

# Pobreza en Colombia: avances, retrocesos y nuevos retos

---

Carlos Eduardo Vélez E.<sup>1</sup>

## *Abstract*

*Until 1996, Colombia enjoyed high and stable growth that allowed for substantial achievements in poverty reduction; in the late 90s Colombia entered in the most severe economic crisis since the 1930s. The detrimental effects of this slowdown on the welfare of the average Colombian are obvious. The purpose of this paper is to identify how large the welfare losses are, and how much have they affected the poor and other vulnerable groups. It is found that even if the positive growth path is promptly reestablished, it will take more than a decade to return to the poverty levels of 1995; fighting persistent inequality along with high positive economic growth during the next decade is imperative to reverse the poverty increase brought about by the recent recession. It is also found that, beyond the risk inherent to a specific group, the role of the labor market is critical in determining vulnerability.*

## *Resumen*

*Hasta 1996, Colombia disfrutó de un elevado crecimiento económico que permitió mejoras sustanciales en la reducción de la pobreza; en los últimos años de dicha década Colombia entró en la más severa recesión económica desde la década de los 30. Los efectos negativos de esta recesión sobre el bienestar del colombiano promedio son evidentes. El objetivo de este artículo es mirar cuán grande fue la caída en el bienestar y cuánto afectó a la población más pobre y a otros grupos vulnerables. Se encuentra que incluso si se restableciera rápidamente el sendero anterior de crecimiento, se necesitaría más de una década para volver a los niveles de pobreza de 1995; es imperativo luchar contra la inequidad en conjunto con un alto crecimiento económico para revertir el efecto de la recesión sobre la pobreza. También se encuentra que, más allá del riesgo inherente a cada grupo específico de población, el papel del mercado de trabajo es vital en la determinación de la vulnerabilidad frente a la pobreza.*

*Keywords: Poverty, Inequality, Social Development, Unemployment*

*Palabras clave: Pobreza, Desigualdad, Desarrollo Social, Desempleo*

*Coyuntura Social No. 30, junio de 2004, Fedesarrollo, Bogotá, Colombia.*

---

<sup>1</sup> Jefe Unidad de Pobreza y Desigualdad, Banco Interamericano de Desarrollo, (BID).

## I. Introducción

Hasta 1996, Colombia disfrutó de un crecimiento económico alto, sostenido y muy estable que permitió mejoras sustanciales en la reducción de la pobreza y el progreso social. En los últimos años de los noventas, Colombia entró en la más severa recesión económica desde la década de los 30. Después de la desaceleración relativa de inicio de los ochentas, las políticas de ajuste y la bonanza cafetera de 1986 ayudaron a restaurar los balances internos y externos. A finales de los ochentas, se diversificaron las exportaciones distintas a café y disminuyó el desempleo. Entre 1978 y 1995 la proporción de colombianos en pobreza extrema disminuyó de 45 por ciento a 21 por ciento, mientras que se alcanzaron ganancias sustanciales en terminación de primaria y secundaria, cobertura en servicios de salud, acceso a infraestructura básica, trabajo y mortalidad infantil y expectativa de vida.

Además de la reforma constitucional de 1991, ciertas políticas públicas proactivas ejecutaron reformas estructurales en áreas clave tales como las finanzas públicas sub-nacionales, salud, pensiones, el mercado de trabajo, y las estructuras del banco central, el comercio y los flujos de capital. Simultáneamente, empeoraron los indicadores de riesgo, debido principalmente a una mayor volatilidad en la actividad económica, la fragilidad del sector financiero y los altos y persistentes niveles de crimen y violencia, que sobrepasaron los límites del sistema judicial. Mas aún, regímenes autoritarios de facto, como los paramilitares y las guerrillas, ganaron control sobre algunas áreas rurales apartadas.

Los efectos negativos de la reciente desaceleración económica sobre el bienestar del colom-

biano promedio son evidentes. Sin embargo no es claro aún que tan grande fue la caída en el bienestar y, en particular, cuánto afectó a la población más pobre y a otros grupos vulnerables de la sociedad. Este documento provee una mirada de este escenario en Colombia. Está dividido en tres secciones. La primera analiza los indicadores de bienestar social. La segunda sección analiza las fuerzas determinantes de los cambios de bienestar. La sección final analiza los retos de política.

