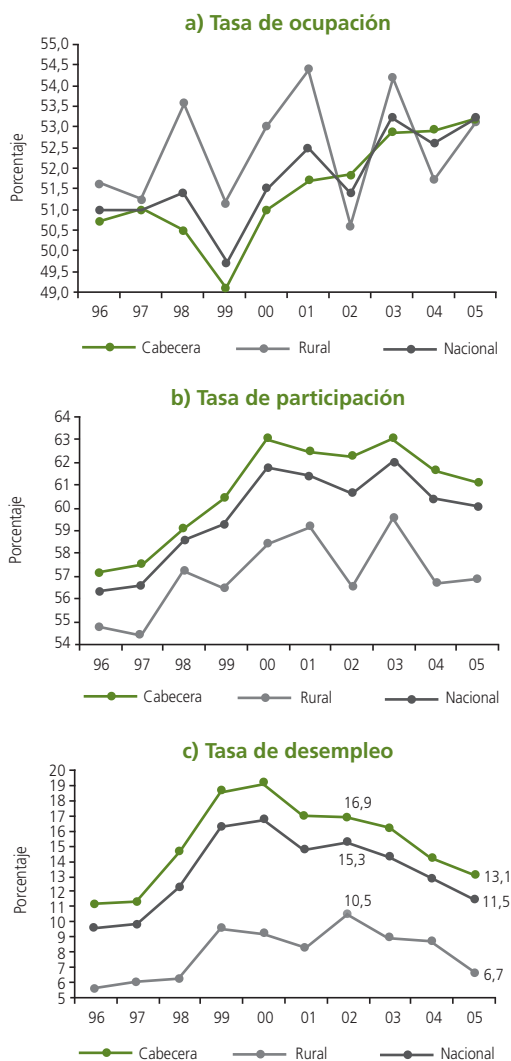
1. Ocupación, participación y desempleo 1996-2005

Entre 1992 y 1995 el PIB había crecido a una tasa media de 5,1% anual (el per cápita al 3,1%). La crisis de 1999 redujo el PIB total en 4,2% y el per cápita en 6,0%. Después de una recuperación modesta entre 2000 y 2002 (2,1% y 0,3% respectivamente) el país ha recuperado entre 2003-2005 un crecimiento elevado

³ Esta sección debe mucho al trabajo de Alejandro Gaviria (Gaviria A, 2006).

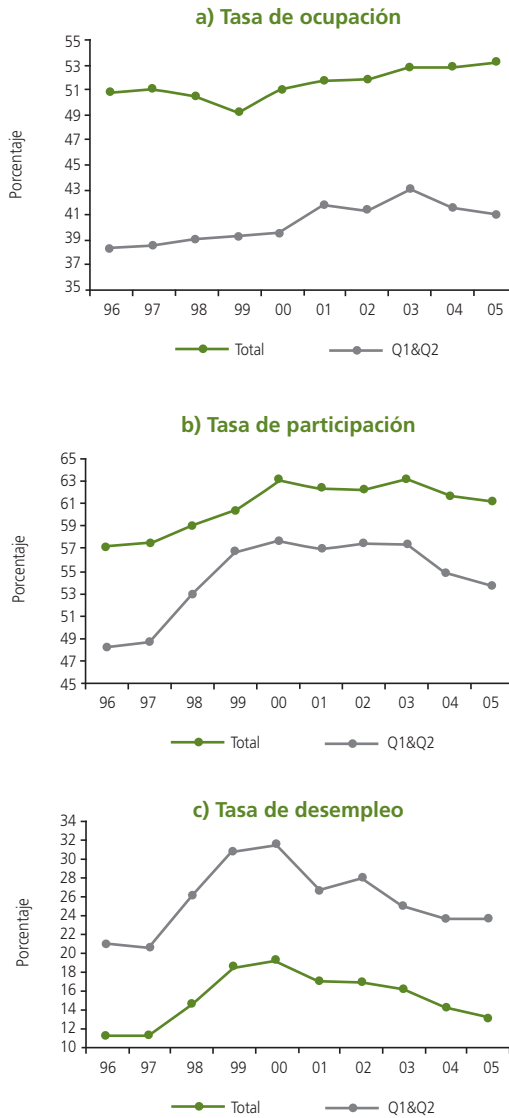
(4,6%, 2,9%). Ese comportamiento macroeconómico –crisis de la segunda mitad de los noventa, recuperación desde 2003– ha determinado la evolución de las principales variables del mercado laboral que, como veremos, fue más afectado durante la crisis por la calidad del empleo (el derrumbe de las remuneraciones por trabajador) que por la cantidad del empleo y durante la reciente recuperación se benefició, a la vez, de una mejora adicional en la cantidad y un enderezamiento parcial de la calidad.

Gráfico 24
Principales variables del mercado laboral (Nacional, urbano y rural) 1996-2005



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre.

Gráfico 25
Variables del mercado laboral urbano (dos quintiles más pobres vs. el total)



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre.

Las cifras de los gráficos 24 y 25 empatan dos series basadas ambas en las encuestas nacionales de hogares del Dane. La primera (1996-2000), fruto de las encuestas transversales de los septiembrés utiliza las viejas definiciones de empleo y desempleo. La segunda (2001-2005) resulta de las encuestas nacionales continuas realizadas

desde 2001, utiliza nuevas definiciones para esas variables laborales⁴. Como no son enteramente comparables, el análisis que sigue distingue claramente esos dos subperiodos. Con esta salvedad permiten apreciar el siguiente comportamiento para las tasas de ocupación, participación y desempleo:

- La crisis de 1999 produjo un deterioro de las tasas de ocupación que se nota claramente en el caso urbano y en el agregado nacional (Gráfico 24a). La tasa rural ha sido oscilante (probablemente debido a problemas de medición) y en todo caso ha mantenido un nivel medio estable desde 1996 que denota un estancamiento tendencial del empleo rural y, sobre todo, del agropecuario. Para 2000 la tasa de ocupación había recuperado el nivel de precrisis y desde 2003 lo superó con creces.
- Por su lado, la tasa de participación laboral (Gráfico 24b) creció considerablemente hasta 2000, tanto en el medio urbano como en el rural. Desesperados por la coyuntura crítica, los hogares colombianos, sobre todo los más pobres, sacaron a sus mujeres e hijos jóvenes (Santamaría y Rojas, 2001) a buscar trabajo, que es lo que se llama, en economía laboral, el fenómeno del *trabajador adicional*. No obstante, especialmente desde 2003, con la recuperación de los ingresos familiares, esa tasa se ha reducido.
- En fin (Gráfico 24c), el desempleo –que depende de las dos variables anteriores– se disparó entre 1996 y 2000. Y luego (los cambios metodológicos de 2001 sólo permiten volver a comparar las series posteriores a ese año) volvió a bajar. Entre 2002 y 2005 pasó de 15,3% a 11,5% a nivel nacional; de 16,9% a 13,1% en las cabeceras y de 10,5% a 6,7% en las zonas rurales.

La discriminación de las principales variables laborales para los dos quintiles nacionales más pobres no tiene mucha importancia en el medio rural (donde representaban 75% de la población en septiembre de 2005); sí en cambio en el medio urbano (donde representaban 27%).

- Para esos dos quintiles urbanos, las tendencias son similares a la media con esta diferencia: después de crecer considerablemente hasta 2000, el desempleo se ha reducido desde 2003, a la vez, por una mayor ocupación (la tasa cambió de nivel

⁴ El Dane hizo, para el primer trimestre de 2001, una comparación entre los resultados de la nueva y la vieja metodología, para las 13 principales áreas metropolitanas. Ese ejercicio arrojó un incremento de 0,38 puntos porcentuales en la tasa de ocupación y una reducción de 0,86 puntos porcentuales en la tasa de participación y, por tanto, para ese trimestre una merma de 1,64 puntos porcentuales en la tasa de desempleo.

entre 2001 y 2005; experimentó un alza fuerte pero pasajera en 2003; en 2005 volvió a sus niveles de 2001) y, por un efecto de menor participación laboral (que se elevó hasta 2000; permaneció estable hasta 2003 y cayó en 2004-2005) generado como dijimos por la mejora reciente en los ingresos familiares.

- Sin embargo, más que las tendencias deben destacarse sus diferencias de los dos quintiles más pobres frente al promedio urbano. Los promedios 1996-2005 tasa de ocupación (en promedio para 1996-2005: 11,1 puntos más baja); tasa de participación (6,4 puntos menor); desempleo (10,4 puntos mayor).

2. Impactos sobre la calidad del empleo y los “salarios”

La crisis de la segunda mitad de los noventa afectó profundamente la calidad del empleo y los ingresos laborales de los trabajadores. La recuperación posterior revirtió parcialmente la situación pero, hasta ahora, no ha podido hacerlo del todo.

Existen ciertamente varios indicadores para apreciar la calidad del empleo. El primero es el grado de informalidad del empleo: el urbano se informatizó marcadamente entre 1996 (52,3%) y 2002 (61,3%); la reformatización posterior (58,8% en 2005), sigue siendo insuficiente⁵. El segundo es la tasa de subempleo (con la vieja definición del Dane se disparó en las 7 principales áreas metropolitanas entre 1995 (12,2% en junio) y 2000 (25,7% en marzo); con las nuevas definiciones implantadas en 2001, su media anual se redujo entre 2002 y 2005 de 30,3% a 28,3% en las cabeceras y de 31,3% a 29,1% a nivel nacional. Pero el mejor indicador quizá sea el nivel de los ingresos laborales reales por trabajador.

Los ingresos laborales urbanos reales por trabajador resultaron muy afectados por la crisis (Gráfico 26a). El promedio urbano pasó de un índice de 100 en 1996 a uno de 83,2 en 2002 (una caída de 16,8%) y se mantuvo estancado a bajo nivel hasta 2003 (83,5) antes de dar señales de recuperación. Aun así su valor en 2005 (92,0) seguía estando 8,0% por debajo del de 1996. En los dos primeros quintiles el derrumbe de 1998 y 1999 fue más pronunciado y, a pesar de la recuperación

⁵ El Dane define como informales los patronos y asalariados que laboran en empresas de hasta 10 trabajadores, los cuenta propia no profesionales ni técnicos, los ayudantes familiares y el servicio doméstico. Las cifras se refieren al segundo trimestre de cada año, hasta 2000 son las de las 7 principales áreas metropolitanas; y desde entonces, a las 13 principales.

Gráfico 26
Comportamiento de los salarios urbanos 1996-2005



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre. Las cifras han sido ajustadas a Cuentas Nacionales.

posterior, el índice de 2005 seguía siendo 12% menor que el de 1996. El alza en el salario mínimo real –13,5% entre 1996 y 2002; 17,7% entre 1996 y 2005– fue incapaz de contrarrestar ese deterioro.

En los mercados asalariados (Gráfico 26b) los ingresos por trabajador fueron menos afectados. Los empleados perdieron algo en 1998, 2000 y 2001; pero para 2005 sus remuneraciones eran 8% más elevadas que las de 1996. El servicio doméstico –que

ha sido muy protegido en los últimos años– ganó también en términos reales (8% más que en 1996) pero perdió en volumen de empleo, que se redujo 7,9% entre 2002 y 2005. Los obreros asalariados vieron reducidos sus ingresos laborales 14,4% entre 1996 y 2002. Contra lo que muchos esperaban de la reforma laboral de 2003, se elevaron 10,2% entre 2002-2005. Aun así, en este último año seguían siendo 5,8% menores que los de 1996.

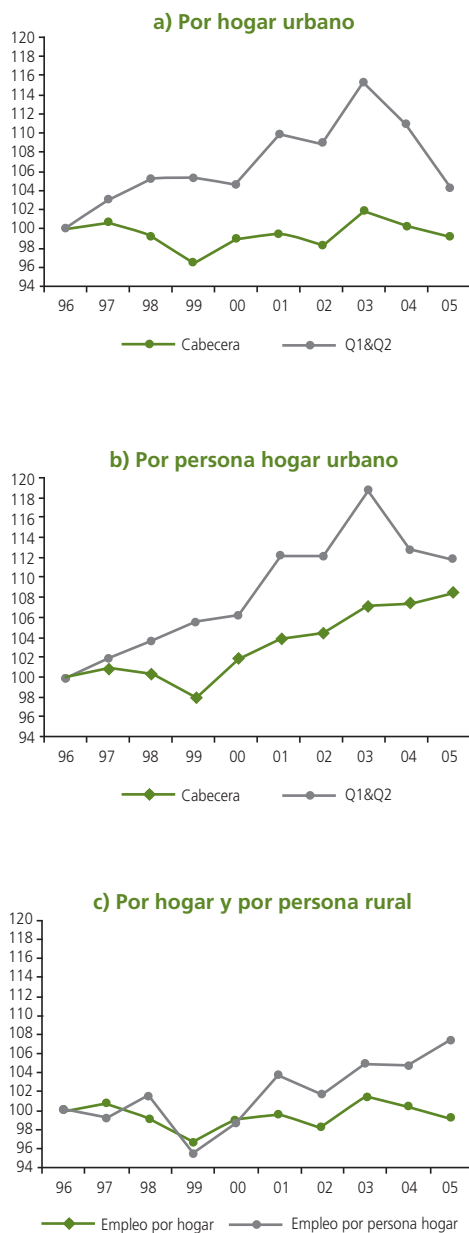
En contraste, los ingresos reales de los trabajadores independientes (Gráfico 26c) recibieron plenamente el choque crítico. Los cuenta propia perdieron 35% entre 1996 y 1999 y, aunque sus ingresos han comenzado a recuperarse desde entonces, el nivel de 2005 sigue siendo 16% más bajo que el de 1996. Lo mismo pasó con los patronos (pequeños empresarios en su gran mayoría), cuyo ingreso real pasó de un índice de 100 en 1996 a 71 en 2004 y seguía siendo 87 en 2005.

3. Impacto sobre los ingresos de los hogares

La crisis pasada afectó menos el volumen de empleo y más los ingresos laborales de los hogares que hicieron derrumbarse los ingresos por hogar y por persona en el hogar; la recuperación posterior a 2003 permitió la recuperación de estos últimos por dos vías: elevando aun más el volumen del empleo y enderezando parcialmente los salarios.

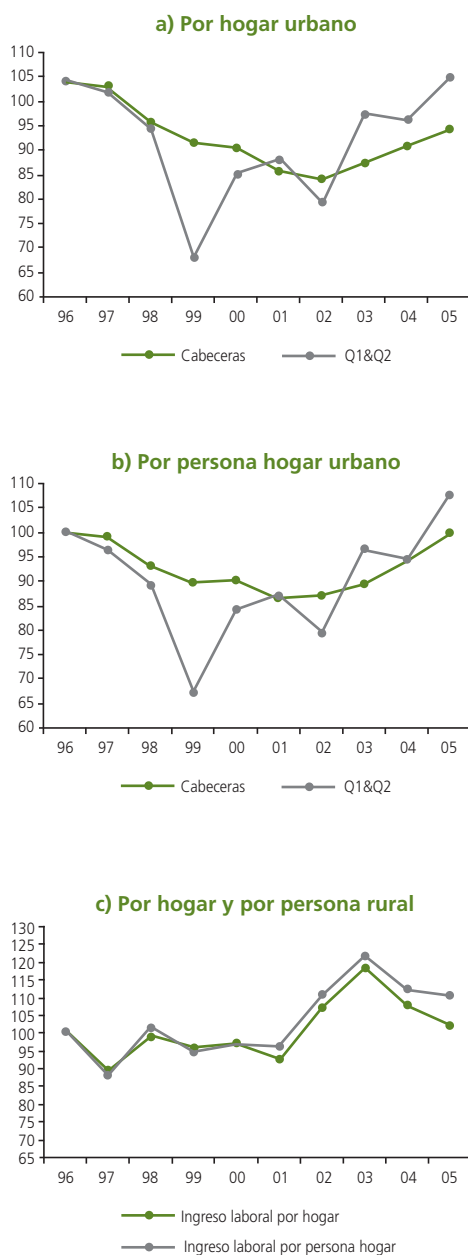
- Por hogar urbano (Gráfico 27a) el empleo sólo cayó 1,7% entre 1996 y 2002 (después de la recuperación posterior, en 2005 era apenas 0,8% más bajo que el de 1996). De hecho, gracias a la disminución de las personas por hogar (que cayeron 8,6% entre 1996 y 2005), el empleo por persona en el hogar sólo cayó en 1999 y hoy (2005) es mucho mayor (0,41) que el de 1996 (0,38).
- En los dos primeros quintiles urbanos el empleo por hogar y por persona en el hogar creció casi ininterrumpidamente entre 1996 y 2003, y aunque se redujo en 2004 y 2005, las cifras de este último año siguen siendo superiores a las de 1996 (4,3% y 11,8% respectivamente más elevadas).

Gráfico 27
Índices del empleo, por hogar y por persona en el hogar



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre.

Gráfico 28
Índices de los ingresos laborales, por hogar y por persona hogar



Fuente: Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre.

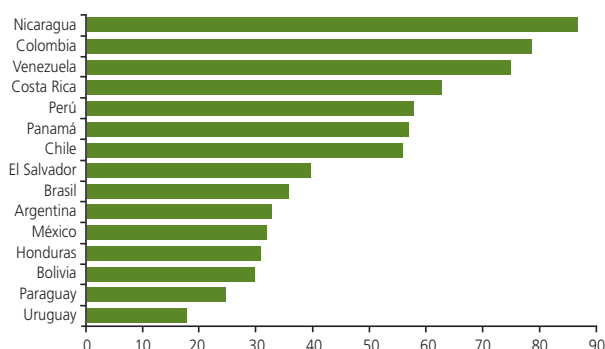
- En realidad el ingreso laboral por hogar urbano resultó afectado sobre todo por el derrumbe de las remuneraciones de sus ocupados, que, como vimos bajaron 16,8% entre 1996 y 2002 y que no obstante la recuperación posterior siguen estando 8,0% por debajo del de 1996. Sin embargo (Gráfico 28), el comportamiento del empleo y la evolución demográfica permitieron una recuperación del ingreso laboral que, por hogar, ha sido parcial, y por persona en el hogar, completa (este último, en 2005, era ya igual al de 1996). Mejor les ha ido a los hogares urbanos de los dos quintiles más pobres, pues, para 2005 el ingreso laboral por hogar ya era 7,7% más alto que el de 1996.
- Por persona en el hogar el empleo rural ha subido desde 2001 (hoy es 7,5% más alto que el de 1996) lo mismo que los ingresos laborales (2,3% más altos). Sin embargo, ambas variables se están deteriorando otra vez desde 2004 y, en cualquier caso, debe tenerse en cuenta que los ingresos laborales por persona en el hogar son hoy apenas de 124.784 pesos mes (sólo 36% del promedio urbano).

4. La influencia del salario mínimo

En general, las discusiones sobre el salario mínimo (SM) involucran confrontaciones ideológicas irreconciliables. Muchos analistas económicos y comentaristas políticos consideran que el SM es un instrumento expedito para distribuir ingresos entre el capital y el trabajo (especialmente hacia el trabajo no calificado). Otros comentaristas enfatizan, por otro lado, que el SM puede resultar contraproducente como instrumento distributivo, pues ocasiona, si sus niveles son exagerados, la destrucción de trabajo no calificado. En últimas, la indagación sobre los efectos distributivos del SM es una pregunta empírica de difícil respuesta. Lo que explica la exacerbación ideológica del debate.

Para el caso colombiano, cualquier discusión sobre el nivel más adecuado (o sobre la tasa óptima de aumento) del salario mínimo debería tener en cuenta tres hechos estilizados que se describen a continuación.

Gráfico 29
Salario mínimo como porcentaje del ingreso medio



Fuente: BID (2004)

a. Primero, el nivel de salario mínimo como porcentaje del ingreso medio de la economía es alto

Según se muestra en el Gráfico 29, el SM representó, durante la última mitad de los años noventa y los primeros años de la presente década, aproximadamente 80% del ingreso medio (BID, 2004). En la región, este nivel sólo fue superado por Nicaragua, donde el salario mínimo tiene niveles de incumplimiento superiores al 40%. Sin embargo, en los últimos años, la relación entre SM y salario medio se elevó (Gráfico 26a): el SM creció a una tasa mayor que la del ingreso medio.

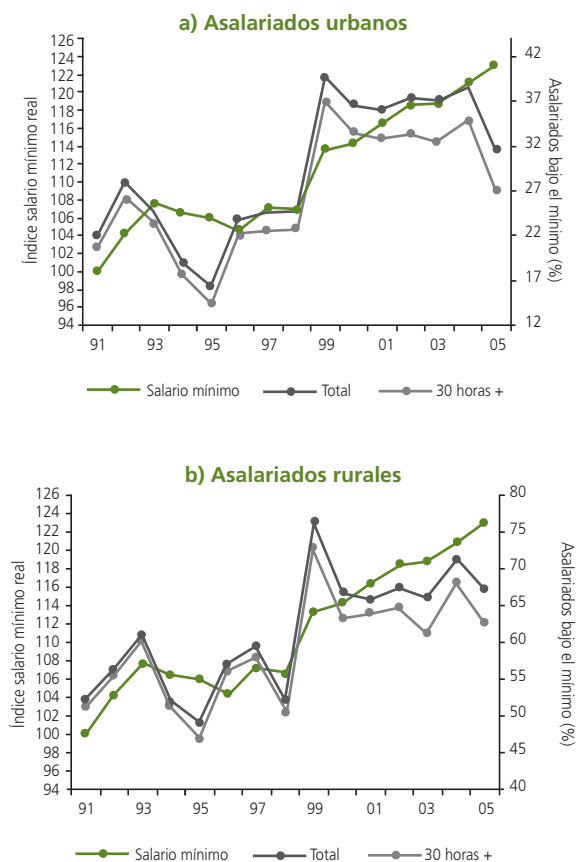
b. El segundo hecho hace referencia a la tasa de cumplimiento del salario mínimo, la cual alcanza niveles muy altos

Como vimos, el alza del salario mínimo real no pudo evitar el empobrecimiento de los trabajadores. En gran parte, ello ocurre porque no se respeta, sobre todo, cuando se eleva considerablemente (Gráfico 30).

En las cabeceras municipales, el porcentaje de asalariados (obreros, jornaleros, empleados y servidores domésticos, supuestamente regidos por el salario mínimo), con 30 o más horas semanales de trabajo y con ingresos inferiores al mínimo, había

sido de 21,1% entre 1991 y 1998 (un periodo de relativa estabilidad en el mínimo real). Entre septiembre de 1998 y 2005 el mínimo real se elevó 15,1% y también el irrespeto de la norma: después de alcanzar 37,1% en 1999, entre 2000 y 2005 la violación del mínimo se situó en un nivel medio del 32,3%. En las zonas rurales el irrespeto del mínimo legal es todavía mayor (un promedio de 64,1% entre 2000 y 2005 para los asalariados que laboran más de 30 horas).

Gráfico 30
Índices del salario mínimo real y porcentaje de asalariados total y con más de 30 horas semanales, con ingresos inferiores al mínimo

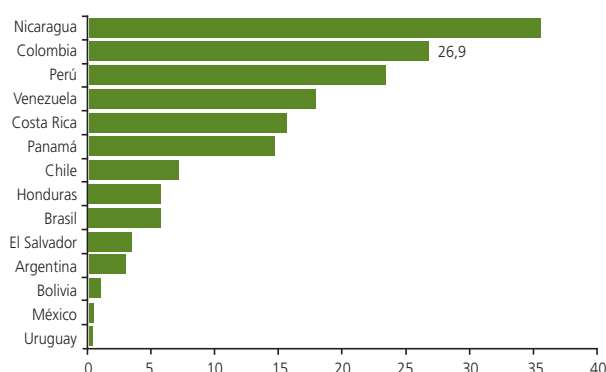


Nota: Como los ingresos de los asalariados se ajustan a Cuentas Nacionales (para incluir prestaciones sociales) el salario mínimo se ajusta por el mismo factor anual para hacer ambas cifras comparables.

Fuente. Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre.

El BID (2004) calcula las tasas de incumplimiento con base en los ingresos laborales reportados por los trabajadores asalariados entre 26 y 40 años de edad que laboran más de 30 horas a la semana. De acuerdo con esa entidad, en Colombia ese incumplimiento es 26,9% en promedio. El Gráfico 31 muestra que los niveles de incumplimiento observados en Colombia son los segundos más altos de América Latina.

Gráfico 31
Tasa de incumplimiento del salario mínimo



Fuente: BID (2004)

c. Tercero, el salario mínimo no distribuye ingresos hacia los sectores más pobres de la población

Entre los hogares más pobres el porcentaje de ocupados asalariados (obreros, empleados y jornaleros) es muy reducido: en el caso urbano y para 2005, 29% (quintil 1); 43% (quintil 2) vs. más de 50% (quintiles 4 y 5); en el caso rural, 24% y 40% respectivamente. Esos hogares dependen más del trabajo no asalariado (cuenta propias, pequeños microempresarios, ayudantes familiares) o de servidores domésticos no regidos por el mínimo legal.

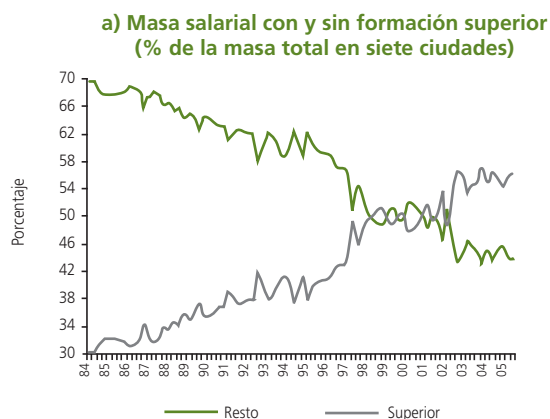
Por eso, usando las variaciones del SM en el periodo 1984-2001 y las diferencias regionales del SM respecto al ingreso medio de los hogares, Arango y Pachón (2004)

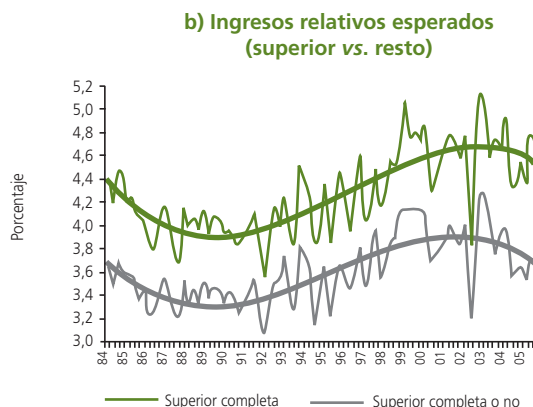
muestran que los aumentos reales del SM incrementan los ingresos de los trabajadores ubicados en los percentiles cercanos al SM, así como los de aquellos ubicados en los percentiles superiores. En contraste, los trabajadores ubicados en los percentiles inferiores experimentan, en promedio, caídas en sus ingresos, como consecuencia del aumento en probabilidad de desempleo ocasionado por crecimiento real del SM. Esta evidencia es consistente con la presentada por Malony y Núñez (2004), quienes estiman que por cada punto de aumento real del SM, la ocupación disminuyó en 0,15%.

5. Demanda y oferta de calificaciones

El derrumbe que la crisis produjo en los “salarios” reales –cuyos niveles de precrisis no han vuelto a ser alcanzados a pesar de la recuperación reciente– y el hecho de que el salario mínimo no es el camino para elevarlos sostenidamente hace necesario buscar un medio alternativo para lograrlo. Además del crecimiento económico, el alza en la productividad laboral es el camino más seguro y, para ello, es preciso elevar adicionalmente el nivel educativo de la fuerza laboral y, en particular, de la más pobre.

Gráfico 32
Formación superior: importancia en la masa de ingresos laborales y salarios relativos





Fuente: Encuestas trimestrales de hogares, siete ciudades 1984-2005.

Desde comienzos de los noventa –con la apertura económica– el mercado laboral urbano de Colombia ha experimentado cambios profundos en lo que toca con la oferta y demanda de calificaciones. La demanda por personal calificado se elevó (Sánchez y Núñez, 1998) hasta el punto en que –frente a la masa total de ingresos laborales– la pagada a los ocupados con estudios superiores pasó de 38% (1991) a 55% (2005) en las principales ciudades (Gráfico 32a). Paralelamente, los avances del sistema educativo (que ha venido pasando de la primaria a la secundaria) han hecho crecer, tendencialmente, la oferta de trabajadores con formación secundaria (desertores y bachilleres graduados), mucho más que la de personal con estudios superiores (que ha crecido también aunque de manera más modesta).

Como fruto de ello (una demanda dinámica, una oferta insuficiente), los salarios esperados (el devengado por la probabilidad de estar ocupado) de quienes tienen educación superior se elevaron frente a los del resto de los trabajadores (Gráfico 32b). Superior completa o incompleta: 3,3 veces más altos en 1991; 3,7 veces más altos en 2005; superior completa: 3,9 veces más altos en 1991; 4,7 en 2005 y lo siguen siendo al menos hasta la crisis de 1999-2003.

Aunque se ha venido desplazando de la primaria a la secundaria, entre los quintiles más bajos, la oferta laboral sigue concentrada en niveles educativos bajos; el acceso a la superior sigue siendo marginal y de muy baja calidad. En 2005, el porcentaje

de la fuerza laboral urbana con algún grado de formación superior era apenas 3,3% (quintil 1) y de 5,7% (quintil 2). En contraste, esa cifra era de 51,7% en el quintil 5. Esto ha restringido el acceso de estos quintiles al empleo moderno (por ello padecen de un desempleo elevado); el mercado laboral sólo les permite acceder a empleos informales con ingresos sumamente bajos. Esa realidad contrasta con que las clases medias y, sobre todo, las altas han podido enviar a sus hijos a las mejores universidades y abrirles un futuro más promisorio.

6. Evolución reciente del mercado laboral e impactos de la reforma laboral

En Colombia, la flexibilización laboral avanzó de manera sustancial con la promulgación de la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002: los costos de despido disminuyeron, la jornada ordinaria de trabajo fue extendida, la remuneración de festivos y dominicales reducida, etc.

Cuadro 9
Principales variables laborales 2001-2005

	Empleo total (miles)	Subempleo (miles)	Empleo pleno (miles)	Desempleo (miles)	Tasa desempleo (%)	Tasa subempleo (%)
Promedio anual						
2001	16.506	6.127	10.379	2.907	15,0	31,6
2002	16.620	6.773	9.847	3.084	15,7	34,4
2003	17.467	6.497	10.970	2.878	14,1	31,9
2004	17.578	6.422	11.155	2.767	13,6	31,6
2005	18.072	6.478	11.594	2.406	11,7	31,6
Variación vs. año anterior						
2002	114	646	-532	178	0,7	2,8
2003	847	-276	1.123	-206	-1,5	-2,4
2004	111	-74	185	-111	-0,5	-0,4
2005	494	55	439	-361	-1,9	0,1
Cambio 2002-2005						
2002-2005	1.452	-295	1.747	-679	-4,0	-2,8

Fuente: Dane. Encuesta Continua de Hogares.

Los logros obtenidos entre 2002 y 2005 en materia de empleo son un factor a favor de los impactos positivos de la reforma (Cuadro 9):

- Entre 2002 y 2005, el número de desempleados pasó de 3.084.000 a 2.406.000. Se trata de 679.000 desempleados menos. La tasa nacional de desempleo bajó de 15,7% a 11,7% (4,0 puntos menos).
- El número de subempleados bajó de 6.773.000 a 6.478.000 (295.000 menos) y la tasa nacional de subempleo pasó de 34,4% a 31,6% (2,8 puntos menos).
- Se crearon 1.747.000 empleos “plenos” que permitieron reemplazar 295.000 empleos de calidad deficiente (subempleos) y ofrecer 1.452.000 nuevos empleos plenos a personas que antes no tenían trabajo.
- Tan sólo en 2003 (el año de la reforma) se crearon 1.123.000 empleos “plenos” (una cifra récord en nuestra historia) que permitieron reducir el número de subempleos en 276.000 y generar un empleo neto de 847.000.

Sin embargo, la polémica académica –nacional e internacional– sobre los efectos de esa reforma ha sido intensa debido, principalmente, a las diferencias metodológicas para separar los impactos de la reforma de los impactos de otros factores (como el mayor crecimiento). No obstante, a pesar de la polémica –exacerbada por el hecho de que la misma ley estableció que su continuidad dependía de la evaluación de los resultados⁶–, la mayoría de esos estudios concluyen en sus efectos positivos⁷; y aunque uno de ellos es menos optimista⁸, ninguno recomienda echarla para atrás. El Cuadro 10 resume los impactos encontrados por los diferentes estudios agrupando los resultados por los efectos de la reforma sobre calidad, ocupación, subempleo, horas de trabajo y salarios. La tercera columna indica si el efecto sobre la variable de la cuarta columna es positivo (+), negativo (-) o nulo (o), y la quinta columna indica si los efectos sobre grupos vulnerables fueron mayores (Sí) o iguales a los del promedio de la población (No). De las quince variables analizadas solo hay efectos negativos sobre tres variables.

⁶ El artículo 46 de la Ley 789 de 2002 establece en su parágrafo final que “transcurridos dos años de la vigencia de la presente ley(...)el Gobierno presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

⁷ Hugo López et. al., Impacto de la reforma laboral sobre la generación y calidad del empleo. CIDE. Jairo Núñez Méndez. Universidad de los Andes. Éxitos y fracasos de la reforma laboral. Diciembre, 2004. Amarante, V. and R. Arim. 2005. “Los efectos de la reforma laboral de 2002 en el mercado laboral colombiano.” Mimeo. Montevideo, Uruguay.

⁸ Gaviria, A. 2005. “La reforma laboral de 2002: ¿Funcionó o no?” Mimeo. Bogotá, Colombia.

Cuadro 10
Impactos de la reforma laboral

Mercado laboral	Autor	Efecto	Variable considerada	Grupos vulnerables
Calidad	Amarante y Arim	+	Disminución trabajo informal	No
	Gaviria	+	Disminución trabajo informal	No
		-	Afiliación a salud y pensiones	-
	Núñez	+	Flujo de desempleo/sector formal	No
Ocupación	Amarante y Arim	+	Probabilidad de empleo	Sí
		o	Probabilidad de desempleo	o
	Gaviria	-	Ocupación servicio/comercio vs. industria	-
	López	+	Cambios elasticidad empleo-PIB	-
		+	Empleo no calificado	Sí
	Núñez	+	Reducción en duración de desempleo	No
		+	Reducción en duración de empleo	Sí
Subempleo	Gaviria	+	Subempleo por insatisfacción de horas	-
Horas	Amarante y Arim	-	Horas trabajadas normalmente	Sí
	Gaviria	+	Horas trabajadas normalmente	-
Salarios	Amarante y Arim	+	Remuneración promedio	Sí

C. La pobreza rural⁹

Aunque que Colombia es una democracia de larga tradición, que la economía de mercado está consagrada en la Constitución Política como la forma predominante de generación de riqueza y que desde hace década y media la orientación de la política económica ha sido la de buscar una integración creciente a los mercados mundiales, Colombia sigue siendo una nación de ingreso medio con grandes desequilibrios internos, tanto entre el campo y la ciudad, como entre las regiones. En efecto, el ingreso per cápita del campo representa 31,4% del ingreso per cápita urbano. De manera similar, el ingreso per cápita del departamento más pobre del país (Chocó) llega a representar 22,3% del ingreso per cápita de Bogotá, la ciudad más próspera¹⁰. Así las cosas, los niveles de pobreza son bien diferenciados entre el campo y la ciudad. En 2005, la pobreza urbana fue de 42,3%, mientras la rural alcanzó 68,2%. En cuanto a las diferencias en pobreza por regiones, se tiene el contraste entre la pobreza de Chocó (78,5%) y la de Bogotá (28,4%).

⁹ El texto central de esta sección lo redactó José Leibovich.

¹⁰ Cálculos a partir de la Encuesta Continua de hogares, 2005, Dane.

Es en el campo donde siguen presentándose los fenómenos más marcados de violencia¹¹. Así mismo, fenómenos como la migración del campo a la ciudad y de regiones de la periferia al centro siguen dándose de manera ostensible. Según cálculos a partir de la ECV de 2003, la tasa anual de migración interna del campo a la ciudad es del orden de 1,3%. Hablamos de 153 mil migrantes al año, del campo a la ciudad, que lo están haciendo por razones económicas, expectativas de mayores oportunidades en educación y empleo, y por problemas asociados a la violencia¹².

Entender las razones por las cuales el desarrollo colombiano ha sido tan desequilibrado (entre el campo y la ciudad, y entre regiones) y, en particular, por qué el desarrollo rural se ha quedado estancado es clave para poder elaborar una estrategia integral de reducción de la pobreza. Esta sección presenta el diagnóstico de los determinantes de la pobreza rural; las principales estrategias para reducirla serán expuestas en el Capítulo V, sección D.

1. Las teorías del desarrollo y la migración interna¹³

Hoy en día, en la mayoría de las naciones en proceso de desarrollo, la población vive crecientemente en las ciudades y la migración campo-ciudad continúa. Estimativos con base en las ECH del Dane reportan que en Colombia el 75% de la población vive en las cabeceras municipales, mientras a mediados del siglo XX, llegaba apenas a ser de 40%. Esto a pesar de que las de economías de aglomeración en las ciudades son importantes y los niveles de informalidad y desempleo son notorios. Entonces, ¿por qué sigue dándose esta migración? Esencialmente, porque los migrantes rurales tienen la **expectativa** de obtener mejores oportunidades de educación, empleo, calidad de vida, ingreso monetario, etc. en las ciudades, en relación con la situación que enfrentan en el campo respecto a las mismas variables. Pero no sólo es el espejismo de una mera expectativa. A la postre, en términos intergeneracionales, los migrantes terminan quedándose en las ciudades, pues la calidad de vida, los ingresos, los activos que acumulan terminan siendo efectivamente superiores a los que hubieran alcanzado quedándose en el campo.

¹¹ Estudios han mostrado que la causalidad en muchas regiones va de violencia a pobreza, aunque no se puede descartar la causalidad inversa, igualmente. Ver Montenegro y Rivas (2005)

¹² Los desplazados por la violencia son una fracción de número citado. Así por ejemplo, según datos del SUR, en 2005 se desplazaron por la violencia 131.716 personas que representan cerca de 40% del promedio de familias que migraron entre 1999 y 2003.

¹³ Ver A. Lewis (1954), M. Todaro y S. Smith (2003).

Cualquier intervención del Estado “exitosa” que procure mejorar la situación del empleo y los ingresos en los centros urbanos, para disminuir el desempleo y la informalidad, y mejorar los ingresos de las capas pobres urbanas, dejando de lado la situación que enfrentan los pobladores rurales, sólo exacerbaría el fenómeno migratorio. Así, se ahonda la problemática social urbana por los nuevos migrantes, se contribuye a despoblar parte del territorio gracias a la migración inducida y se mantiene el nivel de precariedad de la población rural que decide no migrar.

Por ello, las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza deben abocar la problemática que enfrenta la población rural: la bajísima productividad del trabajo, la precariedad en las condiciones de empleo, los magros niveles de ingreso generados, la incipiente seguridad social. Se trata de que el Estado cuente con una política de desarrollo rural integrado que facilite un crecimiento acelerado del producto agropecuario, principal actividad productiva en el campo, para lo cual se requiere un mejor funcionamiento de los mercados de productos y factores, que haya presencia de las instituciones del Estado en el campo y se mejoren los activos con que cuenta la población rural (educación, capacitación, seguridad social, acceso a tierras, crédito, tecnología, etc.).

Complementario a lo anterior, se requiere facilitar el crecimiento de la demanda por producción agropecuaria, la cual se genera tanto con una reorientación de la producción hacia los mercados internacionales como hacia los centros urbanos, gracias a la generación de ingresos y empleo en las ciudades, al poner en práctica las estrategias para superar la pobreza urbana.

Adicionalmente, se debe estimular en el campo la diversificación hacia actividades productivas no-agrícolas, como los servicios, intensivas en trabajo, que perfectamente pueden ser soportadas por comunidades rurales.

2. Diagnóstico básico

a. La pobreza rural es persistente en el tiempo

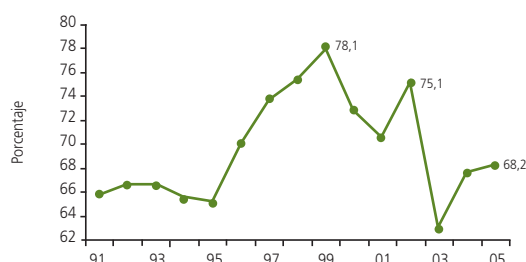
Pese a la recuperación económica observada desde 2002, la pobreza rural en Colombia no ha podido retornar a los niveles registrados a mediados de la década de los noventa,

ya de por sí bastante elevados. Luego del pico vivido en 1999 (78,1%), la incidencia de la pobreza se ha reducido en casi 10 puntos, ubicándose en 68,2% en 2005. En cifras absolutas, los porcentajes anteriores se traducen en 7,8 millones de personas pobres en el campo colombiano en 1996, que suben a 8,9 millones en 1999 y que se reducen a 8 millones en 2005. (Gráfico 33)

La indigencia presenta un comportamiento similar al de la pobreza. En 1995, el 27% de la población se encontraba en pobreza extrema (3,5 millones de personas), porcentaje que se elevó a 48,6% en 1999 (5,5 millones) y que según los datos más recientes llegó a 28% en 2005 (3,2 millones) (Gráfico 34). En resumen, la pobreza rural representa 36,5% de la pobreza nacional y 49,2% de la indigencia total.

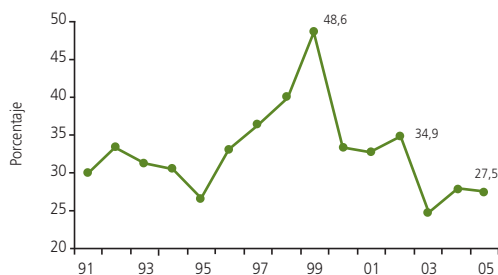
Los retos para la política pública no son nada despreciables. Se trata de corregir un fenómeno estructural caracterizado por un equilibrio de bajo crecimiento en el área rural, en el que una población con bajo capital humano, baja productividad laboral y, por ende, bajos ingresos, gran informalidad y altos niveles de pobreza se mantiene, a la par con una dinámica de crecimiento del PIB rural mediocre, en el cual el sector agropecuario es el principal responsable. Este “equilibrio” se cierra, con la migración a los centros urbanos, que como se mencionó antes, es del orden de 1,3% por año de la población rural (alrededor de 150.000 personas/año).

Gráfico 33
Incidencia de la pobreza-zonas rurales



Fuente: Estimaciones MERPD con base en las ENH.

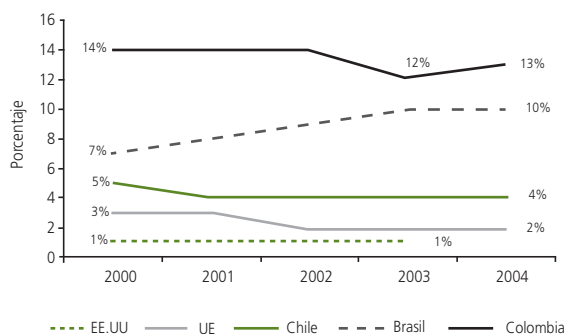
Gráfico 34
Incidencia de la indigencia-zonas rurales



Fuente: Estimaciones MERPD con base en las ENH.

La evolución del sector agropecuario se observa al pasar de una participación del sector en el PIB nacional de 17% al inicio de la década de los noventa a cerca de 13% en 2005. Si bien, la pérdida de participación del PIB agropecuario es un patrón conocido en el proceso de desarrollo, más por efecto del dinamismo de nuevas actividades productivas intensivas en innovación tecnológica y toda vez que en países como Estados Unidos o los miembros de la Unión Europea este porcentaje no supera el 2% (Gráfico 35), lo preocupante en Colombia ha sido la falta de una política activa que permita desarrollar las potencialidades de los recursos abundantes del campo colombiano: tierra, biodiversidad y mano de obra. Por su parte, en materia de empleo, la evolución en el área rural ha consistido en una gradual recomposición hacia mayor participación del empleo en servicios y comercio, en desmedro de la agricultura.

Gráfico 35
Participación del PIB agrícola en el PIB total



Fuente: World Development Indicators database

Al bajo dinamismo de la economía rural se suman otras características de los hogares que inciden negativamente en su vulnerabilidad frente a la pobreza. En particular, el mayor tamaño de las familias rurales (4,2 frente a 3,9 para las zonas urbanas) el menor grado de escolaridad (4,3 vs. 7,6) y el menor acceso a servicios públicos hacen que la pobreza en las áreas rurales sea pertinaz. (Cuadro 11)

Cuadro 11
Algunas características de los hogares rurales

	Urbano	Rural	Nacional
Tamaño del hogar	3,9	4,2	4,0
Ingreso per cápita	616.240	187.543	509.572
Años de educación	7,6	4,3	6,7
Acueducto ^{1/}	97,4	66	
Alcantarillado ^{1/}	90,2	57,9	

^{1/} ECV-2003 cálculos DNP.