## II. Evolución y tendencias del bienestar social

### A. Línea de pobreza

La tendencia de la pobreza en Colombia muestra un progreso sustancial en el largo plazo, pero un retroceso en tiempos recientes. Medido por la

#### RESUMEN SOBRE POBREZA

- *Tendencias de la pobreza: luego de dos décadas de progreso sustancial, severo retroceso al final de los noventa.*
- *Se invirtió la tendencia de largo plazo, eliminando una década de progreso en la reducción de pobreza: la tasa de pobreza nacional en 1999 (64%) retornó al nivel de 1988.*
- *Y tres puntos mas de pobreza hasta el 2001, superando en tres puntos la pobreza de 1988.*
- *A partir de la segunda mitad de los noventas, el crecimiento de la pobreza es más urbano que rural.*
- *La pobreza rural es más aguda que la urbana pero su dinámica es algo mejor.*
- *La población rural aún enfrenta condiciones económicas más adversas, particularmente en sus niveles de pobreza extrema que son tres veces mayores que en las zonas urbanas.*
- *Sin embargo, contrario al caso urbano, la pobreza extrema rural disminuyó más rápido hasta 1995 -37%, y mas aún la recesión económica golpeó a las zonas urbanas mas rápido y significativamente.*

línea de pobreza, dos terceras partes de la población (67 por ciento) vivía en pobreza en 2001, y cerca de un cuarto (26 por ciento) vivía en pobreza extrema. La pobreza disminuyó durante los ochentas y la primera mitad de los noventas. Sin embargo, después de una caída de 20 puntos porcentuales entre 1978 y 1995, la tendencia decreciente se revirtió; en 1999, la pobreza regresó al nivel registrado en 1988, y para 2001 estuvo 3 puntos porcentuales por encima del nivel de finales de los noventas. Mientras tanto, entre 1978 y 1995 la pobreza extrema cayó aún más rápido que la pobreza, disminuyendo en más del 50 por ciento (de 45 a 21 por ciento). La recesión económica agravó la tasa de pobreza extrema, pero su nivel se mantuvo por debajo de aquel de 1988; en 2001 la tasa de pobreza extrema fue 26 por ciento. El Cuadro 1 resume los indicadores de pobreza a nivel nacional, y discriminando por área rural y urbana.

Después de una reducción continua en la pobreza urbana entre 1978 y 1995, la recesión económica devolvió los indicadores de pobreza de

1999 a los niveles de 1988. En 2001 la tasa de pobreza urbana fue 59 por ciento, once puntos porcentuales por encima del nivel de 1995. La pobreza urbana disminuyó en cerca de 1,5 puntos porcentuales por año entre 1978 y 1995. Infortunadamente las tasas de 1999 se acercaron a aquellas de 1988, e incluso fueron ligeramente superiores en la brecha de pobreza. La recesión no sólo aumentó el número de pobres en las áreas urbanas, sino que también hizo a aquellos pobres mucho más pobres, hecho confirmado por el aumento de las personas en pobreza extrema, reportado en el Cuadro 1. La pobreza extrema cayó fuertemente junto con un crecimiento del ingreso entre 1978-1995 (cayó 10 puntos porcentuales entre 1978-1988 y 7 puntos porcentuales entre 1988-1995). La mitad de las ganancias hechas entre 1988 y 1995 se perdieron entre 1995 y 1999. En 2001 la tasa urbana de pobreza extrema fue 17 puntos porcentuales -volviendo al nivel de 1988.

Después de una reducción sustancial en los ochentas, la pobreza rural se mantuvo relativa-

**Cuadro 1**  
**POBREZA Y DESIGUALDAD EN COLOMBIA 1978-2001**

	1978	1988	1995	1999	2001
<b>Indicador de pobreza nacional (%)</b>					
Tasa de pobreza <sup>1</sup>	80	65	60	64	67
Franja de pobreza <sup>2</sup>	46	32	29	34	34
Tasa de pobreza extrema	45	29	21	23	26
Ingreso medio per cápita <sup>3</sup>	131	213	251	245	230
<b>Urbano (%)</b>					
Tasa de pobreza	70	55	48	55	59
Tasa de pobreza extrema	27	17	10	14	17
<b>Rural (%)</b>					
Tasa de pobreza	94	80	79	79	80
Tasa de pobreza extrema	68	48	37	37	42

<sup>1</sup> Tasa de pobreza: porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza.

<sup>2</sup> La franja de pobreza describe la distancia promedio a la línea de pobreza.

<sup>3</sup> Miles pesos de 2001 por mes.

Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares, y reporte de pobreza de Colombia del Banco Mundial, (2002).

mente estable desde 1988 (ver Cuadro 1). Tal como la pobreza urbana, la pobreza rural disminuyó fuertemente (14 puntos porcentuales) entre 1978 y 1988<sup>2</sup>. A diferencia de las áreas urbanas, donde la pobreza cayó en casi 4 puntos porcentuales entre 1988 y 1995, las tasas rurales disminuyeron en sólo un punto porcentual. Mientras el ingreso urbano creció a una tasa promedio anual de 2,9 por ciento en el periodo entre 1988 y 1995, éste sólo creció un 0,7 por ciento en las áreas rurales.