Fuente: ECH III-Trim 2005, cálculos de la DDS-DNP.

b. Mercado laboral rural: empleo estancado (en particular el agrícola), bajos ingresos laborales y bajo cumplimiento de la regulación laboral ¹⁴

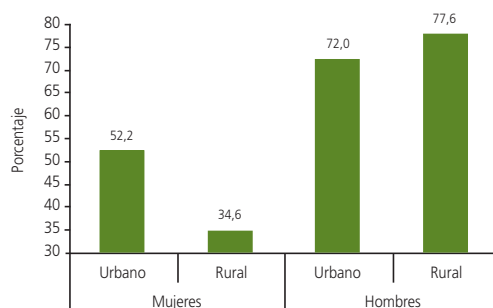
La población rural es en promedio más joven, casi 5 años de diferencia, y tiene 3,3 años menos en promedio de educación que la población urbana. Aunque las tasas de participación totales son similares, hay grandes diferencias por género. En el sector rural los hombres participan 12 puntos porcentuales más que en el urbano y, por el contrario, las mujeres participan 16 puntos porcentuales menos en el sector rural respecto al urbano. En términos de tasa de desempleo, éstas son muy inferiores en el sector rural. En cuanto a la composición del empleo, las diferencias también son importantes: mientras que los asalariados representan un 40% del empleo rural, en el sector urbano alcanzan a ser más del 55% de los ocupados. Por otra parte, los trabajadores familiares sin remuneración llegan a representar casi 10% de los

¹⁴ Esta sección está basada fundamentalmente en el estudio "Algunos aspectos del funcionamiento del mercado laboral en el sector rural" de J. Tenjo, L. F. Bernat y A. Uribe, contratado para esta Misión.

ocupados en el sector rural, mientras que en el urbano tan sólo representan 3,6%. En cuanto a los ingresos, el ingreso per cápita rural es apenas 30% del ingreso per cápita urbano.

Controlando por la demografía y el nivel educativo, la pobreza rural se explica fundamentalmente por las características y el comportamiento del mercado laboral. La tasa de ocupación rural ha sido oscilante, pero el nivel medio de largo plazo no ha cambiado y es ligeramente superior a la urbana (cercana al 53%). No obstante, se registran diferencias no despreciables en las tasas de participación por sexo, en detrimento de la participación de las mujeres en las áreas rurales, que es 17,6% menor que la de las mujeres en áreas urbanas (Gráfico 36).

Gráfico 36
Tasa global de participación por sexo y zona-2005



Fuente: ECH III-Tim 2005, cálculos de la DDS-DNP

Por el lado de la demanda, el empleo agropecuario es el más importante en número. En 2005 se contabilizaban alrededor de 4 millones de empleos equivalentes, cifra que ha permanecido similar a la de 1988. El único incremento destacable en el empleo rural es en el sector terciario (comercio y servicios) que pasa de representar 15% del empleo total en el sector en 1988, a 26% en 2004.

Aunque el desempleo ha caído en esta década, el problema en el sector rural es, sobre todo, de bajos ingresos. Esto es consistente con las mediciones de subempleo en el

campo. En efecto, las tasas de subempleo son mucho mayores que las de desempleo (4 veces mayor). Estas tasas están concentradas, principalmente, entre los hombres casados (miembros secundarios del hogar), que muestran tasas de desempleo bajas y las hijas casadas del jefe del hogar. Este fenómeno parece consistente con una estrategia de supervivencia basada en familias extendidas. Se podría concluir que la familia extendida juega un papel importante como mecanismo de protección social informal ante las dificultades de acceso a mecanismos formales de protección social.

Análisis de correlación efectuados con datos de las ECH muestran la asociación importante entre menores tasas de participación y pobreza, mayores tasas de desempleo y pobreza, y mayores tasas de subempleo y pobreza.

Si bien, los ingresos relativos de un trabajador rural son hoy mejores que los de 1996, siguen siendo equivalentes, en promedio, a dos tercios del salario mínimo legal y a menos de la mitad de un salario promedio urbano; esto sin contar el menor grado de formalización de la economía rural, donde el nivel de afiliación a protección social es mucho menor.

Pese a la pérdida de participación en la última década y media, el sector agropecuario sigue siendo el principal generador de empleo rural con poco menos del 60% del empleo total, siguiéndole en orden de importancia el comercio, los servicios y la manufactura.

Por otra parte, ha habido una recomposición del trabajo en el sentido de una pérdida relativa del trabajo asalariado (40% en 2004) y un aumento del no asalariado (60%) (sobre todo, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración). Este fenómeno probablemente es la respuesta a las inflexibilidades del mercado laboral y a sus sobre costos, para evitar el pago del salario mínimo y demás contribuciones a la seguridad social y parafiscales.

Del análisis de los salarios por hora en términos reales calculados a partir de las ECH, se concluye que éstos estuvieron estancados entre el comienzo de la década de los noventa y el último dato analizado (2004). En cuanto a las ganancias reales por hora (remuneración a los cuenta propia), se deterioraron durante el periodo analizado.

Por otra parte, observando por sectores económicos, los salarios y ganancias por hora más bajos se hallan siempre en la agricultura, mientras los más elevados están en el sector servicios. Se confirma a partir de esta información, el estancamiento de la productividad del sector agropecuario y la baja remuneración del trabajo en ese sector.

Al cotejar los ingresos laborales observados en el sector rural con el salario mínimo vigente, se encuentra que la proporción de personas que devengan por debajo del mínimo es muy elevada. En septiembre de 2005 y para tomar sólo los trabajadores con jornadas semanales mayores de 30 horas, el 62,7% de los asalariados y 85,0% de los no asalariados ganaban menos del salario mínimo. Por sectores económicos, la evasión del mínimo para los asalariados es mayor en el sector agropecuario. En el caso de los trabajadores de cuenta propia no se puede caracterizar como un fenómeno de evasión. Más bien, es la alternativa de generación de ingresos de baja productividad que representa el costo de oportunidad frente a emplearse como asalariado o permanecer en el desempleo.

Fuera del menor nivel educativo de la población rural respecto a la urbana, ésta también tiene menor cobertura en salud (52%), una muy baja cobertura en pensiones (6% de los trabajadores afiliados a un fondo de pensiones) y una menor capacitación o entrenamiento (4% de los trabajadores declaran haber recibido algún entrenamiento) respecto a los trabajadores urbanos (10,8%).

Se concluye que el principal problema de la mayoría de los pobladores rurales es la baja productividad y, por ende, los bajos ingresos, y no necesariamente un problema de falta de empleo. La existencia de un sector de libre entrada (informal) permite que la población que lo desee pueda trabajar, generando su propio empleo, aunque de muy baja remuneración. Esto es consistente con tasas de desempleo bajas en el sector rural, conformadas, sobre todo, por trabajadores secundarios.

Dado lo anterior, la principal implicación de política es la imperiosa necesidad de aumentar la productividad del trabajo en el sector rural. Ello implica aumentar los niveles de capital humano en el sector rural (educación, capacitación, asistencia técnica). El acceso a factores complementarios del trabajo es un factor que afecta positivamente la productividad laboral. En el caso rural y de la agricultura

en particular, estos factores son el capital, acceso a crédito y tierra (titulación y saneamiento de títulos).

Puesta en evidencia la irrelevancia de la política de salario mínimo en el campo, se debería procurar bajar su nivel y hacerlo más compatible con los niveles de productividad observados. Se requeriría, a la par, contar con una mayor eficacia de los sistemas de vigilancia y control en las áreas rurales. En cuanto a la seguridad social, el Estado debería buscar la cobertura total en salud y permitir contribuciones a pensiones por debajo del mínimo.

c. Causas básicas de la pobreza rural

Descontando el café –que ha perdido participación en el largo plazo y que sigue siendo importante para los pequeños productores–, la economía campesina ha estado relegada fundamentalmente a productos no transables para el mercado interno cuya demanda es muy inelástica al PIB¹⁵.

El sector agropecuario mostró un escaso dinamismo en años recientes. En efecto, de una participación de 17% en el PIB total hacia 1990, su participación ha caído a 13%, 15 años después. La apertura económica desarrollada al inicio de la década pasada pretendía que en el sector agropecuario se reasignaran sus recursos hacia las actividades con mayores ventajas competitivas, esto es, disminución de la participación de cultivos transitorios –cereales y oleaginosas– y aumento de cultivos permanentes –palma africana, cacao, caucho, frutales, etc.–, más intensivos en empleo y con mayores posibilidades de exportación; sin embargo, la verdad es que este proceso se dio de manera muy parcial y, por el contrario, lo que ocurrió al poco tiempo de efectuada la apertura fue una contrarreforma tendiente a volver a proteger a los principales cultivos de sustitución de importaciones (cereales y oleaginosas).

Así las cosas, el sector hoy presenta altos niveles de protección a cereales, oleaginosas y otros cultivos intensivos en capital, y de bajo empleo por unidad de producto.

¹⁵ Esta sección está basada, en parte, en el estudio “Pobreza rural: Evaluación y diagnóstico de las políticas nacionales”, elaborado por el CRECE para esta Misión.

Los costos de esa protección y los subsidios del Presupuesto Nacional destinados mayoritariamente a estos mismos cultivos son muy altos y sustraen recursos que podrían emplearse en programas de desarrollo rural, desarrollo de infraestructura, acceso a información de mercados, a tecnología, etc¹⁶.

El empleo agropecuario medido en empleos permanentes equivalentes permaneció prácticamente estancado entre 1990 y 2005. El alza del empleo en los permanentes (exportables y otros) fue de 2,8% anual, lo que compensó la caída en los transitorios, en el café y en el sector pecuario. Por su parte, la producción campesina, relegada a la producción de no transables, depende sólo del mercado interno, dado que la elasticidad ingreso de la demanda es muy baja.

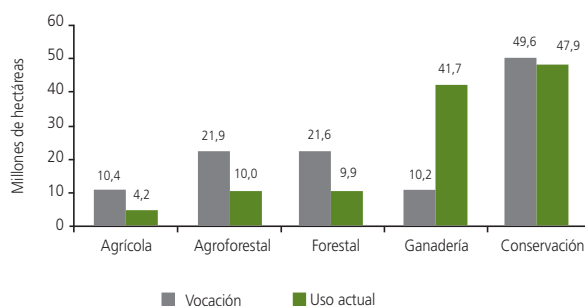
El escaso dinamismo de la producción agrícola hace que la tierra se siga utilizando en ganadería extensiva. Por lo menos 60% de la tierra con vocación agrícola se emplea en ganadería extensiva, mientras una parte de la tierra dedicada a cultivos está por fuera de la tierra con vocación agrícola (Gráfico 37). Los latifundios se acrecientan con efectos ecológicos nocivos y la tierra se sigue concentrando de manera violenta en manos de la mafia.

Las políticas para la agricultura comercial han contado con un amplio instrumental, cada vez más sofisticado pero con una rigidez extrema a la hora de las reformas o los desmontes. Por su parte, las políticas para los campesinos y el desarrollo rural, siempre sustentadas en el problema de la pobreza rural, han estado ligadas al desarrollo de una institucionalidad pública sujeta a los ciclos políticos y residual en términos presupuestales.

Las políticas de desarrollo rural aplicadas en Colombia desde la década del cincuenta del siglo pasado han tenido bastante responsabilidad en los resultados mencionados antes. Ellas han estado basadas en una visión dual de la agricultura, separando entre una agricultura moderna y comercial (productora de alimentos y materias primas transables) y la agricultura tradicional (vinculada a la producción de alimentos no transables).

¹⁶ En pesos constantes, el presupuesto de inversión del sector de agricultura en 2006 representa el 55% del presupuesto de este sector en 1997 (\$623 vs. \$1.124 miles de millones, respectivamente).

Gráfico 37
Vocación vs. uso de la tierra



Fuente: IGAC-Corpoica, "Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia 2002", cálculos de DDRS.

Esto se traduce en que el acceso a los factores productivos, por parte de los pobres del campo, sigue sin resolverse. En cuanto a la tierra, los patrones de concentración de la propiedad del suelo se han agravado con la violencia. Respecto a las políticas de crédito, la baja cobertura de servicios financieros para los pequeños productores, no se ha resuelto, pese al desarrollo de nuevos instrumentos de apoyo como el CIF o el ICR, que por requisitos está restringido a los productores con acceso al sistema financiero, es decir, los pequeños productores no tienen acceso.

En lo referente a las políticas de gasto público social, éstas han estado sesgadas hacia los centros urbanos y, si bien, ha habido avances en coberturas de salud, educación, saneamiento básico, seguridad social, la brecha entre el campo y la ciudad se mantiene.

D. Desplazamiento

1. ¿Cuántos son los desplazados y qué explica su desplazamiento?

Aunque no existe un consenso sobre el número de víctimas del desplazamiento forzoso, las estadísticas coinciden en destacar el elevado incremento del número de colombianos desplazados por la violencia entre 1999 y 2002¹⁷, así como su posterior descenso a partir de 2005. Según el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), en 2003, 414 mil colombianos engrosaron las filas del desplazamiento forzoso, mientras que en 2005, ese mismo indicador fue de 106 mil personas. En febrero de 2007, el número de víctimas ascendía a casi dos millones de personas. Un estudio de Forero (2003)¹⁸ advierte que en Colombia, las amenazas generalizadas representan el 55% de las causas de este fenómeno. Según este mismo autor, otros aspectos que motivan el desplazamiento son los enfrentamientos armados (30,6%), las amenazas específicas (6,4%), las masacres (3,9%); y las tomas, ataques, reclutamientos forzosos y otras (3,6%).

2. ¿Dónde están y quiénes son los desplazados?

En cuanto a la distribución departamental de los desplazados, las estadísticas del SIPOD indican que las regiones que registran el mayor porcentaje de hogares recibidos son Antioquia (13%), Bogotá (9%) y Bolívar (7%). Por su parte, los departamentos con el mayor índice de hogares expulsados son Antioquia (16%), Bolívar (10%) y Magdalena (6%). Respecto a las características sociodemográficas, las estadísticas del SIPOD muestran que la mayoría de los jefes de hogar de las familias desplazadas son hombres, con edades entre los 18 y los 64 años. Así mismo, se encuentra que 43% de las personas desplazadas son adultos entre los 18 y los 64 años, y que 36% son niños de 0 a 17 años. Los adultos mayores apenas llegan a ser 3% de las víctimas del desplazamiento forzoso.

¹⁷ Forero, E. (2003); Ibáñez, A. y A. Moya (2005), citados en CNC (2007).

¹⁸ Citado en CNC (2007) Op. Cit.

3. ¿Cuáles son las características socioeconómicas de los desplazados?

Una descripción realizada por el CNC (2007)¹⁹, donde se compara a los desplazados con las familias en situación de pobreza extrema y de pobreza, muestra que mientras los jefes de hogar de los primeros tienen, en promedio, 6,3 años de escolaridad, los segundos tienen 4 y 5,3 años, respectivamente. También señala que 21,7% de los niños desplazados de 7 a 17 años no asisten a los establecimientos educativos, mientras que este mismo indicador, entre los niños de los hogares no pobres, apenas llega a ser de 9,7%. Vale la pena destacar que la principal razón que argumentan los desplazados para no asistir, son los altos costos educativos y la falta de dinero para sufragarlos²⁰.

En cuanto a la salud, el CNC (2007) encuentra que 66,5% de la población desplazada no está afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mientras que en los hogares en situación de pobreza, este indicador es de 44,5%, y entre los pobres extremos, es de 52,1%. De igual manera, los cálculos del CNC (2007) sugieren que 40% de los desplazados tenían un estado de salud regular o malo en el momento de la encuesta²¹. Por otra parte, los indicadores de tenencia de la vivienda de las familias desplazadas son inferiores a los de los hogares en situación de pobreza extrema y pobreza. Según el CNC (2007), apenas 20,3% de los desplazados son propietarios de su vivienda, mientras que en los grupos de pobres extremos y pobres, estos indicadores son de 48% y 47%, respectivamente. No obstante, el CNC (2007) advierte que el porcentaje de hogares en situación de pobreza que habitan viviendas inadecuadas supera el de los desplazados (10,3%), con un porcentaje de 14,1%.

Finalmente, respecto a las condiciones del mercado laboral que enfrentan los desplazados, el CNC (2007) muestra que sólo 4,8% de los desplazados han asistido alguna vez a cursos de capacitación para el trabajo. En cuanto a los indicadores de participación, desempleo y ocupación, el CNC (2007) señala que las tasas de desempleo más altas las enfrentan las personas en situación de pobreza, con 17,7%, seguidos por los desplazados con 14,3%. Consistente con lo anterior, se encuentran

¹⁹ A partir de la Encuesta de Calidad de Vida (2003)

²⁰ CNC (2007) Op. Cit.

²¹ Se refiere a la Encuesta de Calidad de Vida 2003, utilizada por el Centro Nacional de Consultoría para el citado estudio.

tasas de participación y ocupación superiores para la población desplazada²². En 2003, la tasa global de participación de los desplazados era de 65,6%, mientras que la de las personas en situación de extrema pobreza y pobreza era de 56% y 62%, respectivamente²³. Por su parte, la tasa de ocupación de los desplazados era de 56%, mientras que la de los pobres extremos y pobres era de 46% y 53%, respectivamente²⁴. Por último, el CNC encuentra que el promedio del ingreso total del hogar desplazado es de \$710.000 mensuales, mientras que el de los pobres es de \$600.000 y el de los pobres extremos de \$223.000.

Se observa, por consiguiente, que la población en situación de desplazamiento mejora el acceso a algunos de los servicios básicos como la salud y la educación, al tiempo que empeora las condiciones de vivienda y el acceso al mercado laboral y su citación de ingresos.

4. ¿Qué propone la MERPD para los desplazados?

El diagnóstico indica que los desplazados padecen necesidades similares a las de las familias en situación de extrema pobreza y pobreza. En tal sentido, la MERPD propone incorporar a estas familias a la Red Juntos, y a la Política de Generación de Empleo e Ingresos, instrumentos que son parte integral de la estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad en Colombia. No obstante, como la Red fue diseñada para otro tipo de población, se deben hacer los ajustes que permitan realizar las acciones para garantizar el derecho a la verdad, justicia y reparación por parte de esta población, y fortalecer la dimensión de habitabilidad, que reviste gran importancia para los desplazados. No hacer estos ajustes implica grandes riesgos para la Red, en el sentido de fracasar sobre una población para la cual no fue diseñada. Otras propuestas y un diagnóstico más amplio se pueden encontrar en el documento realizado para la MERPD por Ibáñez y Moya (2005).

²² CNC (2007). Op. Cit.

²³ Ibidem

²⁴ Ibidem

E. Demografía y pobreza²⁵

Según Núñez y Cuesta (2006b), un sinnúmero de hechos estilizados y estudios empíricos han documentado la existencia del vínculo entre la demografía y la calidad de vida de los individuos. A nivel macro, la relación entre estos dos fenómenos puede ser de diversa índole, pero, en general, se puede afirmar que en el agregado, la pobreza y la demografía se relacionan a través del crecimiento económico y la distribución del ingreso²⁶. Por un lado, el producto interno bruto (PIB) depende positivamente de la población, sin embargo, el ingreso medio que recibe una persona se reduce a medida que aumenta la población, *ceteris paribus*²⁷. Núñez y Cuesta (2006) advierten que la existencia de esta disyuntiva indica que, de alguna manera, existe un tamaño óptimo de población que minimiza el nivel de pobreza. Si la población es mayor que este nivel óptimo, la sobrepoblación se traduce en altos niveles de desempleo y, si la población es menor que este nivel óptimo, se genera una restricción al crecimiento del PIB²⁸. A nivel micro, los efectos negativos del crecimiento poblacional sobre la calidad de vida de las personas pueden manifestarse a través de: i) una reducción de las inversiones en acumulación de capital humano; ii) restricciones a la participación laboral; iii) niveles precarios de ahorro de la familia (Alonzo, 2004); y iv) conformación de estructuras familiares más propensas a crear o perpetuar situaciones de pobreza extrema (Schiller, 2004).

Parte importante de la discusión entre el vínculo existente entre demografía y pobreza se centra en las razones de causalidad entre estos dos fenómenos²⁹. ¿Es la pobreza la que causa resultados demográficos negativos? ¿O son los resultados demográficos negativos los que causan pobreza?³⁰ La falta de un consenso sobre las respuestas a estos interrogantes sugiere que esta relación puede ser circular, y los resultados de uno y otro fenómeno se refuerzan entre sí para generar trampas de pobreza³¹. Por un lado, la pobreza puede restringir el acceso al sistema educativo, limitar el uso de

²⁵ Esta sección es de autoría de Flórez y Soto (2005) y Núñez y Cuesta (2006b) y constituye el resumen de los estudios que realizaron los investigadores para la MERPD.

²⁶ Núñez y Cuesta (2006b)

²⁷ *Ibidem*

²⁸ *Ibidem*

²⁹ *Ibidem*

³⁰ *Ibidem*

³¹ *Ibidem*

métodos de planificación familiar y acelerar el inicio de las relaciones sexuales y la primera unión, determinantes próximos de la tasa de fecundidad adolescente³². Por otra parte, la decisión de ser madre adolescente puede ocasionar deserción escolar, desacumulación de capital humano, restricciones a la participación laboral y obstáculos en el proceso de generación de ingresos del nuevo hogar constituido por la adolescente, hechos que causan pobreza³³. Frente a la realización de estos fenómenos, las familias quedan atrapadas, generación tras generación, en un círculo vicioso que contrarresta sus esfuerzos por superar la situación económica adversa y, a su vez, alimenta las condiciones que la crearon³⁴. Como lo afirman algunos estudios (Moore & Sugland, 1996; Guzmán, 2000), el embarazo precoz puede ser tanto causa como efecto de pobreza. Flórez y Soto (2005) afirman que las condiciones de pobreza favorecen el embarazo adolescente y éste, al mismo tiempo, perpetúa las condiciones de pobreza.

En esta sección se presenta un diagnóstico de la fecundidad adolescente en Colombia, la evidencia empírica del vínculo entre demografía y pobreza; y las intervenciones en salud sexual y reproductiva que pueden reducir el riesgo de ser madre adolescente y el tamaño del hogar y que, por tanto, ayudan a contrarrestar los efectos negativos de demografía sobre la pobreza.

1. Diagnóstico: tendencias y perfiles de las madres adolescentes

a. Tendencias

Se revierte el descenso de la fecundidad adolescente observado en los años setenta y mediados de los ochenta. Aumenta el riesgo de ser madre adolescente en las regiones de Atlántico, Antioquia y Tolima/Huila³⁵.

Según Flórez y Soto (2005), en 1990 la tasa de fecundidad adolescente había descendido a 70 nacidos vivos por cada mil mujeres entre 15-19 años; sin embargo, en 1995 y en 2000, este indicador aumenta nuevamente, hasta alcanzar niveles cercanos a los observados hace treinta años: 85 por mil³⁶. El aumento en la tasa de

³² Ibídem

³³ Ibídem

³⁴ Núñez y Cuesta (2006a) Op. Cit.

³⁵ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

³⁶ Ibídem

fecundidad adolescente, frente al descenso en la fecundidad total, hace que la primera contribuya cada vez más a la segunda³⁷. Así, mientras en 1969 la tasa de fecundidad adolescente aportaba 7% de la fecundidad total, en 1990 aportaba el 12%, y en 2000 llegó a contribuir con 16%³⁸. Flórez y Soto (2005) advierten que este patrón se presenta en las zonas urbanas y en las zonas rurales³⁹; sin embargo, los cambios observados en el campo son mayores. En 2000, la tasa de fecundidad adolescente en las zonas rurales fue casi el doble de la observada en las zonas urbanas, contribuyendo así en mayor proporción a la fecundidad total⁴⁰. Para Flórez y Soto (2005), este diferencial a favor de las zonas urbanas ha sido asociado al mayor acceso al sistema educativo, oportunidades de empleo y métodos de planificación familiar que tienen las jóvenes urbanas.