Aún así, durante la recesión económica las áreas rurales no fueron afectadas tan negativamente y el impacto llegó con un rezago en el tiempo. El ingreso medio rural per cápita continuó creciendo y la pobreza rural disminuyó en solo 0,2 puntos porcentuales, comparado con el aumento de un punto porcentual en las zonas urbanas. La pobreza extrema rural disminuyó más rápidamente que la pobreza urbana hasta 1995. La tasa de pobreza extrema permaneció estable durante el periodo 1995-1999 pero en 2001 su valor aumentó en 5 puntos porcentuales. La población rural aún enfrenta peores condiciones económicas, particularmente en la medida de extrema pobreza, la cual es cerca del triple que en la zona urbana<sup>3</sup>.

## B. Desarrollo social

Durante las últimas dos décadas, varios indicadores muestran una clara tendencia positiva en el desarrollo social. Aunque las tasas de asistencia escolar aumentaron lentamente y sufrieron un deterioro en la desaceleración económica re-

ciente, las tasas de completitud en primaria y secundaria mejoraron sustancialmente, alcanzando un 90 y 59 por ciento respectivamente, para adolescentes y adultos jóvenes (Ver un resumen de estos indicadores sociales en el Cuadro 2).

En zonas urbanas, el número promedio de años de educación aumentó 2,7 años y las tasas de analfabetismo se redujeron a cerca de la mitad. Comparado con las mejoras en las zonas urbanas, las mejoras en las zonas rurales fueron relativamente mayores al ser juzgadas por las dinámicas en las tasas de asistencia para las edades escolares especialmente para aquellos entre los 18 y los 22 años. Más aún, las tasas de asistencia rurales parecieron más resistentes a la crisis que las tasas urbanas. A nivel nacional, el trabajo infantil disminuyó. Su caída fue particular-

### RESUMEN DE DESARROLLO SOCIAL

- *Sendero robusto de disminución de la pobreza hasta la mitad de los noventa.*
- *La mayoría de los indicadores sociales en educación, salud e infraestructura muestran sustanciales avances en las dos últimas décadas. Varios indicadores sociales mostraron mejoras persistentes durante las últimas dos décadas*
- *Educación: las tasas de culminación de primaria y secundaria alcanzaron 90% y 59% respectivamente.*
- *Expectativa de vida: se incrementó en 20 años durante las últimas 4 décadas, beneficiando principalmente a las mujeres.*

<sup>2</sup> La pobreza urbana disminuyó en 15 puntos porcentuales durante el mismo periodo.

<sup>3</sup> Para interpretar estos hechos es importante anotar que de acuerdo con el Reporte de Pobreza en Colombia del Banco Mundial (2002) las medidas basadas en el consumo sugieren que los índices de pobreza basados en medidas de ingreso sobreestiman la pobreza urbana y rural por grandes márgenes: entre 15 y 20 puntos porcentuales.

**Cuadro 2**  
**INDICADORES SOCIALES URBANOS EN COLOMBIA<sup>1</sup> 1978-1999**

	1978	1988	1995	1999
Educación promedio > 18 años	6,2	7,7	8,4	8,9
Tasa de analfabetismo <sup>2</sup>	5,3	3,3	2,8	2,6
<b>Matrícula escolar</b>				
7 a 11 años	91,8	94,8	96,5	95,3
12 a 17 años	76,9	80,5	84,4	82,2
18 a 22 años	31,2	35,8	41,0	36,3
Primaria completa (12 a 17 años)	67,0	78,7	77,7	89,8
Secundaria completa (18 a 22 años)	21,6	35,3	48,7	59,2
<b>Trabajo infantil</b>				
12 a 16 años	12,0	11,5	9,9	9,5
12 a 14 años	5,8	5,0	5,2	3,7
<b>Desnutrición infantil<sup>3</sup></b>				
Atrofia y baja altura para la edad	16,8	10,1	8,4	6,7
Pérdida y bajo peso para la altura	22,4	16,6	15,0	13,5
Bajo peso para la edad	4,9	2,9	1,4	0,8
<b>Delincuencia<sup>4</sup></b>				
Homicidios (por 100.000 habitantes)	26,0	62,0	65,0	59,0 *
<b>Acceso a servicios públicos</b>				
Electricidad	NA	99,3	99,6	99,4
Agua	NA	97,4	97,7	99,0
Teléfono	NA	62,2	71,0	84,2
Alcantarillado	NA	94,8	96,0	97,3

\* Cifra correspondiente a 1998.

<sup>1</sup> Barranquilla, Bucaramanga, Bogotá, Manizales, Medellín, Cali y Pasto, que representan el 67% del área urbana total colombiana.

<sup>2</sup> Para la población de 12 años o mayor.

<sup>3</sup> Para la población menor de 5 años; las cifras se presentan para los años 1977, 1986, 1995 y 2000.

<sup>4</sup> Levitt y Rubio, (2000).

Fuente: cálculos de autor basados en la Encuesta Nacional de Hogares; Profamilia; y Encuesta Nacional de Demografía y Salud.

mente fuerte durante la recesión, siguiendo así una tendencia procíclica, tal como en otros países de Latinoamérica.

El crecimiento de la cobertura de infraestructura básica -acueducto, alcantarillado, electricidad y teléfono- resultó de la puesta al día de aquellas ciudades rezagadas en 1978, así como de la extensión progresiva hacia la población más pobre. Sin embargo las conexiones de teléfono y alcantarillado en las áreas urbanas aún

están rezagadas detrás de las de electricidad y acueducto, y los porcentajes de no acceso enmascaran a miles de personas, concentradas en círculos regionales de pobreza, cuyas necesidades básicas no están aún satisfechas.

Durante las últimas cuatro décadas, la expectativa de vida aumentó aproximadamente en un año de vida por cada dos años de calendario. A pesar de este aumento, las diferencias regionales son considerables, y la mayoría de las ga-

nancias beneficiaron a las mujeres. El aumento en las tasas de homicidio en hombres jóvenes en parte compensó el impacto de las ganancias en salud en la expectativa de vida masculina.

## C. Seguridad personal y económica

Los avances en desarrollo social y económico no han sido congruentes con el creciente nivel de inseguridad. La violencia y el crimen se deterioran significativamente desde los años setentas, socavando el bienestar de los colombianos. Los hogares pobres sufren la mayor carga de los homicidios y la violencia doméstica, y los colombianos hombres jóvenes enfrentan un riesgo

extremadamente alto -incluso para los estándares de Latinoamérica- de ser asesinados. En particular, mujeres sin educación y las esposas de hombres sin educación cargan con una participación desproporcionada de violencia doméstica. Por el contrario, aquellos más beneficiados cargan con una participación desproporcionada de delitos a la propiedad, extorsión y secuestro. Es más probable que ellos sean víctimas de algún delito, cambien su comportamiento por el miedo al crimen, se sientan inseguros e inviertan en protegerse contra el crimen.

Después de triplicarse entre 1970 y 1991, las tasas de homicidio decrecieron moderadamente en los noventas, mientras que las tasas de extorsión, secuestro, robo de vehículo y robo a mano armada continuaron creciendo. La tendencia de la violencia está principalmente asociada al tráfico de drogas y a la presencia de grupos armados ilegales<sup>4</sup>. Actualmente Colombia es el principal productor de cocaína y recientemente ha llegado a ser un proveedor importante de opio y heroína.

Además, los costos sociales de la violencia se amplifican con la demanda de recursos públicos para atender a las víctimas y para prevenir futuros deterioros en la seguridad personal. El conflicto armado en las zonas rurales también ha aumentado la población desplazada, que ahora suma al menos un millón de individuos, cerca del 10 por ciento de la población rural. Esta ten-

### RESUMEN SOBRE SEGURIDAD PERSONAL Y ECONÓMICA

- *Homicidio y violencia doméstica afectan a los pobres. En particular, mujeres con poca escolaridad o esposas con hombres poco educados cargan con una participación desproporcionada en la violencia doméstica.*
- *Los no-pobres tienen una participación desproporcionada en crímenes contra la propiedad, extorsión y el secuestro - reduciendo la inversión en general y empleo en comunidades pobres.*
- *El incremento de la violencia desde 1970 está asociado al tráfico ilegal de drogas y a la presencia de grupos armados ilegales.*
- *El conflicto armado en las zonas rurales ha creado un número creciente -mínimo un millón de personas- de población desplazada internamente.*

<sup>4</sup> La violencia en Colombia está mejor explicada por el tráfico de drogas y la presencia de grupos armados ilegales; desigualdades en el ingreso explican una pequeña proporción de la violencia. El Reporte Global de Crimen y Justicia de las Naciones Unidas de 1999 concluye que la tensión socioeconómica -medida con el desempleo, la desigualdad y la insatisfacción con el ingreso- es un factor importante en la explicación de la variación en los crímenes "de contacto" (asaltos y amenazas, violencia y acoso sexual y robo) entre países del mundo. En la misma línea, un estudio del Banco Mundial que incluye más de 50 países establece una relación clara: mayor desigualdad del ingreso lleva a mayores tasas de homicidio.

dencia ha estado aumentando la presión sobre los recursos públicos. El gasto público en seguridad y justicia se ha más que duplicado como proporción del *PIB* durante la última década, y el gasto privado en seguridad parece crecer aún más rápidamente.

Además de este costo directo, la violencia altera los mercados e impone un costo psicológico considerable en aquellos individuos que no son víctimas directas. La concentración desproporcionada de la victimización por crímenes a la propiedad entre los más beneficiados de la sociedad tiene serias e indeseables consecuencias económicas, tales como bajos niveles de inversión y crecimiento y mayores tasas de migración entre los más educados.

El hecho de que la victimización por este tipo de crímenes se concentre entre los propietarios de pequeños negocios tiene un efecto perverso sobre la eficiencia económica, reduciendo la inversión y el empleo en comunidades urbanas pobres. Por su parte, la concentración de los homicidios y la violencia doméstica entre los menos beneficiados, aparte de los efectos obvios sobre el bienestar de las personas, impone una carga psicológica y económica sobre sus familiares y aumenta las posibilidades de sufrir comportamientos patológicos y disfuncionales, especialmente entre los niños.