Flórez y Soto (2005) señalan que otro indicador de la fecundidad adolescente es la proporción de adolescentes que ha iniciado la maternidad. La evidencia que presentan Flórez y Soto (2005) indica que la proporción de adolescentes con hijos o embarazadas aumentó en la última década: en 1990, el 12,8% de las adolescentes ya eran madres o estaban embarazadas, mientras que en 2000, tal proporción alcanzó 19,1%. Esta tasa aumentó en las zonas urbanas y en las rurales, pero es mayor en el campo⁴¹. Por otra parte, la proporción de madres adolescentes que tuvieron su hijo antes de los 18 años aumenta de 7% en 1990 a 11% en 2000⁴². Así, no solo la proporción de adolescentes con hijos ha aumentado, sino que la edad a la cual tienen ese primer hijo ha disminuido⁴³. Finalmente, la distribución de las madres adolescentes por número de hijos indica que los grandes cambios observados a partir de 1990 se han manifestado en un hijo más⁴⁴.

Según Flórez y Soto (2005), estudiar las tendencias en el nivel de fecundidad adolescente observando las mujeres entre 15-19 años de edad no permite realizar un análisis completo, ya que dicha información se encuentra censurada. Por tal razón, las autoras advierten que es mejor analizar la experiencia en fecundidad hasta una

³⁷ Ibidem

³⁸ Ibidem

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ Ibidem

⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

⁴⁴ Ibidem

edad dada, de mujeres que superan esta edad particular. En términos generales, Flórez y Soto (2005) encuentran que la fecundidad durante la adolescencia aumentó en la cohorte más joven. Mientras aproximadamente 29% de las mujeres entre 30-34 años de edad habían sido madres antes de los 20 años, este porcentaje aumenta alrededor de 36% entre las mujeres de 20-24 años⁴⁵. El aumento en la proporción de madres se da desde los 15 años, es decir, en las edades tempranas del ciclo reproductivo⁴⁶. Estos cambios entre cohortes refuerzan los hallazgos previos que indican que la fecundidad adolescente ha aumentado y que el patrón se ha rejuvenecido⁴⁷. Esto significa, según Flórez y Soto (2005), que no solo la incidencia de la fecundidad entre las adolescentes es ahora mayor, sino que el *timing* se ha acelerado, desplazando así el patrón hacia las edades más jóvenes. Esta tendencia es válida tanto en la zona urbana como en la rural. No obstante, en las zonas rurales el desplazamiento ha sido mayor frente al que muestran las zonas urbanas⁴⁸.

Flórez y Soto (2005) encuentran que entre regiones, las tendencias presentan un comportamiento heterogéneo. Mientras en unas aumenta, en otras disminuye o se estabiliza⁴⁹. En 2000 estas diferencias son evidentes: por ejemplo, la proporción de adolescentes alguna vez embarazadas varía entre 14% en Medellín y 37% en el litoral Pacífico⁵⁰. Aún controlando por el grado de urbanización, se encuentran diferencias importantes: 14% en Medellín y 21% en Cali⁵¹. Así mismo, las regiones de Atlántico, Antioquia y Tolima/Huila muestran aumentos significativos⁵². Por otra parte, en el último quinquenio se observa un incremento de la fecundidad adolescente en Bogotá⁵³. Entre 2000 y 2005, el porcentaje de mujeres alguna vez embarazadas en el Distrito pasó de 16,7% a 22,6%⁵⁴. En ese mismo periodo, la fecundidad de las adolescentes en la región Pacífica cayó de 23% a 20,3%; en la región Atlántica aumentó de 18,9% a 19%; en la región Oriental de 17,3% a 18,9%; y en la región Central de 19,4% a 21,5%⁵⁵. Así, Flórez y Soto (2005) señalan que las tendencias y diferencias que

⁴⁵ Ibídem

⁴⁶ Ibídem

⁴⁷ Ibídem

⁴⁸ Ibídem

⁴⁹ Ibídem

⁵⁰ Ibídem

⁵¹ Ibídem

⁵² Ibídem

⁵³ Ibídem

⁵⁴ Ibídem

⁵⁵ Ibídem

se observan en el país parecen responder no sólo a contrastes en las condiciones socioeconómicas, a diferencias en las oportunidades laborales y educativas, y niveles de acceso a servicios de planificación familiar para los jóvenes; sino a diferencias culturales y del significado de la familia, el matrimonio, la maternidad, y diversos procesos de socialización⁵⁶.

b. Perfiles de las madres adolescentes

Educación. Flórez y Soto (2005) afirman que, teóricamente, un aumento en el nivel educativo de la mujer incrementa el costo de oportunidad de su tiempo, lo cual se traduce en un aumento de la edad a la primera unión, y al nacimiento de su primer hijo, y eventualmente, en una disminución en el número total de hijos al final del ciclo reproductivo⁵⁷. Los diferenciales por nivel educativo de las adolescentes para cada una de las actividades reproductivas: –inicio de relaciones sexuales, unión, uso de métodos de planificación familiar y maternidad–, muestran que existe una fuerte asociación entre educación y estos indicadores, tanto en las zonas urbanas como en las rurales⁵⁸. Así, hay una mayor proporción de adolescentes menos educadas que han iniciado relaciones sexuales, que han iniciado una unión, y que han tenido al menos un hijo o están embarazadas⁵⁹. Por otra parte, aunque la proporción de adolescentes que han experimentado estos eventos se incrementa a través del tiempo en las educadas y no educadas, los aumentos han sido más marcados entre las adolescentes de mayor nivel educativo⁶⁰. Esto implica una disminución de los diferenciales entre grupos de educación, que favorece a las adolescentes menos educadas⁶¹. Mientras en 1990 la proporción de adolescentes menos educadas con al menos un hijo era 3 veces la proporción observada en las más educadas, en 2000 la relación era únicamente 2 a 1⁶².

Pobreza. La literatura también presenta amplia evidencia de que la maternidad a edades tempranas no es homogénea por grupos socioeconómicos, sino que es más alta

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Ibidem

⁶⁰ Ibidem

⁶¹ Ibidem

⁶² Ibidem

entre los pobres (Guzmán, 2000; Ordóñez y Murad, 2000, citado en Flórez y Soto, 2005). A partir del análisis de un índice de activos del hogar realizado por Flórez y Soto (2005), se confirma que las adolescentes de los quintiles más bajos tienen, en promedio, mayor probabilidad de ser madres que las de los estratos más altos. Así, Flórez y Soto advierten que en 2000, el 40% de las adolescentes del quintil más bajo habían tenido un hijo o habían estado embarazadas alguna vez⁶³, mientras que tan sólo 8% de las de estrato alto habían experimentado alguno de estos eventos. Este comportamiento por quintil de pobreza evidencia el fuerte impacto que tiene la fecundidad adolescente en los estratos más bajos y, por tanto, más vulnerables⁶⁴. Son las jóvenes de menores recursos quienes están siendo madres a edades cada vez más tempranas⁶⁵. La proporción de madres antes de los 15 años es de 2% a 3% entre las niñas del estrato bajo, mientras que es prácticamente inexistente entre las de estratos altos⁶⁶.

Según Flórez y Soto (2005), el entorno en el cual se desarrollan las jóvenes tiene una fuerte relación con el comportamiento de los embarazos precoces. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2000 indica que los hogares donde hay adolescentes son más pobres⁶⁷ en comparación con la totalidad de los hogares. El 25% de los hogares con adolescentes se encuentran en situación de pobreza y 31% en miseria, frente a 21,7% en pobreza y 6,3% en miseria a nivel de todos los hogares⁶⁸. Este comportamiento se acentúa en los hogares de las adolescentes más jóvenes (15-17 años)⁶⁹. El 34% de los hogares de este grupo etáreo se encuentran en miseria frente a 26% de las adolescentes entre 18 y 19 años⁷⁰. De forma similar, de las adolescentes que han sido madres, 17,5% vivían en hogares en situación de pobreza y 22,5% en miseria (Profamilia, 2000, citado en Flórez y Soto, 2005).

Contexto familiar. Dentro de los indicadores de contexto familiar, las características de la madre y la forma de constitución de la familia se consideran de gran importancia para explicar el desarrollo psicosocial de los adolescentes, especialmente para las

⁶³ Incluye a las adolescentes en embarazo cuando se realizó la encuesta y aquellas que han tenido una pérdida.

⁶⁴ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

⁶⁵ *Ibidem*

⁶⁶ *Ibidem*

⁶⁷ Se utiliza NBI (Necesidades Insatisfechas Básicas) como el indicador de la situación socioeconómica de los hogares.

⁶⁸ SISD y Misión Social, DNP citado en López, H. (2005)

⁶⁹ Profamilia (2000) citado en Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

⁷⁰ *Ibidem*

niñas⁷¹. Bajo nivel de ingreso, jefatura femenina, bajo nivel educativo de la madre son factores que aumentan la probabilidad de inicio de actividades sexuales y reproductivas entre las adolescentes (Flórez y Núñez, 2002, citado en Flórez y Soto, 2005). La forma de constitución de la familia también parece afectar dicho comportamiento⁷². Resultados para Bogotá y Cali indican que la proporción de adolescentes que han iniciado relaciones sexuales, que han tenido un embarazo o han tenido un hijo nacido vivo es consistentemente mayor entre aquellas adolescentes cuyas madres están en unión consensual o son separadas/divorciadas que entre las que tienen madres en uniones legalmente constituidas (legal o religiosa), independientemente del estrato socioeconómico⁷³. Con relación a los hogares que establecen las adolescentes, los indicadores no son favorables⁷⁴. Según la ENDS-2000, menos de 29% son catalogados como no pobres, frente a un 44% que se considera en situación de miseria⁷⁵. Cuando viven con otras personas, su situación socioeconómica no mejora y se elevan los niveles de miseria⁷⁶. Entre aquellas que viven con el cónyuge e hijos, 49% de los hogares de las adolescentes más jóvenes se encuentran en miseria, si vive sólo con los hijos es de 41% y si vive sólo con el cónyuge es de 37%⁷⁷.

Maternidad y nupcialidad. Flórez y Soto (2005) afirman que en 1990, la proporción de adolescentes del primer quintil que han iniciado relaciones sexuales (32%) es el doble de la observada en el estrato alto (15%). Aunque la proporción de adolescentes que ha iniciado relaciones sexuales aumenta entre 1990 y 2000 en todos los estratos, la diferencia entre las más pobres y las más ricas disminuye⁷⁸. La proporción de las que han iniciado relaciones sexuales antes de los 15 años muestra diferenciales mucho más marcados entre estratos (10 a 1), los cuales se han mantenido a través del tiempo⁷⁹. Así, las adolescentes más pobres inician más rápido y con mayor intensidad su actividad sexual que las adolescentes más ricas⁸⁰.

⁷¹ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

⁷² *Ibidem*

⁷³ *Ibidem*

⁷⁴ *Ibidem*

⁷⁵ *Ibidem*

⁷⁶ *Ibidem*

⁷⁷ *Ibidem*

⁷⁸ *Ibidem*

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ *Ibidem*

La nupcialidad entre las adolescentes, al igual que el inicio de relaciones sexuales, es mucho más intensa y con un patrón más joven en los quintiles bajos que en los altos⁸¹. Según Flórez y Soto (2005), en 1990, cerca de 29% de las adolescentes del quintil 1 ya estaban en unión, mientras que esta cifra es tan sólo 6% en las del quintil 5. La diferencia entre estos dos quintiles se incrementa entre el inicio y final de la década, al pasar de casi 5 veces en 1990 a más de 6 en 2000⁸². Este patrón, más intenso en los estratos bajos, se caracteriza también por ser más joven: una mayor proporción de adolescentes pobres se unen antes de los 15 años (8%) que las del estrato alto (menos de 1%)⁸³. Con relación al tipo de unión, las uniones consensuales son mucho más comunes en el estrato bajo que en el alto, situación que es mucho más marcada en 2000 que en 1990⁸⁴. Así, en 2000, la cuarta parte de las adolescentes más pobres estaban en unión consensual, mientras que la cifra es sólo 2% en las del estrato alto⁸⁵.

Planificación familiar. Contrario a los diferenciales en la fecundidad, Flórez y Soto (2005) afirman que el inicio de relaciones sexuales y la nupcialidad, el uso de métodos de planificación familiar no muestra diferencias importantes por nivel socioeconómico. No hay desigualdades importantes por quintiles entre adolescentes que alguna vez han utilizado métodos de planificación, ni entre las que los usaban en el momento de la encuesta, ni entre las que recurrían a los métodos modernos⁸⁶. Sin embargo, sí se observan diferencias a favor de los estratos altos en las necesidades insatisfechas de planificación familiar⁸⁷. Aunque estos diferenciales disminuyen entre 1990 y 2000, claramente indican una mayor necesidad insatisfecha entre las adolescentes de menor nivel socioeconómico, con sus efectos negativos sobre una mayor fecundidad no deseada⁸⁸. De hecho, de las adolescentes que han tenido un hijo, el 56% no deseaba ese embarazo (Profamilia, 2000, citado en Flórez y Soto, 2005).

⁸¹ Ibídem

⁸² Ibídem

⁸³ Ibídem

⁸⁴ Ibídem

⁸⁵ Ibídem

⁸⁶ Ibídem

⁸⁷ Demanda insatisfecha incluye a las mujeres actualmente embarazadas o amenorreicas cuyo último embarazo no fue deseado, mujeres fértiles que no están embarazadas ni amenorreicas que no desean más hijos, mujeres actualmente embarazadas o amenorreicas cuyo último embarazo sí fue deseado, pero más tarde y mujeres fértiles que no están embarazadas ni amenorreicas que sí desean más hijos pero prefieren esperar por lo menos dos años (DHS, 2000).

⁸⁸ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

2. ¿Cuál es el vínculo entre demografía y pobreza?

A pesar de los resultados demográficos y la relevancia del tema para el diseño de las políticas sociales, la relación entre el crecimiento poblacional y la calidad de vida de los individuos no ha sido suficientemente estudiada en Colombia. Núñez y Cuesta (2006b) analizan el vínculo entre demografía y pobreza estimando el efecto de la fecundidad adolescente sobre los años de educación, la participación laboral y la estructura del hogar que conforman las mujeres que experimentan este fenómeno; así como los efectos de ser madre adolescente sobre la salud, la educación y el riesgo de trabajo infantil de los niños que nacen de un embarazo adolescente. Una vez han encontrado el impacto de la fecundidad adolescente sobre las principales variables que determinan los ingresos y, por ende, la pobreza, los autores estiman los determinantes de la fecundidad incluyendo variables de política. Con esta aproximación, Núñez y Cuesta (2006) presentan la evidencia del vínculo entre demografía y pobreza; posteriormente, analizan las intervenciones en salud sexual y reproductiva que pueden reducir la pobreza al combatir la fecundidad adolescente y, por tanto, mejorar la educación, la participación laboral y la estructura familiar que conforman las adolescentes en Colombia.

Además de constituir la primera aproximación empírica al análisis del vínculo entre demografía y pobreza, este trabajo realiza aportes metodológicos muy importantes al estudio de este fenómeno, lo que asegura la confiabilidad y relevancia de sus resultados. Entre otros aspectos, los autores utilizan el método de variables instrumentales para resolver la endogeneidad entre la decisión de ser madre adolescente y las variables de resultado que se analizan. Así mismo, implementan el método de ecuaciones simultáneas para evaluar el efecto de la edad del primer nacimiento sobre la pobreza, dentro de un contexto donde otros eventos también tienen lugar. Como lo ha documentado la evidencia empírica de otros países, los hallazgos de este estudio indican que los efectos de la fecundidad adolescente sobre el capital humano de las adolescentes y sus hijos son negativos, estadísticamente significativos e importantes en magnitud.

a. Efectos sobre las variables de capital humano de las madres adolescentes: menos años de educación, menor participación laboral, hogares más numerosos y estructuras familiares más inestables.

Las estimaciones por el método de *variables instrumentales* indican que las mujeres con fecundidad adolescente tienen, en promedio, menos educación que las jóvenes que no tienen hijos en esta etapa de su vida. Para las mujeres de la cohorte de 22 a 24 años de edad, el rezago educativo es de 4,4 años, para las de 25 a 27 años es de 4,5, y para las de 28 a 30 años es de 5,4 años de educación. Las estimaciones con efectos fijos coinciden con estos hallazgos, al igual que los resultados del modelo de ecuaciones simultáneas. La evidencia de este último indica que la fecundidad adolescente incide negativamente en la escolaridad de las mujeres que sufren este fenómeno, y es mayor el efecto entre las de 20 a 23 años de edad.

En cuanto a la participación laboral, los resultados indican que las mujeres con fecundidad adolescente tienen una probabilidad 13% menor de trabajar que aquellas que no experimentaron este fenómeno. Como lo sugiere la literatura, a pesar de la necesidad de generar ingresos para la crianza del niño, las mujeres que son madres en la adolescencia enfrentan restricciones a la participación laboral (Klepinger, Lundberg y Plotnick, 1997; Schiller, 2004; Flórez y Soto, 2005). Esto puede sugerir que estas mujeres reciben ingresos de sus familias o de otras fuentes y, por tanto, no requieren salir a participar en el mercado de trabajo. Sin embargo, el resultado de la menor participación, unido al hecho de que estas mujeres acumulan menos años de educación, indica que realmente lo que ocurre es que estas mujeres se enfrentan a una menor demanda por parte de los empleadores, que están en libertad de contratar mujeres de su misma edad, más calificadas.

Respecto a la estructura familiar, los coeficientes de todas las medidas coinciden con los resultados esperados. Las madres adolescentes tienen una probabilidad 7% menor de estar casadas cuando nace su primer hijo, una probabilidad 40% menor de no casarse nunca, 30% más de probabilidad de estar casadas actualmente, y 18% mayor probabilidad de haberse casado más de una vez. El primer resultado coincide con el imaginario colectivo sobre los efectos de la fecundidad adolescente en la conformación de un hogar: las niñas quedan embarazadas y los padres no adquieren un compromiso formal con la adolescente. No obstante, los últimos tres coeficientes parecen contradecir la evidencia por el fenómeno de la madre soltera asociado a la fecundidad adolescente. El argumento que esclarece la aparente contradicción es que aunque las madres adolescentes sí se casan, también es cierto que esas uniones no

son muy estables, como lo confirma su mayor probabilidad de haberse casado más de una vez. Por último, los autores encuentran que las madres adolescentes tienen, en promedio, 1,9 hijos más que las mujeres que permanecen sin hijos durante esta etapa de su vida.

b. Efectos sobre las variables de capital humano de los hijos de las madres adolescentes: menor probabilidad de estar vacunado, mayor riesgo de contraer enfermedades, menos años de educación y menor asistencia escolar.

Además de afectar negativamente la acumulación de capital humano de las jóvenes madres, la fecundidad adolescente tiene efectos negativos y estadísticamente significativos sobre la salud y la educación de los niños que nacen de un embarazo adolescente. Los menores de 18 años que son hijos de madres adolescentes tienen, en promedio, una probabilidad 8% menor de haber sido vacunados. Entre los menores de 5 años, dicha probabilidad es de 7%. Así mismo, los hijos de madres adolescentes enfrentan mayor riesgo de contraer enfermedades por una probabilidad 2% mayor de presentar mal estado de salud. En cuanto a la educación, los niños de 6 a 11 años que son producto de un embarazo adolescente tienen, en promedio, 0,18 años menos de escolaridad que aquellos que no son hijos de madres adolescentes. El mismo ejercicio realizado para los menores de 12 a 18 años de edad indica que los hijos de las madres adolescentes tienen, en promedio, 0,3 años menos de educación. Como se esperaría, los niños de 6 a 11 años de edad, hijos de madres adolescentes, tienen una probabilidad de asistir a un establecimiento educativo 1% menor que aquellos que no lo son. Entre los menores de 12 a 18 años de edad, el impacto es de 3%. Contrario a lo esperado, no se encuentra evidencia de mayor riesgo de trabajo infantil entre los hijos de las adolescentes.

c. Intervenciones de política que contribuyen a reducir la fecundidad adolescente en Colombia: educación y servicios de salud sexual y reproductiva para los pobres.

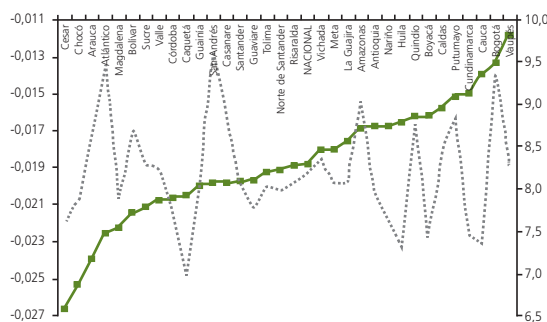
Después de estimar los efectos de la fecundidad adolescente sobre las principales variables que determinan los ingresos, Núñez y Cuesta (2006) implementan un modelo multinivel para identificar las intervenciones más relevantes en salud sexual y reproductiva que disminuyen la fecundidad adolescente y, por tanto, contribuyen

a reducir la pobreza. Como se ha encontrado en estudios para otros países, los resultados de este ejercicio indican que la educación reduce la probabilidad de ser madre adolescente. En promedio, un año adicional de educación reduce la probabilidad de tener un hijo antes de los 20 años en 2%. Por otra parte, un mayor tiempo de exposición a la actividad sexual aumenta la probabilidad de ser madre adolescente en 1%. En contraste, la edad de la primera relación sexual no parece tener efectos sobre este fenómeno. Otras variables de política como el uso de anticonceptivos y las necesidades insatisfechas de planificación familiar presentan los efectos esperados. En promedio, aquellas mujeres que usan anticonceptivos tienen 5% menos probabilidad de ser madres adolescentes; y aquellas con necesidades insatisfechas de planificación familiar, 9% más.

Las diferencias en los efectos de las intervenciones en salud sexual y reproductiva, por departamentos, se presentan en los gráficos 38 a 41. Con frecuencia, se argumenta que el efecto de la educación sobre la fecundidad adolescente es resultado de los logros educativos de la región que se analiza, es decir, que esta variable tiene un impacto positivo sobre el riesgo de ser madre adolescente porque el promedio de años de educación de esa región es alto. No obstante, la evidencia que se presenta en el Gráfico 38 desestima este argumento. La línea punteada representa el promedio de años de educación –escala del eje derecho–; y la línea continua, el impacto de la educación sobre el riesgo de ser madre adolescente –escala del eje izquierdo–. En el departamento del Atlántico, cuyo promedio de años de educación es superior al de la mayoría de los departamentos de Colombia (9,4), el efecto de la educación sobre la fecundidad adolescente es -0,022. En otro caso, se observa que, en Bogotá, el promedio de años de educación es 9,3 y el efecto de una intervención en educación sobre el riesgo de ser madre adolescente es -0,01. Así, se presenta evidencia de que en dos regiones con un promedio de años de educación similar, los efectos de las intervenciones en educación sobre la fecundidad adolescente son diferentes.