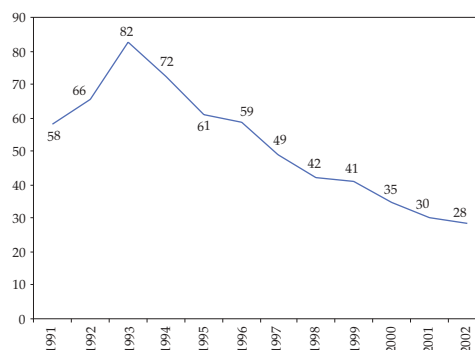
No obstante, se han producido avances sustanciales en la reducción de la violencia en algunas ciudades colombianas. En Bogotá se ha presentado una caída drástica de la violencia en la última década, aunque la tasa de homicidios permanece constante en la mayor parte del país. De acuerdo con el Gráfico 1, la tasa de homicidios en Bogotá fue de 82 por 100,000 personas, mien-

tras que los últimos datos son 28 por 100,000 para 2003. Aunque una tasa de homicidio cerca de 3 veces la de Estados Unidos sigue siendo preocupante, una reducción de 66% en los homicidios es una mejora espectacular.

Al igual que la inseguridad personal, la inseguridad económica ha crecido. La actividad normal del mercado de trabajo genera riesgos para los trabajadores. Además, la vejez, las enfermedades y los accidentes de trabajo constituyen fuentes adicionales de riesgo sobre los ingresos laborales. A pesar de los beneficios generales de los trabajadores formales, la seguridad social en Colombia tiene coberturas bajas y su cumplimiento es débil<sup>5</sup>.

Finalmente, las tasas de desempleo en Colombia aumentaron, así como en los países de la región, al compararse con la tasa promedio durante los noventa y los ochentas; la tasa de desempleo urbana durante los noventa fue de más del 10%. Además, la proporción de ocupados

**Gráfico 1**  
**TASA DE HOMICIDIO EN BOGOTÁ**  
**(Por 100.000 habitantes)**



Fuente: DANE - Colombia. Proyecciones de población. Estudios Censales, Alcaldía Mayor de Bogotá.



respecto a la totalidad de la población ha disminuido. En el contexto latinoamericano, Colombia presenta los peores indicadores del mercado laboral en el periodo 1990-2001, tanto por la tasa de desempleo, como por la tasa de empleo que disminuyó en 40% (Gráfico 2).

## D. Expansión equitativa de los servicios sociales

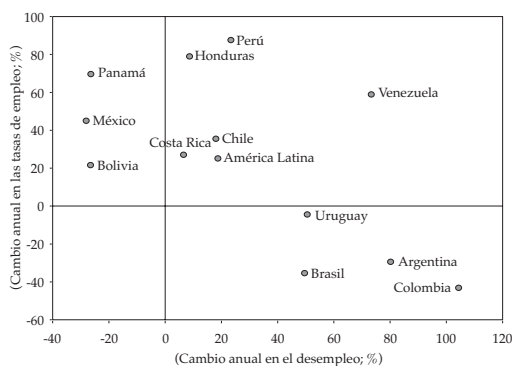
Buena parte del progreso social alcanzado por Colombia puede atribuirse a las políticas públicas progresivas llevadas a cabo en las últimas 3 décadas. El positivo rendimiento económico colombiano permitió una gran expansión del gasto social durante los noventa, brindando beneficios sustanciales a los más pobres. Derivado de los mandatos de la Constitución de 1991 y de

una serie de legislación relacionada con ella, el nivel del gasto público social (definido como gasto en salud, educación, vivienda, servicios públicos y seguridad social) se duplicó en Colombia entre 1992 y 1997, aumentando como porcentaje del PIB de 8 a 15 por ciento, y como porcentaje del total del gasto público de 30 a 35 por ciento.

El resultado de este aumento en el gasto y la introducción de reformas a favor de la descentralización fue una rápida expansión de la cobertura de servicios sociales, particularmente entre los pobres. Con la excepción del cuidado infantil y la educación primaria, todos los servicios mostraron tasas de expansión mucho más rápidas entre los quintiles de menores ingresos. Esto es particularmente llamativo en el caso del aseguramiento y tratamiento en salud, y servicios públicos. A causa de aumentos en la población objetivo, el crecimiento en las tasas de cobertura subestima la verdadera expansión de los servicios en todo caso. Un mejor indicador puede obtenerse observando el crecimiento del total de la población atendida. Mientras que el aseguramiento en salud tuvo éxito en doblar el número de beneficiarios durante dicho periodo de 5 años, en el sector de servicios públicos, el bajo crecimiento en la cobertura supone un aumento sustancial de cerca de 35 por ciento en el número de hogares conectados. Finalmente, en el cuidado infantil se puede observar que la caída en la cobertura fue mayor que la caída en el número de beneficiarios.

### Gráfico 2

CAMBIO ANUAL EN TASAS DE EMPLEO Y DESEMPLEO EN AMÉRICA LATINA 1990-2001



Nota: Datos nacionales excepto para Argentina, México y Uruguay que son urbanos

Fuente: Encuesta de Hogares del BID.

<sup>5</sup> Datos del BID "Good Jobs Wanted", IPES 2004.

Contra este escenario relativamente positivo, las obligaciones en pensiones son un punto de preocupación. La seguridad social es el principal rubro dentro del gasto público social (40 por ciento), con beneficios insignificantes para



los pobres. Debido a la generosidad de su diseño, el sistema de pensiones es técnicamente insolvente y los subsidios gubernamentales a las pensiones terminan siendo claramente regresivos: quienes reciben mayores ingresos reciben también mayores subsidios. Los pagos de las pensiones públicas han crecido a una tasa anual explosiva de 7 por ciento durante la última década. De acuerdo con los estimativos del Gobierno, el valor presente del déficit operacional del pago de pensiones vale dos veces el PIB (Acosta 2000). Esta tasa de crecimiento conlleva serias preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal de estas obligaciones, ubicando la reforma pensional como un asunto clave de política en la agenda de reforma. Estas preocupaciones se retroalimentan por las características de distribución del régimen pensional para los trabajadores públicos: además de subsidiar a los no pobres con recursos públicos -violando el principio de equidad vertical - los múltiples regímenes de pensiones de los trabajadores públicos son discriminatorios con los demás colombianos - violando el principio de equidad horizontal<sup>6</sup>.

### III. Fuerzas determinantes de los cambios en bienestar

No obstante la capacidad de las políticas públicas para afectar el bienestar, existen otras fuerzas económicas fundamentales que determinan las tendencias de la pobreza y del bienestar social en Colombia. Estas son en el corto plazo: crecimiento y empleo, y en el largo plazo, la desigualdad.

#### RESUMEN SOBRE CRECIMIENTO

- *El crecimiento económico es clave para la reducción de la pobreza.*
- *El crecimiento del ingreso per cápita es el factor dominante en la reducción de la pobreza urbana desde 1978 hasta 1995.*
- *Más educación y menor fertilidad fueron cruciales para incrementar el ingreso per cápita.*
- *En la misma forma, durante la recesión, la pobreza se incrementó debido al efecto combinado de crecimiento negativo y un incremento de la desigualdad.*
- *En particular, la extrema pobreza es más sensible al crecimiento que la tasa de pobreza "normal".*
- *Doble beneficio del crecimiento económico: ha sido crucial en la reducción de la pobreza y ha aumentado la capacidad de financiar políticas a favor de los pobres.*

### A. Crecimiento

La distribución equitativa de los frutos del crecimiento económico es la herramienta disponible más poderosa para promover el desarrollo económico. El crecimiento del ingreso per cápita es el factor dominante detrás de las ganancias y pérdidas en la pobreza urbana entre 1978 y 1995, un periodo de rápida reducción de la pobreza y de progreso social en Colombia. Las tasas de crecimiento económico promediaron un 4 por ciento, el ingreso promedio per cápita por poco se duplica, y el desempleo permaneció por debajo

<sup>6</sup> Siguiendo a Gómez Buendía (2002), las pensiones de los maestros cuestan 1,7 veces más que el costo promedio de un afiliado al ISS, las de la Policía 1,9 veces, las de la Caja Agraria 2,3 veces, las de los empleados del ISS 3,9, y las de los miembros del Congreso y magistrados de las altas cortes 22 veces.

del 10 por ciento<sup>7</sup>. Desde 1978 a 1995, el porcentaje de colombianos bajo la línea de pobreza cayó en 20 puntos porcentuales, de 80 a 60 por ciento. En este periodo, el ingreso per cápita del hogar colombiano promedio aumentó 92 por ciento. Durante los ochentas e inicios de los noventas, el crecimiento económico representó casi por completo la reducción de 22 puntos porcentuales en la pobreza urbana. De la misma forma, durante la recesión reciente, la pobreza aumentó debido al efecto combinado del crecimiento negativo y el aumento en la desigualdad.

En particular, la pobreza extrema parece más sensible al crecimiento que la pobreza "normal". La pobreza extrema se redujo aún más rápidamente, cayendo en más de la mitad, de 45 por ciento a 21 por ciento. A pesar de que la pobreza rural es peor que la pobreza urbana, las zonas rurales y urbanas sufrieron un progreso similar en reducción de pobreza entre 1978 y 1988. Sin embargo entre 1988 y 1995 las tasas rurales vieron una caída de sólo un punto porcentual por año, mientras que en las áreas urbanas la reducción fue de casi 4 puntos porcentuales. El crecimiento económico estable fue instrumental a la reducción de la pobreza durante los ochentas e inicios de los noventas.