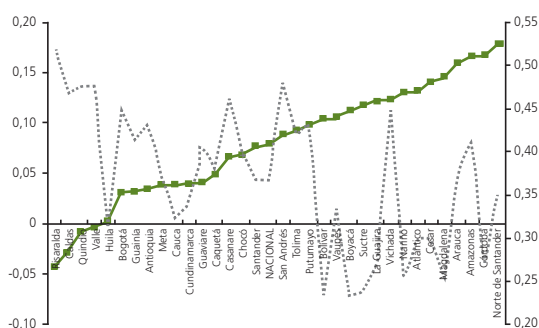
El Gráfico 39 presenta las diferencias departamentales del efecto de una intervención para mejorar la satisfacción de las necesidades de planificación familiar. La línea punteada representa el porcentaje de mujeres que manifestaron necesidades insatisfechas de planificación familiar en cada departamento –escala del eje derecho–, y la línea continua es el efecto de esta variable sobre el riesgo de ser madre adolescente

Gráfico 38
*Efecto de la educación sobre la fecundidad adolescente,
 por departamentos-Colombia, 2005*



Fuente: Núñez y Cuesta (2006b)

Gráfico 39
*Efecto de las necesidades insatisfechas de planificación familiar sobre la fecundidad
 adolescente, por departamentos-Colombia, 2005*



Fuente: Núñez y Cuesta (2006b)

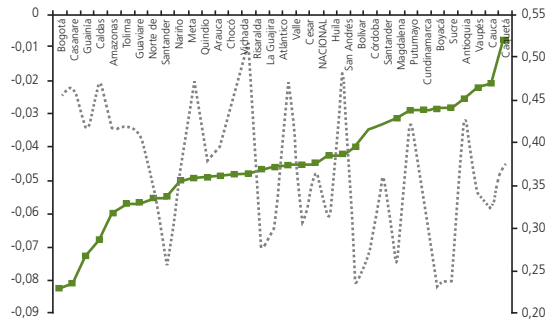
—escala del eje izquierdo—. Como se puede observar, la insatisfacción en el uso de métodos de planificación familiar aumenta el riesgo de ser madre adolescente en todos los departamentos, con excepción de Valle, Quindío, Caldas y Risaralda. En Boyacá, aunque sólo 23% de las mujeres manifiestan tener necesidades insatisfechas de planificación familiar, una intervención para mejorar su nivel de satisfacción puede reducir la fecundidad adolescente en 11%. En contraste con lo anterior,

en el departamento de Huila, donde se registra una insatisfacción de 30%, una intervención para mejorar la satisfacción de las necesidades de planificación familiar no tiene efecto alguno sobre el riesgo de ser madre adolescente. En Bogotá, 45% de las mujeres manifiestan tener necesidades insatisfechas de planificación familiar, y una intervención que reduzca dicha insatisfacción podría reducir la fecundidad adolescente en 3%.

El Gráfico 40 muestra las diferencias departamentales de una intervención para aumentar el uso de métodos anticonceptivos. La línea punteada representa el porcentaje de mujeres que manifestaron necesidades insatisfechas de planificación familiar en cada departamento –escala en el eje derecho–, y la línea continua es el efecto de esta variable sobre el riesgo de ser madre adolescente –escala en el eje izquierdo–. Como se esperaría, el uso de métodos anticonceptivos disminuye el riesgo de ser madre adolescente en todos los departamentos. En Bogotá, donde 45% de las mujeres manifiestan usar estos métodos, una intervención para aumentar el uso de anticonceptivos podría reducir la fecundidad adolescente en 8%. En Cauca, Caquetá y Vaupés, más de 30% de las mujeres manifiestan utilizar anticonceptivos, pero una intervención para incrementar el uso de estos métodos no tendría efectos importantes sobre la reducción de la fecundidad adolescente. Una hipótesis para explicar este resultado es la alta concentración de indígenas en estas zonas del país, cuyas diferencias étnicas y culturales pueden conducir al fracaso de cualquier intervención en este sentido.

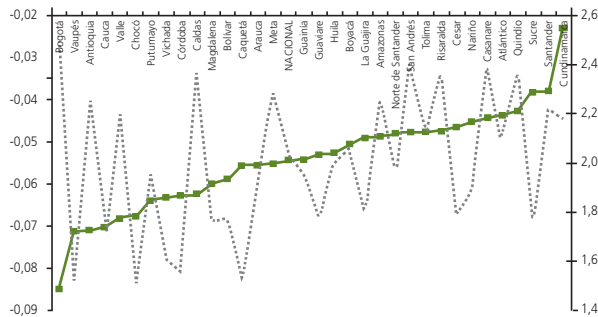
El Gráfico 41 muestra las diferencias departamentales de una intervención para mejorar el bienestar socioeconómico de la población. La línea punteada representa el promedio de nivel de Sisbén en cada departamento –escala en el eje derecho–, y la línea continua es el efecto de esta variable sobre el riesgo de ser madre adolescente –escala en el eje izquierdo–. Políticas orientadas a combatir la pobreza tendrían un efecto importante en la reducción de la fecundidad adolescente en Colombia. Como se puede observar, en todos los departamentos, un cambio en las condiciones socioeconómicas reduce la fecundidad adolescente en un rango que oscila entre 1% y 9%.

Gráfico 40
Efecto del uso de métodos anticonceptivos sobre la fecundidad adolescente, por departamentos-Colombia, 2005



Fuente: Núñez y Cuesta (2006b)

Gráfico 41
Efecto de la pobreza medida por Sisbén sobre la fecundidad adolescente, por departamentos-Colombia, 2005



Fuente: Núñez y Cuesta (2006b)

3. Alcance y debilidades de las políticas y programas de salud sexual y reproductiva

a. El Plan Nacional para la Educación Sexual (PNES)

Pese a los avances normativos e institucionales, los esfuerzos por implementar este plan no han tenido un impacto significativo en el comportamiento reproductivo de

los adolescentes. Los recursos financieros e institucionales se han venido agotando, generando un profundo debilitamiento de los programas de educación sexual en los colegios⁸⁹.

Alcance. La educación sexual ha sido señalada como una de las principales herramientas para la prevención de la fecundidad en las adolescentes y los riesgos de mortalidad materna e infantil⁹⁰. Según Flórez y Soto (2005), en la década de los setenta, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) incorpora la asignatura de Comportamiento y Salud a los programas académicos de los últimos niveles de la secundaria⁹¹. En esta asignatura debían abordarse temas como el noviazgo y los valores, y ampliarse los contenidos de la fisiología del sistema reproductor⁹². En 1992, mediante la creación del Plan Nacional para la Educación Sexual (PNES), el Gobierno Nacional obliga a los colegios y escuelas a elaborar planes educativos en materia de Salud Sexual y Reproductiva (SSR) para todos los estudiantes de bachillerato⁹³. Este Plan, además de incluir educación para los adolescentes en materia de SSR, brinda capacitación a los docentes para implementarlo adecuadamente⁹⁴.

Debilidades. Flórez y Soto (2005) afirman que el PNES permitió llevar a la práctica los programas de educación sexual en los colegios. Entre otros aspectos, este Plan estimuló la producción de material educativo de apoyo, permitió desarrollar actividades formativas para los docentes y funcionarios del sector educativo, propició campañas de difusión de estos temas en las entidades territoriales, investigaciones para enriquecer este proyecto y acciones para profundizar las relaciones intersectoriales con el Ministerio de Salud (López, 2004, citado en Flórez y Soto, 2005). Sin embargo, Flórez y Soto (2005) señalan que estos esfuerzos no han tenido un impacto significativo en el comportamiento reproductivo de los adolescentes en los últimos años⁹⁵. Por un lado, las acciones del Plan han perdido importancia en la agenda de los gobiernos regionales y nacionales⁹⁶. Los recursos financieros y la voluntad política se

⁸⁹ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ Ibidem

⁹² Ibidem

⁹³ Ibidem

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ Ibidem

han venido agotando; eso ha generado un profundo debilitamiento de la educación sexual en todos los niveles: nacional, departamental y local⁹⁷.

Este debilitamiento de los programas de educación sexual ha hecho que las acciones del PNES se limiten a procesos informativos de los servicios existentes para evitar embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual⁹⁸. Por otra parte, la cátedra de educación sexual de los colegios se ha concentrado en la exaltación del componente genital de la sexualidad, omitiendo otras dimensiones de la SSR como la afectividad y la comunicación⁹⁹. Los temas que se abordan son principalmente los órganos sexuales, las infecciones de transmisión sexual, los métodos anticonceptivos, el embarazo y el aborto¹⁰⁰. Así mismo, la metodología empleada para el desarrollo de las clases se caracteriza por ser descriptiva y no reflexiva, debido a que los profesores o conferencistas invitados por las instituciones exponen los temas de forma magistral, sin propiciar un espacio para la participación y discusión de estos temas (Vargas et. al., 2004, citado en Flórez y Soto, 2005). En general, se observa que la educación sexual se ha limitado a acciones aisladas que pocas veces cumplen con los requerimientos mínimos para recibir la denominación de programa: un conjunto estructurado y organizado de acciones y recursos, especificado de forma rigurosa para alcanzar unos objetivos definidos previamente, que es implantado sistemáticamente en un periodo de tiempo determinado y en un contexto específico (Vargas, 2005a, citado en Flórez y Soto, 2005).

b. Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS)

Desconocimiento de la población acerca de los servicios a los cuáles tiene derecho, baja demanda de los servicios, oferta limitada de anticonceptivos y fraccionamiento de los servicios.

Alcance. El SGSS cuenta con dos planes de beneficios; el Plan Obligatorio de Salud (POS), que funciona bajo dos regímenes: el contributivo y el subsidiado (POS y

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Ibidem

⁹⁹ Ibidem

¹⁰⁰ Ibidem

POSS, respectivamente), y el Plan de Atención Básica (PAB)¹⁰¹. En materia de salud sexual y reproductiva, el POSS incluye programas de atención a la mujer gestante, inmunizaciones, prevención de EDA e IRA, planificación familiar y prevención de las Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS)¹⁰². Por su parte, y adicionalmente a estos servicios, el POSS incluye la atención del parto de bajo riesgo, la atención especializada de la gestante con riesgo y del menor de un año, la atención hospitalaria de la gestante de mayor riesgo, las complicaciones del puerperio, la atención de mayor complejidad para el menor de un año, las complicaciones por EDA y el tratamiento integral al paciente con sida (Tono, T. et. al., 2002, citado en Flórez y Soto, 2005).

Las acciones en SSR del PAB, se concentran en ofrecer planificación familiar para hombres y mujeres en edad fértil¹⁰³. Esta atención incluye los siguientes servicios¹⁰⁴:

- Consulta por primera vez de medicina general para hombres y mujeres.
- Consulta de control de seguimiento de programa por médico general para hombres y mujeres.
- Inserción de dispositivo intrauterino anticonceptivo (DIU), incluye el dispositivo.
- Suministro de anticonceptivos hormonales orales.

El PAB comprende las actividades de información, prevención, detección temprana, nutrición, y atención de algunos temas relacionados con la SSR, especialmente servicios de planificación familiar¹⁰⁵. Adicionalmente, la prestación de los servicios de éste plan son gratuitos y de carácter obligatorio para las entidades de salud¹⁰⁶. Otras líneas de acción que involucra a la población adolescente junto con otras poblaciones, están contenidas en el Plan de Atención Materno Infantil (Artículo 165, Parágrafo 2)

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² Ministerio de Salud (1996). Resolución 3997 de 1996. Presidencia de la República, Bogotá. Citado en Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹⁰³ Más específicamente, los procedimientos que se adelantan en materia de planificación familiar para mujeres son: consulta de planificación familiar, consulta de control de planificación familiar, aplicación de dispositivo intrauterino, esterilización femenina. Y para hombres: consulta de primera vez por medicina general, vasectomía y consulta de control por médico.

¹⁰⁴ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹⁰⁵ *Ibidem*

¹⁰⁶ La financiación de este plan será garantizada por recursos fiscales del Gobierno Nacional, y complementada con recursos de los entes territoriales. (Ley 100 de 1993, Artículo 164)

donde se especifica la creación de un programa especial de información y educación de la mujer en temas relacionados con salud integral y educación sexual¹⁰⁷.

El PAB también plantea formalmente la consejería en planificación familiar como uno de los servicios básicos para los usuarios en edad reproductiva¹⁰⁸. Esta reglamentación busca que los profesionales oferentes de los servicios de salud no sólo promuevan e informen sobre los métodos de planificación familiar, sino que integren entre sus actividades la consejería, estrategia que garantiza a los(as) usuarios el acceso a servicios de buena calidad¹⁰⁹. Esta reglamentación va en la línea de que la simple oferta de los métodos anticonceptivos no es suficiente y se deben construir nuevas formas para la prestación de los servicios de planificación familiar¹¹⁰.

Debilidades. Según Flórez y Soto (2005), la puesta en marcha de los servicios de SSR del SGSS presenta grandes limitaciones, que van desde el desconocimiento de la población acerca de los servicios a los cuales tiene derecho, hasta la reducida oferta de métodos anticonceptivos que cubren los planes, y el fraccionamiento de los servicios que se otorgan. Un estudio realizado en Cali (Moreno, 2004, citado en Flórez y Soto, 2005) muestra que el 94% de las mujeres en edad fértil no tenían conocimiento sobre los programas de planificación familiar al cual tenían derecho. Sumado a este desconocimiento, las mujeres que menos asisten a dichos programas son las adolescentes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2001; Prendes et. al., 1999 en Moreno, 2004, citados en Flórez y Soto, 2005) y solteras, así como aquellas que no han tenido hijos (Profamilia, 2000, citado en Flórez y Soto, 2005), que son las mujeres que enfrentan mayor riesgo de fecundidad adolescente¹¹¹. Este comportamiento posiblemente está influenciado por el temor de que sean reconocidas como sexualmente activas, especialmente entre las adolescentes que no han establecido una unión estable¹¹². Adicionalmente, la mayor participación en estos programas de las mujeres que no trabajan sugiere que los horarios de atención limitan

¹⁰⁷ Para estas acciones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar destina el 2% de los recursos anuales del 10% de los recursos a que se refiere el parágrafo 1° del artículo 10 de la Ley 60 de 1993 y el porcentaje de la subcuenta de promoción del Fondo de solidaridad y garantía que define el Gobierno Nacional, previa consideración del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

¹⁰⁸ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹⁰⁹ <http://tone.udea.edu.co/revista/sep96/consejer.html>

¹¹⁰ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹¹¹ *Ibidem*

¹¹² *Ibidem*

el acceso de las que sí están activas en el mercado laboral (Moreno, 2004, citado en Flórez y Soto, 2005). Por otra parte, los jóvenes que usan los servicios señalan que éstos no son adecuados para ellos, se quejan de la atención por parte del personal y de la información que se les ofrece (Flórez et. al., 2004; Profamilia, 2000b, citado en Flórez y Soto, 2005). Otro problema que puede limitar el acceso de los adolescentes a estos programas es que para recibir la atención es necesario presentar el carné de afiliación a la ARS, y en la mayoría de los casos, estos documentos permanecen en poder de las madres de los adolescentes. Dadas estas limitaciones¹¹³, la mayoría de las mujeres acceden a los servicios de planificación en el sector privado¹¹⁴. Las droguerías, farmacias y otras instituciones del sector privado proveen a las adolescentes el 69% de los métodos anticonceptivos, frente a 5% de las ARS o EPS y 12% de las instituciones de salud gubernamentales (Profamilia, DHS-2000b, citado en Flórez y Soto, 2005). Paradójicamente, aunque los servicios estén a disposición de los potenciales beneficiarios, los problemas señalados ocasionan la ineficacia de los programas de SSR¹¹⁵.

Otro estudio realizado por la Fundación Corona encuentra que, tanto en las grandes ciudades como en los pequeños municipios, la provisión de servicios por parte de las EPS se concentra principalmente en intervenciones educativas, y muy poco en el suministro de métodos avanzados de planificación familiar¹¹⁶. Adicionalmente, este trabajo encuentra que en los hospitales públicos las coberturas muestran un escaso desarrollo, tanto en las intervenciones educativas como en la aplicación de los métodos de planificación¹¹⁷. La provisión de los servicios incluidos en estos programas se hace por *demand espontánea*, la cual es muy baja en hombres y mujeres (Tono, T. et. al., 2002, citado en Flórez y Soto, 2005). Según Núñez y Cuesta (2006b), estos lamentables hechos son el resultado de varios desaciertos normativos que han debilitado el cumplimiento de la política de salud sexual y reproductiva en Colombia. En 2000, con la expedición de la resolución 412, el MPS definió las normas técnicas y las guías de atención para los temas de promoción y prevención¹¹⁸. Sin embargo, varias de las actividades allí señaladas no están incluidas en el POS ni el POSS¹¹⁹.

¹¹³ Ver otras limitaciones en Moreno, 2004.

¹¹⁴ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹¹⁵ Ibídem

¹¹⁶ Ibídem

¹¹⁷ Ibídem

¹¹⁸ Núñez y Cuesta (2006b) Op. Cit.

¹¹⁹ Ibídem

Frente a este escenario, el MPS se vio obligado a expedir la resolución 3384 de 2002, donde determinó que los servicios que no están cubiertos por el POS deben atenderse con recursos del Fosyga, en el régimen contributivo, y con recursos de oferta, en el régimen subsidiado¹²⁰. Esta decisión terminó por eliminar la responsabilidad de las ARS en el desarrollo de algunas de las acciones en salud sexual y reproductiva, puesto que las tareas de promoción y prevención están en cabeza de los municipios y distritos, como lo indica el artículo 46 de la Ley 715¹²¹. Lamentablemente, una evaluación de las acciones de protección específica, detección temprana y atención de las enfermedades de interés en salud pública¹²², indica que las EPS obtienen resultados deficientes y muy deficientes en consulta de control por primera vez y en esterilizaciones quirúrgicas¹²³. Núñez y Cuesta (2006b) afirman que, si esto es así en el régimen contributivo, poco podría esperarse de lo que se hace a través de las IPS del régimen subsidiado, que son más difíciles de controlar y donde el acceso es totalmente voluntario.

c. La Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (PNSSR)

Fracasa en la meta de reducir la fecundidad adolescente en el periodo 2002-2006 de 19% al 14%. Entre 2000 y 2005 el porcentaje de adolescentes que alguna vez habían estado embarazadas llegó a ser 20,5%¹²⁴.

Aunque en febrero de 2003, el Ministerio de la Protección Social lanzó con gran expectativa la PNSSR para el periodo 2002-2006, y no sobra reconocer su esfuerzo por diseñar una estrategia para mejorar la SSR de los colombianos, en el final del periodo propuesto para alcanzar las metas de dicha política, los resultados no son satisfactorios¹²⁵. Entre otros aspectos, la PNSSR se proponía reducir la fecundidad adolescente de 19% a 14% y, según la ENDS-2005, esa tasa no solo no disminuyó, sino que pasó de 19% en 2000 a 20,5% en 2005¹²⁶. ¿Qué puede estar detrás de este resultado? En términos de política social, el principal obstáculo para el éxito de

¹²⁰ *Ibidem*

¹²¹ *Ibidem*

¹²² MPS (2005)

¹²³ Núñez y Cuesta (2006b) Op. Cit.

¹²⁴ *Ibidem*

¹²⁵ *Ibidem*

¹²⁶ *Ibidem*

una iniciativa que pretende atacar un problema, es que dicha política no se traduzca en programas que materialicen sus estrategias y líneas de acción, o que dichos programas no cuenten con la vigilancia y control del cumplimiento de sus planes¹²⁷. En el tema de los adolescentes, la PNSSR planteaba como una de sus líneas de acción el desarrollo de proyectos para que los adolescentes:

- Llevaran a cabo acciones de auto-cuidado centrado en la doble protección.
- Demandaran métodos anticonceptivos adecuados a sus condiciones.
- Desarrollaran capacidades de negociación con su pareja sobre el método anticonceptivo y de protección que se elige en un momento dado.
- Retardaran la edad de inicio de las relaciones genitales, la frecuencia con que éstas se tienen, y la edad de la concepción.
- Cuestionaran los modelos sociales y culturales que posicionan el embarazo precoz como una forma de ganar estatus o reconocimiento social o afectivo.

Aunque una evaluación rigurosa de la PNSSR desborda los objetivos del estudio de Núñez y Cuesta (2006b), es indudable que las metas no se están cumpliendo y esto puede estar relacionado con la falta de programas que materialicen las estrategias y líneas de acción que plantea la política, o la vigilancia del cumplimiento de las metas establecidas en los planes estratégicos y operativos del PAB¹²⁸.

4. Recomendaciones de política: ¿Qué hacer para reducir la fecundidad adolescente y, por tanto, disminuir la pobreza?

Los hallazgos en la sección 2 indican que las intervenciones para reducir la pobreza a través de políticas dirigidas a combatir la fecundidad adolescente son el acceso efectivo a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la educación, factores que inciden sobre los determinantes próximos y socioeconómicos de la fecundidad adolescente, respectivamente. Así mismo, la evidencia de las debilidades de las políticas y programas existentes sugiere la imperiosa necesidad de implementar

¹²⁷ *Ibidem*

¹²⁸ *Ibidem*

cambios importantes en su desarrollo. En este sentido, se sugieren tres líneas de acción con sus respectivas estrategias e instrumentos.

a. Reducir el riesgo de embarazo: afectar los determinantes próximos de la fecundidad adolescente¹²⁹.

Estrategias¹³⁰:

- Promover un retardo en el inicio de la actividad sexual de las adolescentes
- Incentivar la protección en la primera relación sexual.
- Mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de SSR dirigidos a los adolescentes, promoviendo la oferta integral de dichos servicios de modo que cubra educación sexual y planificación familiar; y, en este último aspecto, facilitar el acceso, conocimiento y adecuada utilización de los métodos.
- Promover un mayor periodo intergenésico entre las jóvenes.

b. Mejorar los perfiles de las adolescentes y el contexto que las rodea: afectar los determinantes socioeconómicos del embarazo adolescente¹³¹.

Estrategias¹³²:

- *Ampliar la cobertura y la calidad de la educación formal.* Toda la evidencia indica que la escuela tiene un rol muy importante en la superación de este fenómeno y, por tanto, puede definirse la educación como una de las principales herramientas para reducir las tasas de fecundidad adolescente. Políticas dirigidas a extender el nivel de escolaridad en los jóvenes pueden tener efectos muy positivos en la reducción de la fecundidad adolescente.
- *Influir en las cogniciones existentes sobre la SSR en los jóvenes.* La mayor parte de la información que reciben los jóvenes sobre temas de SSR proviene de agentes no especializados, tales como los pares y los novios. Así, el papel que juegan los padres y los maestros en la educación de los jóvenes en materia de SSR y la prevención de

¹²⁹ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹³⁰ Tomadas de Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹³¹ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹³² Tomadas de Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

comportamientos sexuales de riesgo es importante. Por tal motivo, para incentivar canales informativos que puedan influenciar de manera positiva a los adolescentes, se pueden desarrollar actividades extra-académicas, como *actividades de consejería* a los padres en los colegios o centros no formales, para que ellos se conviertan en expertos conocedores de la sexualidad y de los comportamientos que se relacionan con la salud sexual y reproductiva y que, al estar capacitados, puedan cumplir su papel de educadores sexuales con sus hijos.