El crecimiento económico tiene un beneficio doble. Ha sido crucial en la reducción de la pobreza y ha aumentado la capacidad de financiamiento de políticas a favor de los pobres. Más aún, gracias al crecimiento económico visto hasta 1995, Colombia tiene hoy una mayor cantidad de recursos con qué atacar la pobreza: una base fiscal. La reasignación de cantidades modera-

das de gasto público podrá tener un mayor impacto en el bienestar de los pobres.

Las características del hogar que explican la mayor parte del crecimiento del ingreso per cápita durante las dos últimas décadas fueron el aumento en los niveles educativos de la fuerza laboral y la reducción de las tasas de dependencia vía familias más pequeñas. Sin embargo, entre aquellos hogares cuyas cabezas son menos calificadas, los aumentos en el ingreso per cápita también se explican por un tercer factor: mayores salarios reales. El impacto directo de la educación sobre el ingreso es importante no sólo en términos de adquirir mejores capacidades para vender en el mercado laboral, sino también por sus efectos indirectos.

La educación más allá de la secundaria consigue mejoras sustanciales en los salarios. Con una fuerza laboral más capacitada se aumentan los salarios relativos de los menos capacitados. Más aún, una mejor educación -especialmente de los cónyuges- aumenta las posibilidades de una mayor tasa de empleo en el hogar: un factor clave para escapar de la pobreza. La educación -en especial de las mujeres- ayuda a reducir la fecundidad, aumentando así el ingreso per cápita. La educación también evita la violencia doméstica.

## B. Desigualdad del ingreso

La tendencia creciente de la inequidad redujo las ganancias potenciales en el bienestar de los colombianos hasta 1995 y agravó las pérdidas en bienestar durante la recesión económica de finales de los noventas. Dentro de América Latina,

<sup>7</sup> La tasa de desempleo superó brevemente el 10 por ciento desde 1983 a 1985.

### RESUMEN SOBRE DESIGUALDAD

- *La creciente desigualdad económica socava parcialmente las ganancias potenciales de bienestar - hasta 1995- y acrecienta el costo social de la recesión reciente.*
- *En términos de desigualdad del ingreso, Colombia ocupa el séptimo lugar en Latinoamérica, una región caracterizada por inequidades. Los colombianos consideran muy injusta la distribución del ingreso: en Colombia más del 95% de la población considera injusta o muy injusta la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2004/ Latinobarómetro de 2001).*
- *A pesar de la importancia de la desigualdad inter-regional, la creciente desigualdad intra-regional tiene un efecto dominante en la tendencia nacional.*

una región con una inequidad de ingresos relativamente alta, Colombia está en la parte superior de la tabla; ocupa el séptimo lugar en la región.

Los colombianos consideran muy injusta la distribución del ingreso: en Colombia más del 95% de la población considera injusta o muy injusta la distribución del ingreso (Banco Mundial, 2004/ Latinobarómetro de 2001). En 1999, el coeficiente de Gini alcanzó un valor de 0,57; esto es, la diferencia esperada en el ingreso de dos Colombianos escogidos al azar ha aumentado con el tiempo; fue responsable de pérdidas en bienestar -para el individuo menos favorecido- de 18 por ciento entre 1978 y 1995, y de un 5 por ciento adicional a finales de los noventas.

La dinámica de la desigualdad en las zonas rural y urbana tiende a diverger. Mientras que la desigualdad urbana creció continuamente durante todo el periodo, deteriorándose sustancialmente durante los noventas, la desigualdad rural fluctuó. A pesar de la importancia de la bre-

cha entre las zonas rurales y urbanas, la desigualdad intra-regional, urbana y rural, juega un papel dominante y cada vez más importante en la explicación de la tendencia nacional.

En su conjunto, la educación es la variable más importante para entender la inequidad en el ingreso laboral. Desde esta perspectiva, las grandes mejoras en equidad y eficiencia en educación básica y secundaria en los noventas tienen efectos contrarios: por una parte ampliaron el número de candidatos para acceder a educación postsecundaria, pero por otro lado, estos graduados se encuentran con un cuello de botella para acceder a dicha educación. Estos aspirantes podrían acceder a educación postsecundaria si tuviesen acceso a crédito o a subsidios a la demanda.

### C. Cambios en los patrones de vulnerabilidad

El resultado combinado de una creciente inequidad, una mayor inestabilidad macroeconómica, aumentos en la violencia y la recesión económica fue el crecimiento marcado de la vulnerabilidad. Entre aquellos más vulnerables a la pobreza están los niños, las cabezas de hogar jóvenes y con baja o media calificación, los migrantes recientes y los no propietarios de vivienda. Además, el desempleo en los jefes de hogar es desastroso para el riesgo de pobreza: en áreas urbanas la pobreza es 25 puntos porcentuales mayor si el jefe de hogar trabajaba y se encuentra desempleado. De acuerdo con el Informe de Pobreza en Colombia del Banco Mundial (2002), los siguientes grupos requieren de atención especial:

- Personas menores de 18 años presentan tasas de pobreza consistentemente más altas

que el resto de la población, con una proporción creciente de menores y preescolares en pobreza.

- La propiedad de vivienda claramente proporciona protección frente a la pobreza.
- A los migrantes les fue mejor o igual que al total de la población hasta 1995, pero en los años de recesión la probabilidad de pobreza aumenta para este grupo. Esto está parcialmente asociado con un cambio de migración voluntaria a migración forzada, que subestima la alta vulnerabilidad del desplazamiento interno debido al conflicto armado.
- Los discapacitados fueron consistentemente más pobres que el resto de la población urbana desde 1988, aunque las tasa de incidencia disminuyen para esta población.
- Al contrario de lo que se esperaba, a los pensionados y los adultos mayores les va mucho mejor que al resto de la población, y su posición relativa parece mejorar con el tiempo.

Hoy, así como durante los noventa, la probabilidad de escapar de la pobreza es cada vez más dependiente de tener menos hijos, más miembros de la familia en edad de trabajar con educación postsecundaria, y del acceso al empleo de los otros miembros del hogar distintos al jefe.

Haciendo un paralelo con los resultados de las encuestas de hogares, los participantes en grupos focales rurales y urbanos del recientemente terminado estudio de la red de apoyo social ubican la inseguridad económica como el principal factor de riesgo, seguido de cerca por la violencia (Rawlings y otros, 2002).

## IV. Retos de política y conclusiones

La fuerte tendencia de reducción de la pobreza que vivió Colombia hasta mediados de los noventa se vio interrumpida por una fuerte recesión económica que devolvió los indicadores de pobreza a sus niveles de 1988. Incluso si se restableciera rápidamente el sendero anterior de crecimiento positivo, se necesitaría más de una década para volver a los niveles de pobreza de 1995. Esta sección incluye retos de política importantes para combatir la pobreza en Colombia.

Primero, durante la siguiente década es imperativo luchar contra la inequidad en conjunto con un alto crecimiento económico para revertir el aumento en la pobreza producido por la reciente recesión. Colombia necesita retornar a un crecimiento sostenido de cerca de 4 por ciento anual al menos hasta el año 2010 para reducir la pobreza a su nivel de 1995. Se debe recuperar la elasticidad del empleo respecto al crecimiento económico, en especial para aquellos trabajadores menos calificados, a través de la recuperación de la construcción. Esta recuperación dependerá no sólo de políticas para reestablecer un nutrido flujo de crédito hipotecario, sino también de políticas de empleo que eviten impuestos ineficientes sobre las nóminas y los salarios mínimos excesivos.

Segundo, las prioridades de los programas sociales deberían ser el cuidado de los niños, la salud y el alcantarillado. A pesar del aumento en la cobertura de estos programas sociales durante los noventa, la cobertura en el cuidado de los niños, del tratamiento en salud, y el alcantarillado son demasiado bajas para los pobres, comparado con la población de mayores ingresos. Las redes de apoyo social se han convertido en las

herramientas más valiosas en un entorno de mayor inseguridad económica. La economía colombiana sufrió un aumento de casi el doble en la volatilidad durante los noventa -una pequeña desviación de su patrón tradicional de estabilidad-. Bajo estas circunstancias, el "archipiélago" de las redes de apoyo social normales parece insuficiente y frágil. Podrían ser más benéficas unas políticas de seguridad social integradas que amplíen las opciones en el manejo del riesgo.

Tercero, la propiedad de la vivienda brinda una buena protección contra la pobreza. La propiedad tanto de vivienda como de otros activos parece funcionar como un "seguro" contra la pobreza, dando al hogar alguna flexibilidad para reaccionar frente a episodios de desempleo. Los ocupantes de hecho y en usufructo (quienes no son ni dueños ni arrendatarios) son los grupos más vulnerables. Los arrendatarios y quienes aún pagan por su vivienda son entre 13 y 15 por ciento más probables que los propietarios de ser

pobres. Sin embargo, a pesar de la crisis, este riesgo ha venido disminuyendo. Es preocupante el hecho que, durante la recesión, la propiedad de vivienda disminuyó un 10 por ciento, de regreso a los niveles de 1988. Esta disminución afectó principalmente a los hogares pobres y casi pobres. Esta caída generó un reto mayor de política, dado que a propiedad de vivienda es un factor protector importante contra la pobreza.

Finalmente, mirar más allá de las vulnerabilidades de grupos específicos para concentrarse en los hogares subestima el papel crítico del mercado de trabajo en determinar la vulnerabilidad. Aquellos hogares que experimentaron el mayor aumento en la pobreza durante la última recesión fueron aquellos con sólo trabajadores independientes o sin ingresos laborales, mientras que los hogares compuestos completamente por trabajadores asalariados experimentaron el menor incremento en la pobreza.