- *Promover un cambio de actitud hacia la visión y la valoración de la sexualidad mediante el fortalecimiento de los servicios de consejería en materia de SSR, en los centros educativos formales y no formales, al igual que en los centros de salud, que vinculen no sólo al adolescente, sino a la familia, la comunidad, las instituciones que desarrollen actividades en esta dirección y al gobierno.* Para fomentar un cambio de actitud hacia el desarrollo de una sexualidad saludable, se necesita fortalecer los servicios de consejería en materia de SSR en los centros educativos formales y no formales, al igual que en los centros de salud, promoviendo elementos como la responsabilidad y el desarrollo personal en talleres educativos, individuales y grupales, que no solo sean dirigidos a las adolescentes madres y no madres, sino también a su entorno social (familia y comunidad).
- *Promover la educación en SSR con calidad, sin distinción de género, en los centros educativos formales y no formales, al igual que en el entorno social del adolescente (padres, familia y comunidad).* Es necesario tener en cuenta que las adolescentes de estratos bajos son las que menos posibilidades tienen de asistir al aparato educativo y, por tanto, son excluidas del mecanismo más directo que tiene la política de SSR para impartir educación sexual y reproductiva: los colegios. Por lo tanto, la educación en SSR debe traspasar la escuela, e implementarse también en las comunidades, y dirigirse tanto a las mujeres como a los hombres.
- *Promover la participación de los hombres en las acciones adelantadas en materia de SSR.* Las políticas y programas generalmente se orientan a las niñas. Los programas dirigidos a los varones son de poca difusión y la responsabilidad social de la maternidad recae, normalmente, sobre la adolescente y no sobre la pareja. Las políticas y programas deben estar orientados *a toda la población adolescente, sin distinción social ni de género*, tanto a adolescentes unidas como no unidas.

Igualmente, debería hacerse un mayor énfasis sobre la responsabilidad de los jóvenes, ya que aunque tengan conocimiento sobre la existencia de mecanismos legales que los obligan a asumir responsabilidades paternas y económicas, muchas veces son obviadas por ellos mismos en sus conductas sexuales y reproductivas. De esta manera, con campañas que enfatizan la responsabilidad paterna ante un posible embarazo se puede desestimular prácticas sexuales riesgosas en los adolescentes varones.

c. Fortalecimiento de las políticas y los programas existentes

Redefinir el Plan Nacional de Educación Sexual, eliminar el fraccionamiento de los servicios ofrecidos por el SGSSS, aumentar el portafolio de métodos anticonceptivos de los planes de beneficios del Sistema, y fortalecer las acciones de vigilancia en el cumplimiento de los planes estratégicos y operativos del PAB y las sanciones por incumplimiento en la prestación de los servicios de planificación familiar de las EPS y ARS¹³³.

Como ya se dijo, aunque existen los documentos jurídicos y técnicos que determinan los lineamientos de la política, así como los programas para implementarla, la vigencia del artículo 46 de la Ley 715, y la falta de Inspección Vigilancia y Control (ICV) por parte de la Superintendencia de Salud, han sido los principales factores para obstaculizar el éxito de la PSSR. En cuanto al primer problema, la ERPD sugiere eliminar dicho artículo en la próxima reforma al Sistema General de Participaciones. En cuanto al segundo punto, es necesario asignar mayores recursos a la Superintendencia de Salud (SS)¹³⁴ para que ejerza efectivamente su tarea de ICV y solicitar al MPS denunciar ante esta las sanciones que correspondan. En adición, se propone que el POSS se concentre en la oferta de un portafolio de métodos permanentes de planificación familiar¹³⁵, puesto que los métodos temporales son susceptibles a la reventa. Por último, se propone expandir las acciones del plan de salud sexual y reproductiva que el Gobierno Nacional viene desarrollando con recursos del Fosyga y que están concentrados en la oferta de servicios y el tamizaje.

¹³³ Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

¹³⁴ La SS cuenta con más recursos de los que el Ministerio de Hacienda y el DNP presupuestan cada año por razones de espacio fiscal.

¹³⁵ Actualmente, sólo incluye ligadura de trompas.

Instrumentos propuestos para desarrollar las tres líneas de acción¹³⁶:

- Reducción de precios y *amplia difusión de métodos de planificación familiar*.
- *Campañas a través de los medios masivos de comunicación*. Deben usarse medios impresos, electrónicos, radio y televisión para cubrir un mayor número de jóvenes. Los mensajes deben estar diseñados para influir sobre las cogniciones que determinan el comportamiento de los adolescentes y la familia respecto a: inicio temprano de relaciones sexuales, uso de métodos de planificación familiar desde la primera relación sexual, longitud del periodo intergenésico, la SSR, la sexualidad y los roles de género. Estas campañas debería cofinanciarlas el Gobierno Central (Ministerio de la Protección Social) y los departamentos, con el fin de adecuarlas al contexto regional.
- *Capacitación del personal de salud para atención especializada de adolescentes*.
- *Adecuación de espacios* para atención de adolescentes en centros de salud.
- *Talleres informativos sobre los servicios de SSR* a nivel comunidad/local, colegios.
- *Elaboración de una guía de los recursos existentes* a nivel local y nacional, que incluya las instituciones públicas y privadas, y que brinde información sobre los servicios en SSR para adolescentes.
- *Fortalecimiento de los servicios de consejería* en SSR a los padres y adolescentes en colegios y centros no formales, centros de salud.
- *Talleres para adolescentes liderados por adolescentes* a nivel local sobre temas de SSR.
- *Capacitación de los docentes* encargados de las cátedras de SSR en colegios.
- *Revisión y adecuación de los materiales de apoyo* en las cátedras de SSR en colegios y centros no formales.

¹³⁶ Tomadas de Flórez y Soto (2005) Op. Cit.

F. Crecimiento, distribución y pobreza

El crecimiento colombiano de los últimos 12 años fue muy bajo (una media del 0,8% para el PIB per cápita entre 1993 y 2005). Ha sido oscilante y ha afectado los índices de pobreza (Capítulo I) que bajaron con el alto crecimiento de la primera mitad de los noventa, se dispararon con la crisis de la segunda mitad y han vuelto a sus niveles iniciales con la recuperación reciente. Pero, además (sección A de este capítulo), más que haber sido un crecimiento decididamente “pro-pobres” ha tenido apenas impactos “a cuenta gotas” sobre la pobreza (el PIB per cápita es hoy casi 10% más alto que el de 1993; la pobreza es similar) y ha generado una aguda desigualdad.

El mercado laboral urbano, orientado desde comienzos de los noventa a favor de personal con formación superior y con altas calificaciones, a las que los pobres tienen muy poco acceso, explica el grave sesgo antidistributivo del crecimiento urbano (sección B supra). El tipo de desarrollo rural, basado en la protección a unos cuantos cultivos intensivos en capital y en el confinamiento de la economía campesina a cultivos no transables y de demanda poco dinámica, da cuenta de la persistencia de la pobreza rural (sección C supra).

Por ello, la primera condición para la reducción de la pobreza es un crecimiento elevado, sostenido, y a favor de los pobres. Deberá combinar estrategias de oferta y de demanda.

Por el lado de la oferta, además del mayor uso de la capacidad instalada (un logro de los dos últimos años) y un mejor aprovechamiento de la fuerza laboral (reducción del desempleo) es preciso lograr:

- *Una tasa de ahorro* (privada, pública y externa) *más alta* que permita acrecentar el *stock* de capital.
- *Una agresiva política de educación superior y capacitación* que elimine la restricción en la oferta de fuerza de trabajo calificada que ha venido embotando el crecimiento, y que focalice los esfuerzos de cobertura hacia los más pobres.
- *Un incremento en la productividad factorial* por la vía de las externalidades que deben producir una mayor inversión en infraestructura y un mayor grado de apertura.

Por el lado de la demanda el crecimiento debe encabezarlo un alza en la inversión (del lado público centrada en infraestructura) y en las exportaciones, y lo debe retroalimentar –vía el mayor consumo doméstico– el carácter redistributivo del crecimiento.

Esos temas serán examinados en lo que sigue, con base en los resultados obtenidos con un modelo de equilibrio general diseñado expresamente para la Misión (Botero, 2006).

Primeramente (sección 1) se estudiarán los impactos de la calificación de la fuerza laboral (en especial en materia de educación superior) sobre el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza, así como los impactos adicionales que puede tener el TLC (sección 2). La sección 3 se ocupará de los efectos sobre la pobreza de la política frente al mínimo legal y una reforma eventual a los parafiscales. La sección 4 se ocupa de las repercusiones sociales de los eventuales *shocks* externos e insiste en la necesidad de una prudencia fiscal y monetaria. La sección 5 examina la necesidad y la viabilidad de una política contra la pobreza extrema y, en fin, la sección 6 saca las principales conclusiones del análisis realizado.

1. Impactos de la calificación de la fuerza laboral sobre el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso

Previamente, conviene destacar una restricción básica al crecimiento económico potencial futuro y que es común a cualquier escenario que se considere. La expansión de la población en edad de trabajar –actualmente 2,0% anual– se desacelerará hacia adelante (una media de 1,8% 2006-2019). Aunque la participación laboral, hoy cercana a 62%, podría elevarse a niveles del 69-70%, el crecimiento anual de la PEA no pasará de 2,6% en promedio y será decreciente con el tiempo. Por eso, la economía colombiana experimentará restricciones al crecimiento por el lado de la oferta laboral que se verán cuando el desempleo llegue a niveles friccionales, más pronto si se logra mantener tasas de crecimiento elevadas en el inmediato futuro y que se demorarán en manifestarse si ese crecimiento inicial fuera más modesto. Cuando se llegue a un nivel friccional de desempleo, el mantenimiento de tasas de crecimiento elevadas sólo sería viable impulsando adicionalmente la productividad factorial.

Ahora bien, para apreciar los efectos que una estrategia de calificación de la fuerza laboral (más educación superior, mayor capacitación) tiene sobre el crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza, compararemos tres escenarios:

- *Escenario I, calificación estable:* la fuerza de trabajo no agropecuaria con alguna formación superior no varía (permanece estable en un nivel de 19,5%, cifra observada en 2005). El gasto en educación de las administraciones públicas crece, en el periodo 2005-2019, a una tasa media de 2,92%.
- *Escenario II, calificación no focalizada.* La fuerza de trabajo no agropecuaria con alguna formación superior pasa de 19,5% (2005) a 23,0% (2019) y sube en igual proporción en todos los deciles (la parte de los cinco primeros seguiría siendo 7,5%). El gasto en educación de las administraciones públicas crece a una tasa media de 4,2%.
- *Escenario III, calificación focalizada.* La fuerza de trabajo urbana con algún grado de formación superior pasa –como en el escenario anterior– de 19,5% (2002) a 23,0% (2019); el esfuerzo se concentra más en los 5 deciles pobres (que elevan su participación en la población calificada de 7,5% a 30,0%) y significa además una mejora en la calidad (los salarios de los pobres con educación superior no pueden ser inferiores al 45% del promedio).

Para considerar los efectos de estas estrategias (Botero 2006) se han tenido en cuenta: los costos fiscales asociados a las inversiones que es preciso hacer para garantizar la necesaria infraestructura (que se tomaron de Visión 2019); los costos asociados a la última reforma pensional (cuyo tren futuro seguirá siendo considerable pero que se redujo sustancialmente en términos del PIB); los costos de la deuda externa e interna; los necesarios para la universalización de la educación básica (iguales en todos los escenarios) y los del alza substancial en la superior (que difieren en cada uno de ellos); y los que se requieren para la universalización de la salud a partir de 2010. No obstante, los costos educativos sólo se refieren a los requeridos para la prestación del servicio; y los de salud suponen que –a medida que se formaliza el empleo– gran parte de la cobertura se logra mediante el régimen contributivo y que –en lo que toca con el régimen subsidiado– se pueden reemplazar completamente los actuales subsidios de oferta por subsidios a la demanda. Tampoco se tienen en cuenta los eventuales subsidios adicionales en que se puede comprometer el Gobierno Nacional:

nuevas transferencias –diferentes de las necesarias para universalizar la educación y la salud– a los entes territoriales; subsidios de salud al nivel III del Sisbén, subsidios a productores “afectados” por el TLC; nuevos subsidios de vivienda para las clases medias, etc. Debido a ello, las perspectivas fiscales que resultan de la mayoría de los escenarios considerados son relativamente optimistas. De hecho, sólo se contempla una sobretasa temporal al impuesto para financiar un programa adicional contra la pobreza extrema. En consecuencia, (y porque un modelo de equilibrio general como el usado para el análisis que sigue no puede dar cuenta de todos esos aspectos) se hace preciso un análisis más detallado del margen fiscal del que dispone el país en materia de gasto social, tema que será abordado en el Capítulo V, sección H.

El Cuadro 12 sintetiza los impactos comparativos de esos tres escenarios sobre las principales variables macroeconómicas y sociales que serán examinados con más detalle en las páginas siguientes.

a. Impactos sobre la inversión, las exportaciones y el crecimiento del consumo privado (Gráfico 42)

Frente al escenario I, donde el porcentaje de la fuerza laboral con estudios superiores no cambia, la tasa media de inversión 2005-2019 –calculada como porcentaje del PIB real– se eleva 0,2 puntos en los escenarios II y III (mayor educación superior) y pasa de 21,7% (2005) a 23,0% (2019)¹³⁷. Pero la brecha entre esos escenarios es mayor en el inmediato futuro (0,7 puntos más en 2012) (Ver panel a). En los escenarios II y III, las inversiones se financian en un 5% con ahorro externo (que oscila entre 1,0% y 1,5% del PIB), y con ahorro público (24%), pero sobre todo, con ahorro privado (71%). Paralelamente (panel b) las exportaciones reales –que además de responder a las políticas comerciales son sensibles a la disponibilidad de personal calificado– crecen 0,3 puntos porcentuales más cada año en los escenarios II y III (al 8,6%; más que las importaciones, que lo hacen al 7,2%).

La inversión y las exportaciones netas (que crecen como porcentaje del PIB) hacen las veces de locomotoras para la economía, a diferencia del consumo privado (cuyo

¹³⁷ La tasa de ahorro es mayor y pasa en los escenarios II y III de 22,5% a 26,4% (vs. 25,1% en el escenario I). La relación “formación bruta de capital fijo” a PIB se calcula a precios constantes, en tanto que la tasa de ahorro se calcula en términos nominales. La diferencia entre ambas refleja la evolución del deflactor implícito de la FBKF, en relación con el deflactor implícito del PIB.

peso en el PIB baja en los tres escenarios). No obstante, el consumo retroalimenta el crecimiento (panel c): crece a una tasa media (2005-2019) de 4,5% (en vez de 4,2%) cuando –gracias a una mayor educación– el desarrollo se hace más redistributivo.

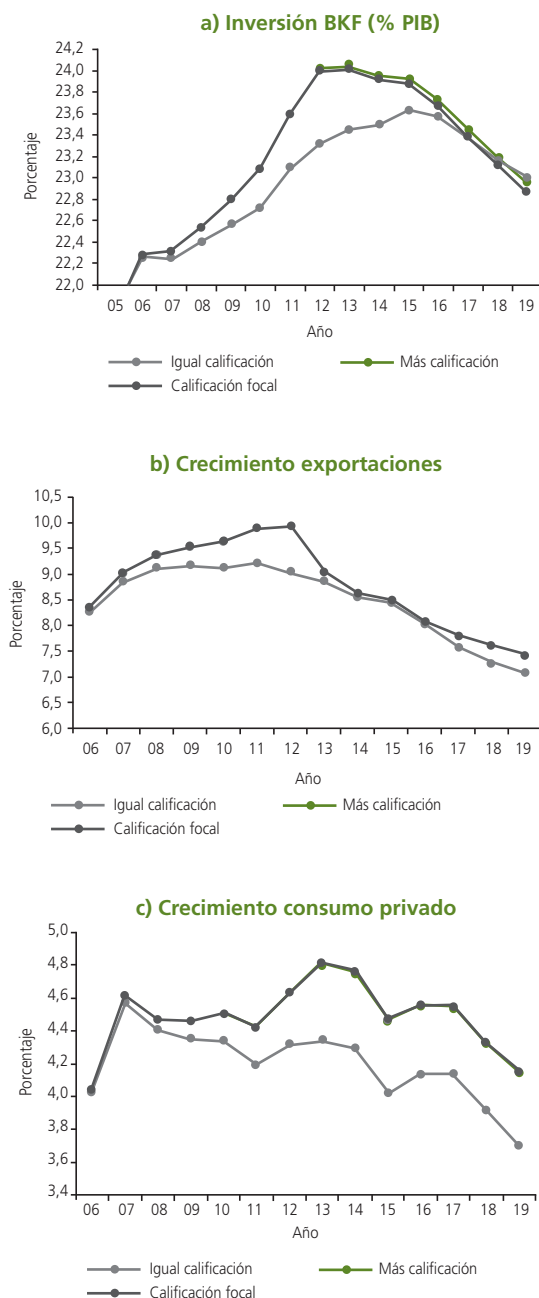
Cuadro 12
Principales resultados macroeconómicos y sociales de los tres escenarios

Crecimiento 2005-2019	Igual educación superior (%)	Más educación superior	
		No focalizada (%)	Focalizada (%)
PIB	4,51	4,81	4,81
Consumo	4,21	4,49	4,50
Gasto público	2,88	3,12	3,12
FBK	4,94	5,23	5,20
Inversión privada	4,89	5,30	5,26
Inversión pública	5,07	5,07	5,07
Comercio exterior			
Exportaciones	8,5	8,8	8,8
Importaciones	6,6	6,8	6,8
Devaluación promedio	0,3	0,7	0,7
Productividad factorial ^{1/}	0,34	0,55	0,55
Ahorro (% PIB)	25,1	26,5	26,4
Ahorro externo 2019	1,5	1,5	1,5
Ahorro privado 2019	19,2	18,5	18,2
Ahorro público 2019	4,4	6,5	6,6
Déficit fiscal (% PIB)			
Déficit fiscal 2012	-1,3	-0,4	-0,4
Déficit fiscal 2019	-1,6	-0,4	-0,2
Desempleo nacional			
Tasa 2013	7,0	5,5	5,5
Tasa 2019	5,2	5,9	5,9
Pobreza nacional			
Pobreza (Antes subsidio)	36,1	26,4	19,1
Indigencia	11,1	8,2	6,7

^{1/} La productividad factorial es endógena y responde a la infraestructura pública y al grado de apertura de la economía, en los escenarios de tasa de desempleo.

Fuente: Botero J (2006)

Gráfico 42
Impactos de la mayor calificación (educación superior) sobre la inversión, las exportaciones y el consumo privado



Fuente: Botero J (2006).

b. Impactos sobre el PIB, el empleo y el desempleo (Gráfico 43)

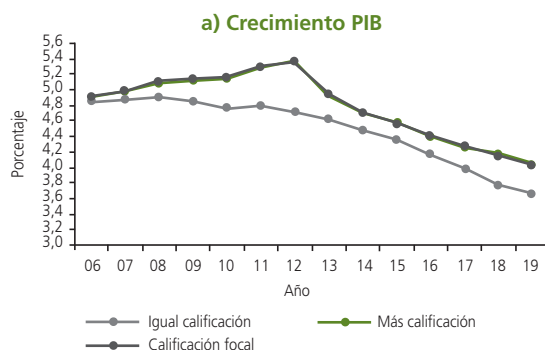
Un alza en la fuerza laboral con estudios superiores acelera el crecimiento medio del PIB (panel a) –que, para el periodo 2006-2019, pasaría de una media de 4,5% a una de 4,8%– y también (panel b) el dinamismo del empleo (de 3,6% a 3,9% entre 2006 y 2012), y lo hace vía oferta (al suprimir las restricciones en la disponibilidad de trabajo calificado y al elevar la tasa de ahorro) y vía demanda (al impulsar el consumo privado).

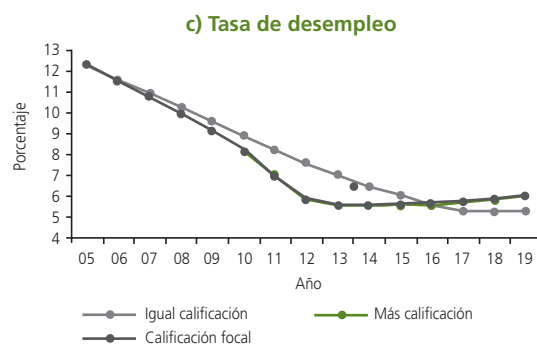
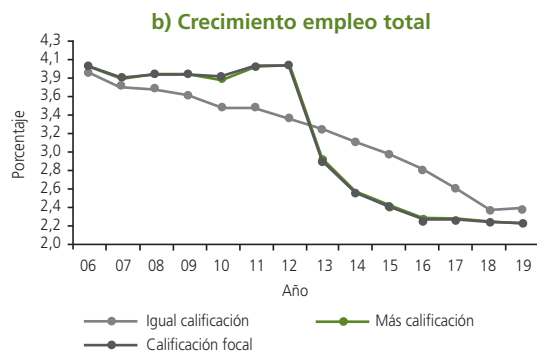
En los escenarios II y III, el PIB real se duplica entre 2004 y 2019 (la misma meta de Visión 2019) y el PIB real per cápita aumenta en 65%. Debido a ello (panel c), la tasa nacional de desempleo se reduce más y más rápidamente: para 2013 seguiría siendo de 7,0% en el escenario I y, en cambio, habrá alcanzado ya el mínimo friccional de 5,5% en los escenarios II y III.

c. Impactos sobre los ingresos laborales de los trabajadores (Gráfico 44)

Por hipótesis, y mientras no se alcance un desempleo friccional para los asalariados urbanos no calificados (sin formación superior), el salario real en este mercado se mantiene estable en el mínimo legal del año base. Cuando ello suceda comenzará a elevarse; eso pasaría (panel a) en los escenarios II y III a partir de 2013.

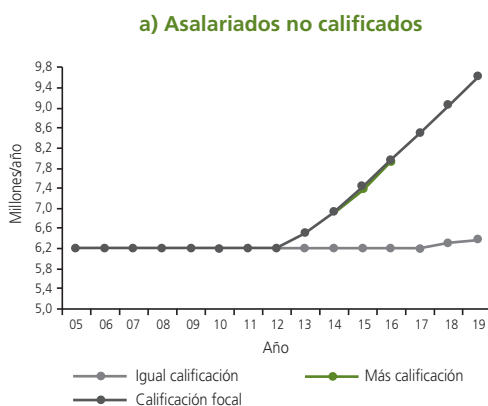
Gráfico 43
Impactos sobre el crecimiento del PIB y del empleo y sobre el desempleo



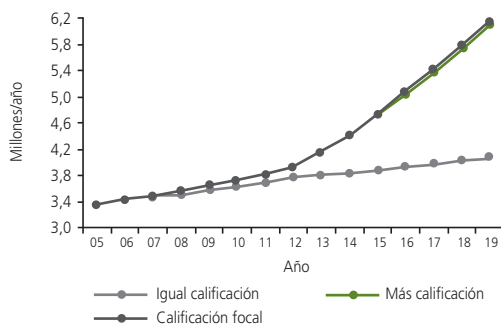


Fuente: Botero J. (2006)

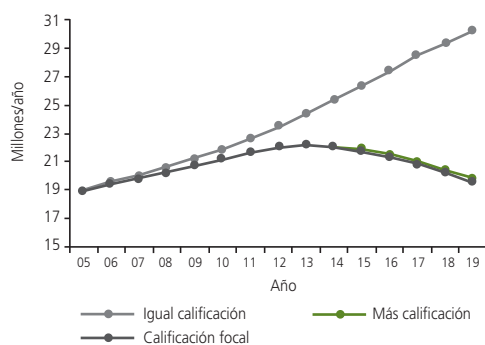
Gráfico 44
Salarios por tipos de trabajo (millones \$ 2002/año)



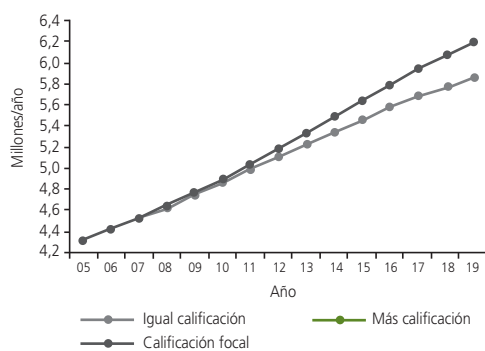
b) Informales urbanos



c) Urbanos con formación superior



d) Trabajadores agropecuarios



Fuente: Botero J. (2006)

Por su parte (panel b) los ingresos reales de los informales urbanos (trabajadores por cuenta propia sin educación superior) apenas crecen 21% entre 2005-2019 en el escenario I y, en cambio, 83% en los escenarios II y III. Ello se debe a que la participación del empleo informal en el total urbano (38% en 2005) se reduce más (a 32%, en vez de 33% en el escenario I), pero, sobre todo, a que –desde 2013– el desempleo no calificado se reduce y el salario mínimo real comienza a elevarse (la migración a la Harris-Todaro de la fuerza laboral no calificada entre ambos sectores repercute sobre los ingresos laborales de los informales).

Los “salarios” de los trabajadores urbanos con algún grado de educación superior (panel c) se seguirían elevando rápidamente si –caso del escenario I– el porcentaje de la oferta laboral con este nivel de formación permaneciera estable (en 2019 serían 59% más altos); pero apenas se elevarían en esos 14 años entre 4,0% y 3,4% en los escenarios II y III.

En fin, el ingreso real de los trabajadores agropecuarios se eleva 36% en el escenario I (calificación estable); pero la ganancia es mucho mayor en los escenarios II y III (44%) porque se acelera el PIB total y también el rural. De hecho, en los escenarios II y III el PIB agropecuario crece, en promedio 2006-2019, al mismo ritmo del PIB total (4,9%) arrastrado por una expansión anual de 9,0% en las exportaciones sectoriales y por la expansión de un mercado interno más redistributivo. Significa multiplicar el PIB agropecuario por casi 2,0 para 2019 (una meta similar a la de Visión 2019). La parte del sector agropecuario-forestal seguiría siendo cercana a 11%. El empleo se eleva a 2,0% anual (1.330.000 plazas adicionales entre 2005-2019); la productividad laboral sube en 46% (lo que permite elevar el salario agrícola) gracias a una migración acumulada 2006-2019 de fuerza laboral del sector agropecuario al no agropecuario de 550 mil personas.

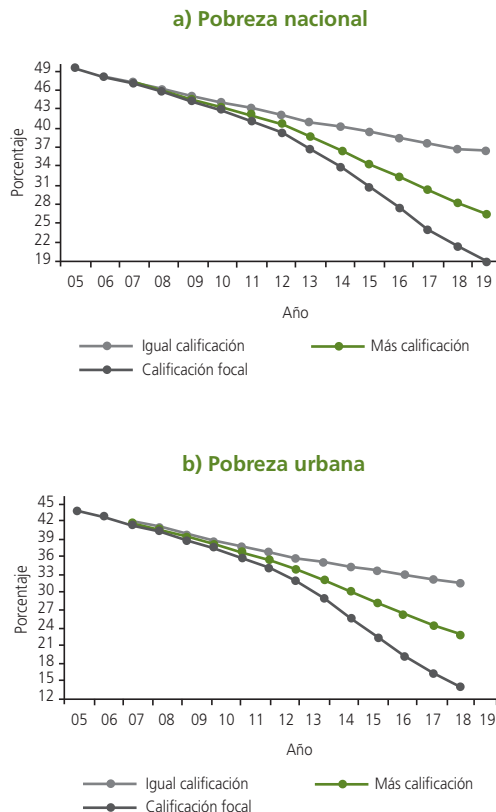
d. Impactos sobre la pobreza y la indigencia (Gráfico 45)

Si el grado de educación superior de la fuerza laboral del país no cambiara (escenario I), la pobreza –medida antes de subsidios– bajaría apenas a un nivel de 36,1% en 2019. Entre 2005-2019 se reduciría 13,5 puntos a nivel nacional (12,4 en las cabeceras y 16,5 en el campo) y la pobreza extrema sólo caería 5,5 puntos (4,1 y 9,1

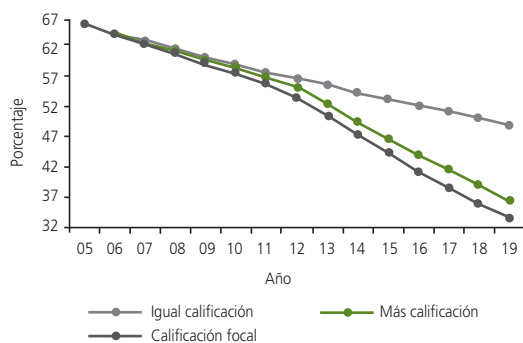
respectivamente). Más educación superior (escenario II), sobre todo, si se combina mejor calidad y focalización hacia los más pobres (escenario III), permite disminuir considerablemente las cifras nacionales de indigencia y, principalmente, de pobreza.

Con las estrategias del escenario III, la pobreza nacional medida antes de subsidios podría caer al 19,1% para 2019 (la urbana al 13,9% y la rural al 33,5%). La indigencia se reduciría al 6,7% (nacional), al 3,9% (urbana) y al 14,3% (rural). Debe subrayarse que (caso del escenario III), mientras la pobreza nacional puede bajar 30,5 puntos en 14 años, la indigencia solo puede caer 9,9 puntos. La indigencia es “dura de matar”, sobre todo, en el caso rural, donde seguiría siendo 22,8% para 2010 y 14,3% para 2019. Ello justifica el diseño de un programa especial contra la pobreza extrema (ver Capítulo IV).

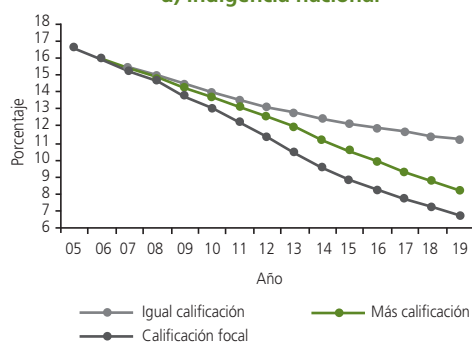
Gráfico 45
Pobreza antes de subsidios e indigencia



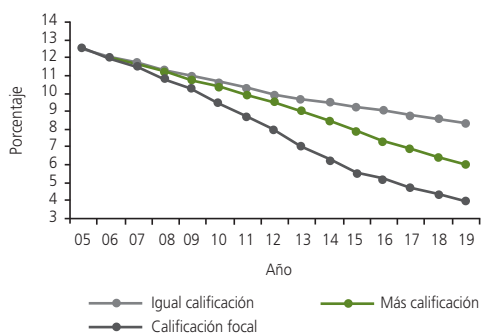
c) Pobreza rural

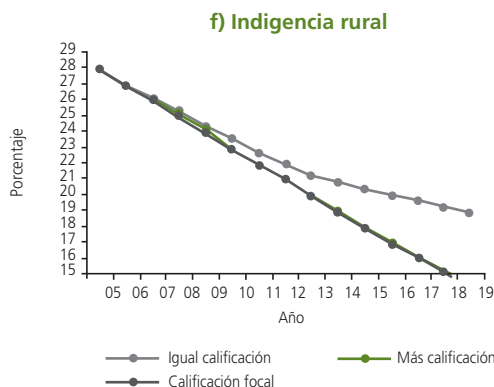


d) Indigencia nacional



e) Indigencia urbana





Fuente: Botero J (2006).

e. Impactos sobre la distribución del ingreso (Gráficos 46 y 47)

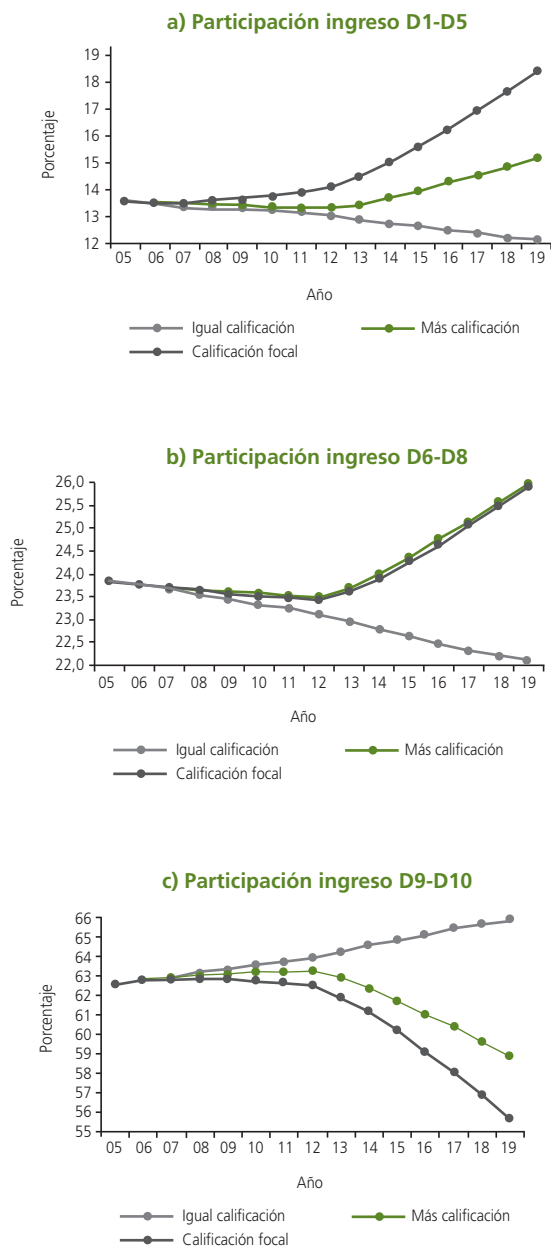
La participación de los deciles 1 a 5 en el ingreso de los hogares –casi 14% en 2005– se reduciría todavía más en el escenario I (a 12,1% en 2019). Un mayor esfuerzo en educación terciaria (escenario II) haría pasar esa cifra a 15,2%; pero el escenario III (más y mejor educación superior centrada en los pobres) la elevaría a 18,4% (panel a). Por su lado, la parte de los deciles 6 a 8 (que caería de 23,8% a 22,1% en el escenario I) se elevaría a 26,0% en los escenarios II y III. En fin, los deciles 9 y 10 (el 20% más rico de la población) seguirían elevando su participación (de 62,6% a 65,8%) en el escenario I y la disminuirían a 58,8% y a 55,6% respectivamente en los escenarios II y III.

Estos resultados se reflejan en el Gini (Gráfico 47a), que de un valor de 0,562 en 2005, para 2019 se elevaría aun más en el escenario I (0,592) y, en cambio, se reduciría en el escenario II (0,529) y, sobre todo, en el escenario III (0,487). Repercuten también (Gráfico 47b) en la brecha de pobreza, que es la distancia media entre los ingresos de los pobres y la línea de pobreza (en este caso nacional¹³⁸). Calculada como porcentaje del PIB, tiene actualmente (2005) un valor de 15,2% (para acabar con la pobreza es necesario emplear el 15,2% del PIB). Esa brecha baja en 2019 a 7,3% (escenario I), a 5,3% (escenario II) y a 4,1% (escenario III). En fin, se reflejan también en la tasa de crecimiento 2006-2019 del ingreso de los cinco deciles más pobres¹³⁹ (Gráfico 47c) que en el escenario I es de 2,5% anual; en el escenario II de 3,1% y en el III de 3,8%.

¹³⁸ Las cifras del gráfico calculan la brecha frente a la línea nacional de pobreza, a diferencia del Gráfico 7 del Capítulo I (que diferencia entre líneas urbanas y rurales). Por eso, y porque el ingreso preciso de cada hogar se desconoce, las cifras resultan mayores en este caso. Debe retenerse solamente la tendencia.

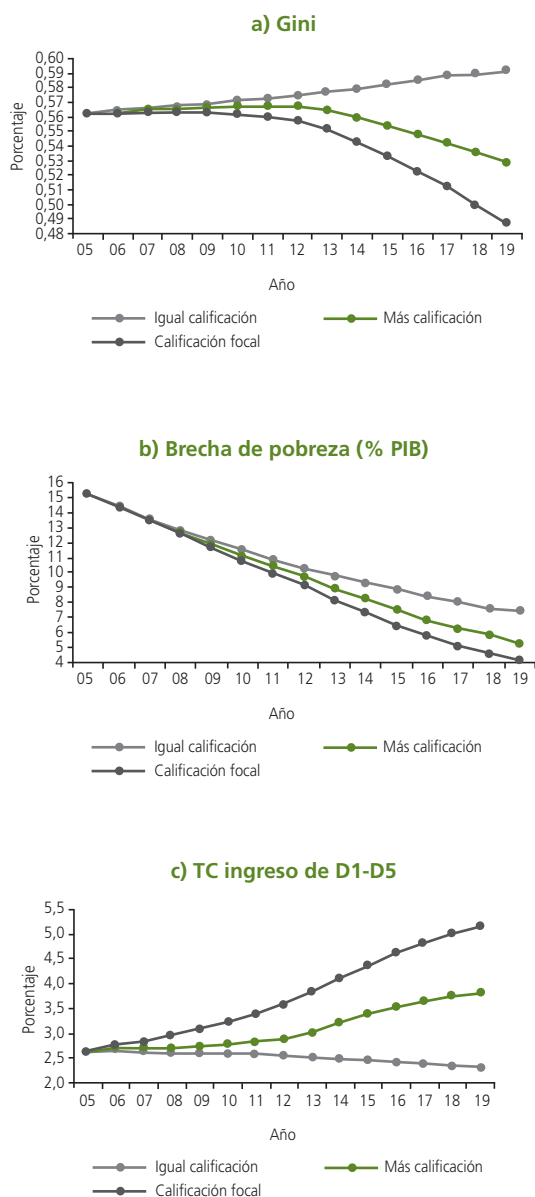
¹³⁹ Que Ravallion y Chen (2001) denominan “tasa de crecimiento pro-pobres”.

Gráfico 46
Participación por deciles en el ingreso de los hogares (antes de subsidios)



Fuente: Botero J. (2006)

Gráfico 47
Gini, brecha de pobreza y tasa crecimiento del ingreso de los primeros cinco deciles



Fuente: Botero J. (2006)

2. Efectos adicionales del TLC (Gráfico 48)

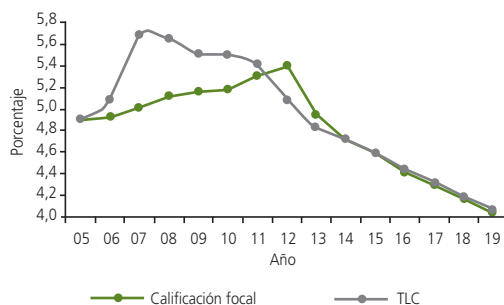
Aunque el crecimiento futuro deberá basarse en gran parte en una mayor apertura y en un mayor dinamismo del comercio exterior (un crecimiento de las exportaciones entre 2006 y 2019 de 9,3% anual en el escenario III), el TLC –que, se suponía, debía haber entrado a operar desde 2006– acelera todavía más el dinamismo exportador (11,3% anual).

En concreto, la simulación cuyos resultados se presentan a continuación, parte de una reducción anual de 33% en las barreras arancelarias y para-arancelarias en los dos países; y de un desplazamiento de las funciones de demanda de exportaciones colombianas, por parte de Estados Unidos, equivalente a incrementar el parámetro de la función de demanda de elasticidad constante en un 15%, durante los cuatro primeros años de vigencia del Tratado (eso para captar el efecto de generación de nuevas oportunidades de exportación). El tratado traería los siguientes impactos adicionales:

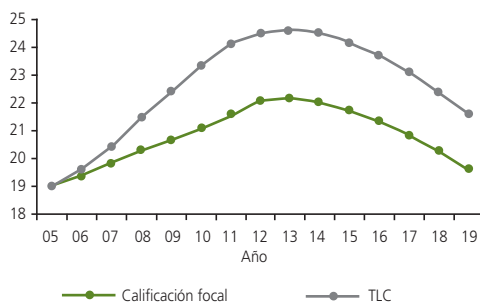
- Crecimiento PIB (panel a). Entre 2006-2011, 0,36 puntos más por año. Desde 2012, el crecimiento similar al del escenario III.
- Empleo y desempleo a nivel nacional. Para 2011, el empleo nacional es mayor en 310 mil plazas. La tasa nacional de desempleo (panel c) se reduce 1,2 puntos más entre 2006 y 2011; para 2019 resulta 0,3 puntos menor.
- Reducción adicional en la pobreza nacional antes de subsidios (panel d): 1,3 puntos (2011); 2,0 puntos (2019).
- Debe subrayarse que el TLC incrementará la demanda por trabajo altamente calificado. Por eso (panel a) el salario calificado crece en este escenario mucho más. Ello hace todavía más urgente la implementación de estrategias en materia de educación superior.

Gráfico 48 Impactos adicionales del TLC

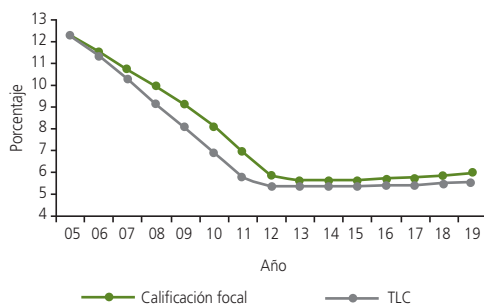
a) Crecimiento del PIB



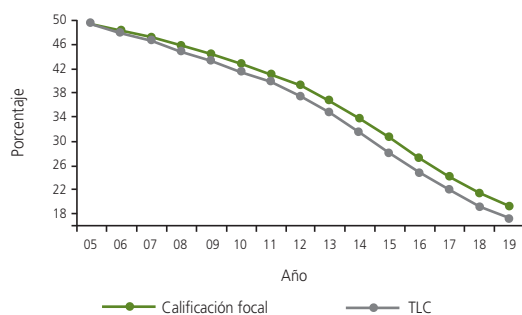
b) Salario calificado (mill. 2002/año)



c) Desempleo nacional



d) Pobreza nacional



Fuente: Botero J. (2006).

3. Impactos del salario mínimo y de una reforma a los parafiscales

a. Alzas en el salario mínimo real (Gráfico 49)

Se han considerado dos escenarios alternativos para la política referida al salario mínimo, que se comparan con el escenario III (en el cual el mínimo real no cambia mientras no se llegue a niveles friccionales de desempleo).

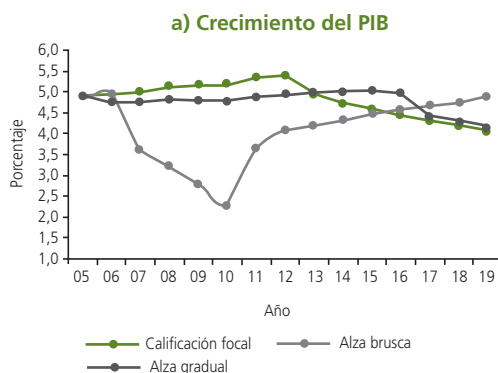
El primero de ellos es un “alza brusca en el salario mínimo” que, en términos reales, se eleva 65% entre 2007 y 2010 (un alza anual de 13,5%) y permanece en este nivel a partir de entonces. El segundo es un “alza gradual y moderada”; el salario mínimo real se incrementa de manera exógena 2,0% anual a partir de 2006 y durante todo el periodo de la proyección. Los resultados se visualizan en el Gráfico 49.

- *Crecimiento del PIB:* Entre 2007 y 2010, y frente a las cifras arrojadas por el escenario III, el crecimiento anual medio del PIB se reduce 2,1 puntos con el alza brusca y 0,3 puntos con el “alza gradual”. A más largo plazo, entre 2006-2019 el impacto negativo sobre el PIB es de 0,8 puntos (alza brusca) y apenas de 0,1 puntos (alza gradual). En este caso (alza gradual) la reducción de los años iniciales se compensa con un crecimiento mayor a partir de 2013 (cuando, en el escenario III, la economía empieza a enfrentar restricciones de

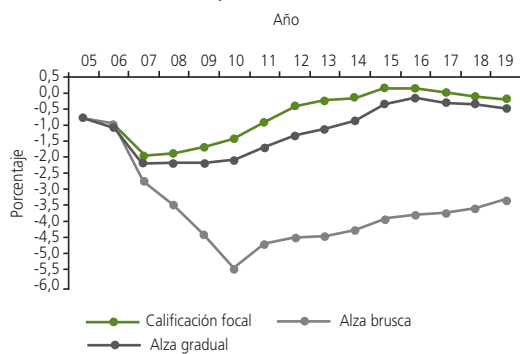
oferta en el mercado de fuerza de trabajo no calificada que se expresan en alzas en el mínimo real).

- *Tasa de desempleo:* Con alzas bruscas, el desempleo se eleva y resulta sustancialmente mayor que en el escenario III (9,7 puntos más en 2010; 10,8 puntos más en 2013; 5,3 puntos más en 2019). Con alzas moderadas también se paga un costo en desempleo en el corto y mediano plazo (2,6 puntos más en 2013) que se suaviza en el largo plazo (la tasa es similar en 2019).
- *Pobreza antes de subsidios:* Con alzas graduales y moderadas, la pobreza en 2019 es apenas 0,4 puntos más elevada (de hecho, es ligeramente menor entre 2006 y 2014 y algo mayor entre 2015 y 2019). En cambio, con alzas bruscas durante 4 años, el impacto sobre la pobreza (4,5 puntos menor en 2010) se paga en el largo plazo (3,1 puntos mayor en 2019).
- *No obstante, la reducción temporal que se produce en la pobreza no resulta sostenible.* El déficit fiscal que genera la desaceleración del PIB alcanza un máximo de 5,5% en 2010 y se mantiene en niveles de 4,5% hasta 2015.

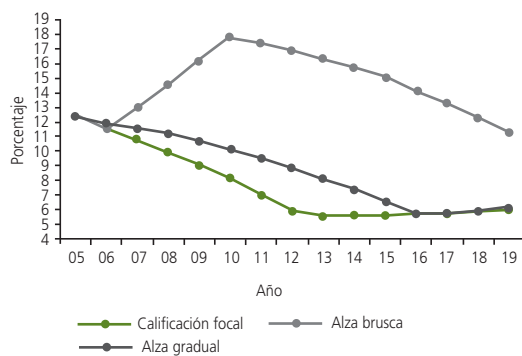
Gráfico 49
Impactos de un alza brusca (2007-2010) en el salario mínimo y de un alza paulatina



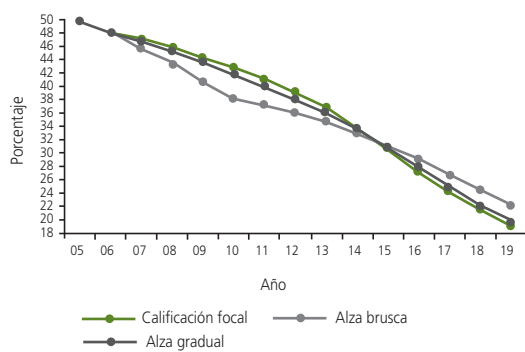
b) Déficit fiscal



c) Desempleo nacional



d) Pobreza nacional



Fuente: Botero J. (2006)

b. Reforma a los parafiscales (Gráfico 50)

Un descuento tributario sobre los aportes parafiscales pagados por los patronos el año anterior, compensado por una mayor tributación de las empresas (digamos por una reforma al régimen de exenciones) puede, en principio, elevar el empleo y por esa vía reducir la pobreza. Esa reforma (que habría de comenzar en 2006) tendría los siguientes efectos frente al escenario III.

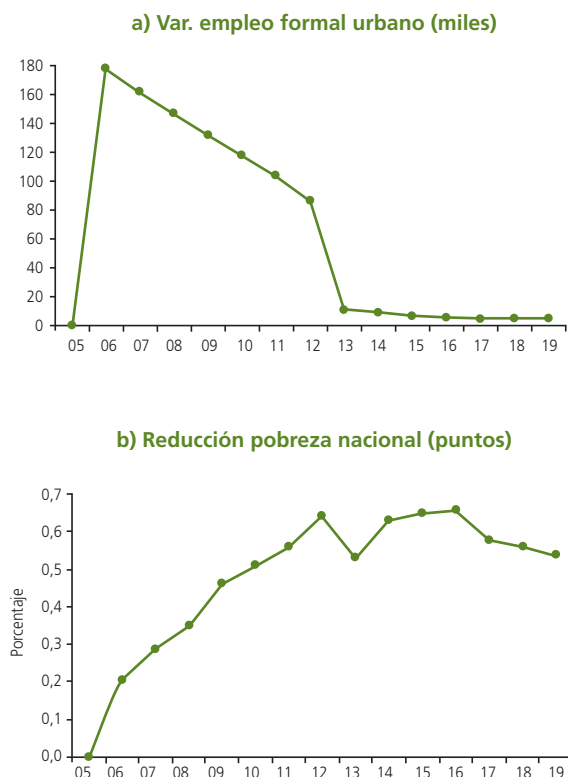
La medida eleva 0,4 puntos el crecimiento del PIB durante el primer año; después, el impacto es negativo (vía el impacto sobre el ahorro de la mayor tasa de tributación¹⁴⁰) pero muy bajo y cada vez menor (un promedio de 0,15 puntos porcentuales menos).

Generaría 178.000 empleos formales urbanos adicionales durante el primer año, que van disminuyendo hasta 87.000 en 2012 (en promedio 2006-2012, el incremento medio es de 133.000). Para ese último año, el desempleo nacional sería 0,3 puntos porcentuales más bajo. Desde 2013, cuando se alcanza un desempleo friccional, el salario mínimo tiende a subir, y desacelerando la generación de empleo, el impacto se nulifica.

Los impactos sobre la pobreza son nulos: de hecho, resulta 0,5 puntos mayor para 2019. Ello es así porque los pobres perciben más ingresos informales que salariales.

¹⁴⁰ Los efectos de la medida no son neutros sobre la tasa de ahorro privado. Las firmas más intensivas en trabajo ganan (los nuevos impuestos pagados son menores a las exenciones recibidas) y las firmas intensivas en capital pierden. Para evitar esos efectos habría que diferenciar la tasa de tributación (mayor para las formas intensivas en trabajo, menor para las intensivas en capital) de tal manera que prácticamente resulta imposible.

Gráfico 50
Impactos de un cambio en los parafiscales sobre el PIB, el empleo y la pobreza



Fuente: Botero J. (2006).

4. Shocks exógenos, disciplina fiscal y monetaria y política anticíclica

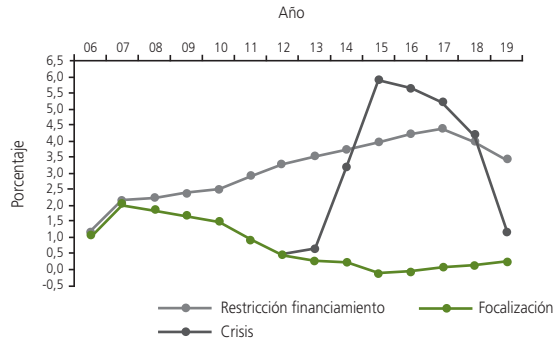
Se han construido dos escenarios, que pretenden captar circunstancias exógenas adversas y problemas internos que lleven a una reducción del crecimiento o a situaciones críticas como las vividas a finales de la década de los noventa.

El primero (“restricción de financiamiento”) supone que el financiamiento externo se reduce, y pasa en promedio de 1,24% del PIB a 0,72% (una caída en el flujo de inversión extranjera directa de 10.300 millones de dólares en el horizonte de la proyección). Simultáneamente, se frena el dinamismo de las exportaciones y se

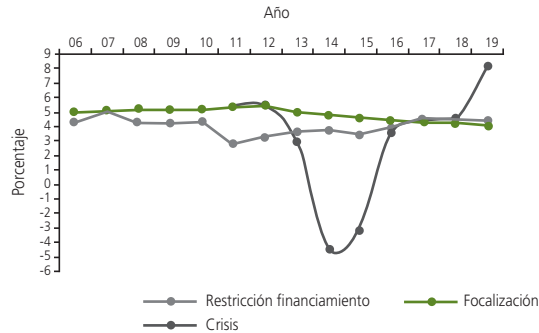
imponen límites adicionales al crecimiento de la inversión, buscando reflejar con ello circunstancias adversas en el clima de los negocios.

Gráfico 51
Impactos de los shocks externos sobre el PIB, la situación fiscal, el desempleo y la pobreza

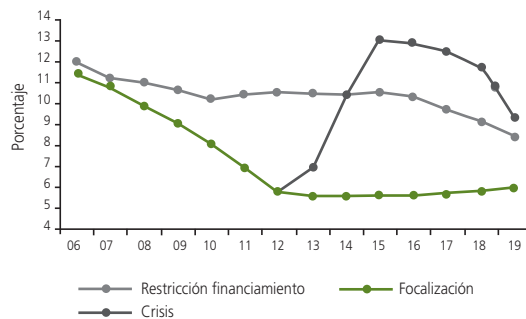
a) Déficit fiscal

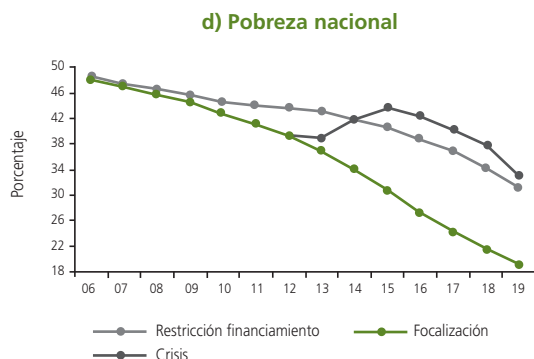


b) Crecimiento del PIB



c) Desempleo





Fuente: Botero J. (2006)

El segundo escenario (“crisis”) supone que, en un periodo de 2 años, se reduce a cero el financiamiento neto externo (en 1999, se produjo un ajuste mayor, pasando de un déficit en cuenta corriente del orden de 4.800 millones de dólares, a un superávit de 600 millones). En el caso particular, la reducción sería pasar de un déficit del orden de 1.476 millones, a un superávit de 1.540 millones). Supone, además, que la inversión privada se reduce a una tasa de 12% anual (entre 1997 y 1999, la formación bruta de capital cayó en Colombia 42,5%, es decir, una crisis menos aguda que la vivida a finales de la década de los noventa).

Los impactos de estos dos escenarios sobre el déficit fiscal (panel a) y sobre el crecimiento del PIB (panel b) repercuten sobre el desempleo, que con restricciones al financiamiento no puede bajar del 10% hasta 2015 y sigue siendo del 8,4% en 2019. La crisis, por su lado, haría subir la tasa de 6% en 2012 a niveles situados entre 13% y 12% entre 2015 y 2018 (para 2019 seguiría siendo de 9,3%). Y, como consecuencia de ello, la pobreza nacional ya no se reduciría a 19,1% en 2019. Sólo llega a 31,2% en el escenario de “restricción al financiamiento”; y a 32,8% en el escenario de crisis.

Así pues, la pobreza es extremadamente sensible al crecimiento y a la estabilidad. Gran parte de los esfuerzos que se hagan para reducir la pobreza, pueden irse al traste si no hay estabilidad macroeconómica o si no hay crecimiento. Por ello, hay que insistir en que la política económica y social debe ser prudente: debe financiar de manera completa los programas que impulse y garantizar condiciones macroeconómicas adecuadas. Y

hay que insistir también en que no hay camino más expedito a la pobreza y a la desigualdad que un manejo macroeconómico inadecuado de las finanzas públicas y de la política monetaria; sea cual sea la intención subyacente en una política fiscal expansiva, eleva la probabilidad de una crisis económica y será una política fiscal anti-pobre e inequitativa.

Al respecto, la negociación de un crédito contingente como el que se propondrá más adelante, que permita financiar programas sociales de emergencia durante las crisis, permitiría reforzar las necesarias políticas anticíclicas que es necesario implementar, con tal que se condicione al manejo fiscal (*v.gr.* si sólo puede hacerse efectivo cuando el déficit fiscal y el porcentaje de la deuda frente al PIB sean menores de un cierto monto).

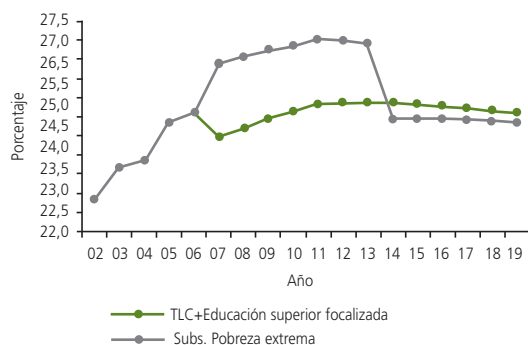
Un ejemplo que el país podría seguir al respecto es el chileno (Crispi Jaime y Vega Alejandra, 2001). La “regla fiscal” adoptada en Chile desde 2002, con el propósito de generar un comportamiento contracíclico de las finanzas públicas, obliga al Gobierno Central a generar, anualmente, un superávit estructural (que relaciona la posición fiscal de cada año con la situación cíclica de la economía) del 1% del PIB. A pesar de la desaceleración experimentada por el PIB desde finales de los noventa, los índices de pobreza no se elevaron como era previsible.

5. Transferencias en dinero contra la pobreza extrema y alza en la tasa de tributación

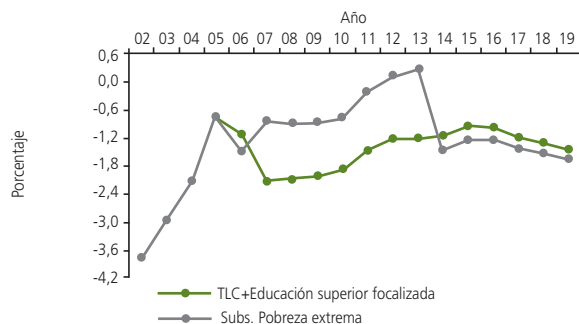
Dada la persistencia de niveles futuros inaceptables de indigencia, conviene agregar al escenario “educación superior focalizada + TLC” un programa contra la pobreza extrema. En este caso se conceden subsidios monetarios temporales a la población indigente (*v.gr.* subsidios condicionados tipo Familias en Acción) iguales a la brecha de indigencia, durante el tiempo en que continúe en esa condición. Naturalmente, un programa así sólo tiene sentido si con este se combaten las causas estructurales (las trampas) de la indigencia.

Gráfico 52
Impactos adicionales de un programa contra la pobreza extrema

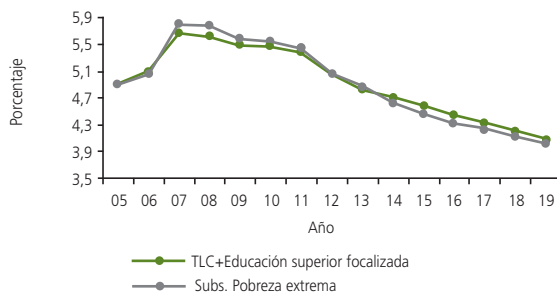
a) Tasa tributación



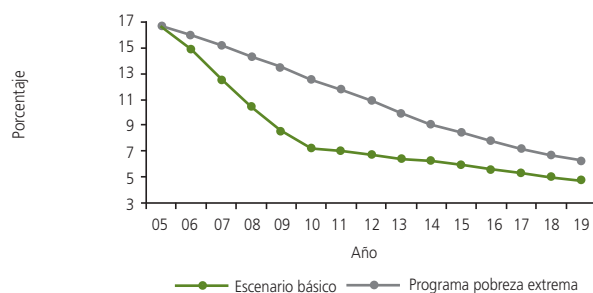
b) Déficit fiscal



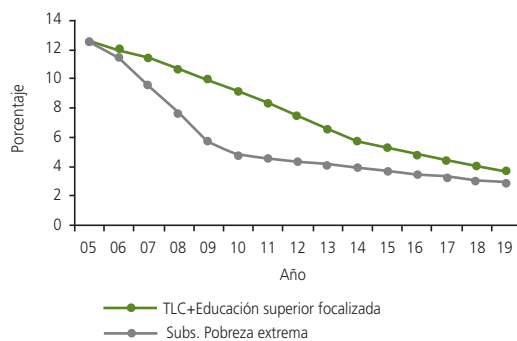
c) Crecimiento del PIB



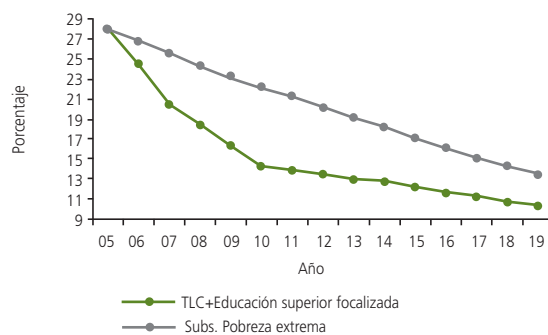
d) Indigencia nacional



e) Indigencia urbana



f) Indigencia rural



Fuente: Botero J. (2006)

Se supuso que el programa iniciaría en 2007 con este cronograma (2007: 50% de la población indigente; 2008: 67%; 2009: 83%; 2010 en adelante: 100%). Incluido un 30% de sobrecostos administrativos y de focalización, ese programa tiene un costo fiscal que comienza siendo de 0,35% del PIB en 2007 y alcanza un máximo de 1,0% del PIB en 2010 antes de empezar a decrecer. Los recursos fiscales necesarios para lograrlo se allegan (en la simulación que se hace a continuación) mediante un impuesto temporal de 2% a la renta de las empresas y las familias de los deciles 5-10. Los resultados macroeconómicos y sociales del programa son los siguientes (Gráfico 52):

- Tasa de tributación (aranceles, impuestos directos e indirectos y parafiscales): se eleva transitoriamente (panel a) de 25,1% a 27,0% del PIB entre 2007 y 2013, y después se reduce a niveles de 25,0% entre 2015 y 2019. Esa tasa transitoria permite mantener el déficit fiscal en niveles aceptables durante todo el periodo de la proyección (panel b).
- Crecimiento del PIB (panel c): se afecta muy poco (la tasa media 2006-2019 es la misma: 4,9% anual). Ello significa que el alza modesta en la tasa de tributación no alcanza a afectar significativamente la tasa de inversión.
- Reducción adicional de la indigencia (paneles d, e y f): Frente al escenario de base (TLC más educación superior focalizada hacia los pobres), el programa permite reducir sustancialmente la indigencia, sobre todo en el mediano plazo. Para 2010 sería 5,4 puntos más baja a nivel nacional (7,2% en vez de 12,6%); 4,5 puntos menos en las ciudades (4,7% en vez de 9,1%) y 7,9 puntos menos en el campo (14,2% en vez de 22,1%). Y para 2019 sería 1,5 menos a nivel nacional (0,9% en las ciudades, 3,2 puntos menor en el campo).

6. Conclusiones

He aquí las principales conclusiones que se siguen del análisis anterior:

a. El crecimiento solo no basta: reduce la pobreza y la indigencia lentamente y de manera insuficiente. En ausencia de políticas que mejoren sustancialmente la distribución del ingreso a favor de los pobres, un crecimiento anual de 4,5% entre

2005-2019, agravaría la distribución del ingreso (el Gini se elevaría a 0,592) y sólo permitiría reducir la pobreza nacional 13,5 puntos en esos catorce años (1,0 punto porcentual por año) y la pobreza extrema apenas 5,5 puntos (0,4 puntos por año). Para 2019 la pobreza nacional seguiría siendo de 36,1% (31,5% en las cabeceras, 49,0% en las zonas rurales) y la indigencia de 11,1% (8,4% y 18,8%, respectivamente),

b. La educación superior (pero también la calificación) acelera el crecimiento económico (que puede pasar de una media de 4,5% a una de 4,8% entre 2005 y 2019). Pero, además, *si se focaliza hacia los más pobres y se mejora su calidad, permite mejorar la distribución del ingreso y reducir más rápidamente la pobreza y la indigencia.*

El Gini podría bajar a 0,487; la pobreza podría caer anualmente 2,2 puntos y la indigencia 0,7 puntos. Para 2019, la primera habría bajado a 19,1 (13,9% en las cabeceras, 33,5% en las zonas rurales) y la segunda a 6,7% (3,9% y 14,3%, respectivamente).

c. Aunque el crecimiento futuro deberá basarse en gran parte en una mayor apertura y en un mayor dinamismo del comercio exterior con todos los bloques comerciales (un crecimiento de las exportaciones entre 2006 y 2019 del 9,3% anual) el TLC acelerará todavía más el dinamismo exportador (11,3% anual) y tendrá efectos moderados pero no despreciables sobre el crecimiento, el empleo y la pobreza.

d. Un descuento tributario sobre los parafiscales pagados por los empleadores y compensando con un alza en la tributación a las empresas produciría efectos que no son despreciables sobre el empleo (178 mil empleos formales urbanos adicionales durante el primer año; 133 mil en promedio 2006-2012). No obstante, sus impactos sobre la pobreza son nulos, pues esta aumentaría cerca de 0,5 puntos para 2019, debido a que los pobres perciben más ingresos informales que salariales.

e. Un alza elevada y rápida en el salario mínimo no es un buen camino para bajar la pobreza. Si el mínimo real se elevara a 13,5% anual en el próximo cuatrienio, el crecimiento del PIB bajaría 2,1 puntos, el desempleo sería 9,7 puntos mayor en 2010 y el impacto de corto plazo sobre la pobreza (4,5 puntos menor en 2010) se pagaría parcialmente en el largo plazo (3,1 puntos más en 2019); y sobre todo, no resulta

sostenible. El déficit fiscal que genera la desaceleración del PIB alcanza un máximo de 5,5% en 2010 y se mantiene en niveles de 4,5% hasta 2015 haciendo la economía sumamente sensible a los choques cíclicos que se puedan presentar. Aunque un alza moderada tiene costos sobre el crecimiento, el desempleo y la pobreza, estos pueden ser tolerables mientras esas alzas no sean exageradas.

f. La pobreza es extremadamente sensible al crecimiento y a la estabilidad. Gran parte de los esfuerzos que se hagan para reducir la pobreza pueden irse al traste en ausencia de estabilidad macroeconómica o de crecimiento. Por ello debe insistirse en que no hay camino más expedito a la pobreza y a la desigualdad que un manejo macroeconómico inadecuado de las finanzas públicas y de la política monetaria. Sea cual sea la intención subyacente en una política fiscal expansiva, eleva la probabilidad de una crisis económica y será una política fiscal anti-pobre e inequitativa.

Un ejemplo que el país podría seguir al respecto es el chileno. La “regla fiscal” adoptada en Chile desde 2002, con el propósito de generar un comportamiento contracíclico de las finanzas públicas, obliga al gobierno central a generar anualmente un superávit estructural (que relaciona la posición fiscal de cada año con la situación cíclica de la economía) del 1% del PIB. A pesar de la desaceleración experimentada por el PIB desde finales de los noventa, los índices de pobreza no se elevaron como era previsible.

Paralelamente, la negociación de un crédito contingente como el que se propondrá más adelante (Capítulo IV, sección J3), que permita financiar programas sociales de emergencia durante las crisis, contribuiría a reforzar las necesarias políticas anticíclicas que es necesario implementar.

g. No obstante, incluso con un buen manejo macroeconómico, con políticas educativas que aceleren el crecimiento y la redistribución del ingreso y con TLC, los resultados de mediano y largo plazo en materia de indigencia seguirían siendo insuficientes, sobre todo, en el caso rural. Eso justifica el diseño de una estrategia especial contra la pobreza extrema urbana y rural que será propuesto en el Capítulo IV. Un programa así, permitiría reducir para 2010 la indigencia nacional en 5,4 puntos adicionales (7,2% en vez de 12,6%); en las ciudades 4,5 puntos más

(4,7% en vez de 9,1%) y en el campo 7,9 puntos más (14,2% en vez de 22,1%). Y para 2019 sería 1,5 menos a nivel nacional (0,9% en las ciudades, 3,2 puntos menor en el campo). Los costos fiscales (que tendrían un máximo del 1% del PIB en 2010 antes de decrecer) deberían cubrirse con mayor tributación temporal a las empresas y familias de los deciles más altos y no afectaría sustancialmente el crecimiento ni las demás metas macroeconómicas.

