



DOCUMENTO BASE
EJE TEMÁTICO: POBREZA Y DESIGUALDAD
UNIVERSIDAD ICESI

Autores: Documento elaborado por Blanca Zuluaga PhD y Paola Palacios PhD



1. Introducción, justificación e importancia del tema identificado

La pobreza y la desigualdad son problemas centrales en las agendas de todos los gobiernos en el mundo y su superación hace parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La atención que han recibido se debe, además de las consideraciones éticas, a las consecuencias negativas que ambos fenómenos generan para los individuos y para la sociedad. Existe evidencia que sugiere que países con mayores niveles de pobreza y desigualdad presentan menores tasas crecimiento del PIB, menor acumulación de capital humano y mayores niveles de informalidad en el mercado laboral, descontento social, crimen y violencia. Estas dificultades, a su vez, limitan la capacidad de respuesta de los Estados para implementar políticas públicas que respondan de manera apropiada a estos desafíos.

Los numerosos recursos y esfuerzos dedicados a la reducción de la pobreza y la desigualdad han dado resultados alentadores en casi todos los países del mundo, incluyendo a Colombia en términos de pobreza (no así en equidad, pues seguimos siendo uno de los países más desiguales del mundo). Sin embargo, al día de hoy, todavía hay 21 millones de colombianos viven en condiciones de pobreza y 7.5 millones en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, la pandemia actual ha hecho aún más evidente la necesidad de actuar rápidamente hacia el logro de una sociedad en la que sus habitantes estén mejor preparados para los choques adversos. En general, estos choques negativos - sean de salud, económicos o de cualquier otro tipo - afectan en mayor medida a los más pobres. Otros desafíos, como el cambio climático y el progreso tecnológico, tienen el potencial de profundizar las brechas y la vulnerabilidad de las familias más pobres y resulta indispensable incluirlos en los debates actuales.



2. Antecedentes y situación actual en Colombia y su conexión a escala global.

Los indicadores de pobreza en Colombia habían presentado mejoras sustanciales en las últimas dos décadas, pero la crisis asociada al Covid-19 generó un drástico retroceso. En el 2020, un 42.5% de los hogares vivía en pobreza monetaria mientras que un 15.1% lo hacía en pobreza monetaria extrema.

Estas cifras representan un incremento de 6.8 y 5.5 puntos porcentuales (p.p.) con respecto al 2019, respectivamente y constituyen un retroceso de aproximadamente una década en la lucha contra la pobreza (DANE, 2021).

Antes de la pandemia, la incidencia de la pobreza en Colombia era cercana al promedio para América Latina pero mayor que en países como Chile, Uruguay, Brasil y Perú. Sin embargo, resulta preocupante que esta región, durante el 2020, se haya visto afectada de manera desproporcionada por el Covid-19. Aunque en términos de población representaba solo el 8,4% del total mundial, el 18,6% del total de infectados acumulados durante el periodo y el 27.8% de los fallecidos vivían en esta región. Como consecuencia, el PIB de la región se contrajo en 6.8% y 22 millones de personas cayeron por debajo de la línea de pobreza (CEPAL, 2021).

Al igual que la pobreza, la desigualdad de ingresos sufrió un retroceso explicado principalmente por la crisis económica asociada al Covid-19. El coeficiente de Gini, que había presentado una reducción sostenida entre el 2002 y el 2017, empeoró al pasar de 0.526 en 2019 a 0.544 en 2020 (DANE, 2021). Estos indicadores hacen de Colombia el país más desigual de la OECD y uno de los más desiguales en América Latina. Adicionalmente, y a diferencia de lo que ocurre en otros países de la OECD, el coeficiente de Gini antes y después de impuestos y transferencias es prácticamente el mismo, lo que sugiere que hay espacio para mejorar la focalización del gasto social (OECD, 2019). Esta problemática está estrechamente relacionada con escasa movilidad social reflejada en el hecho de que, en Colombia, se necesitan 11 generaciones para que un niño de una familia de bajos ingresos logre moverse a niveles de ingreso medio, mientras que el promedio para la OCDE es de 4.5 generaciones y para países como Chile o Argentina se requieren 6 generaciones (OECD, 2018). En la misma línea, se ha estimado que el 10% de la población con mayores ingresos en Colombia recibe el 49% de la renta nacional mientras que el 1% obtiene el 20% de la misma (PNUD, 2021).

A pesar de que la desigualdad de ingresos ocupa un lugar central en las discusiones de política pública, existen otros tipos de desigualdad que también contribuyen a generar brechas en la sociedad como la desigualdad de género, la del ciclo de vida, la urbano-rural, la etno-racial y la relacionada con el estatus migratorio. La desigualdad de género se ha visto particularmente afectada por el Covid-19, incrementando más que proporcionalmente el desempleo femenino y su participación en actividades domésticas y del cuidado (DANE, 2020).



3. Problemas y retos emergentes

Como se mencionó antes, la pobreza monetaria en el país se incrementó de manera considerable alcanzando el 42.5% de la población. Aunque fue la pobreza urbana la que se incrementó 10,1 p.p, mientras que la pobreza rural se redujo 4.6 p.p., esta última sigue manteniéndose por encima del 40%.

Se presentó la tan anhelada convergencia urbano-rural pero de manera desafortunada: en lugar de alcanzarse por una reducción de la pobreza rural, la urbana se incrementó a niveles similares. Si bien el problema coyuntural es mucho más fuerte en la zona urbana, podríamos esperar que en la medida en que las actividades económicas que fueron golpeadas por el confinamiento se vayan recuperando, la pobreza urbana se reduzca. Pero ¿qué hay de la elevada y persistente pobreza rural? Este fenómeno es más estructural y requiere acciones también estructurales.

En adición a lo anterior, la pandemia también evidenció un problema latente: la vulnerabilidad a la pobreza. Muchos hogares que no eran clasificados como pobres, cayeron en la pobreza debido a la reducción en la actividad económica que produjo el confinamiento. Esto significa que es necesario atender no sólo la pobreza sino la vulnerabilidad a la pobreza, entendida como la probabilidad de que hogares no pobres caigan en la pobreza por no contar con los medios necesarios para enfrentar choques adversos.

Por otro lado, el cambio tecnológico, que se ha acelerado en los últimos años, ha generado beneficios indiscutibles en términos de crecimiento económico y calidad de vida. Sin embargo, también ha profundizado la brecha entre los trabajadores calificados y no calificados, y ha empezado a generar la destrucción de puestos de trabajo, particularmente de trabajadores menos calificados. Se espera que los avances en las aplicaciones de la inteligencia artificial generen, en algunos casos y de manera paulatina, una sustitución de trabajo por capital, particularmente en los trabajos que tienen un alto grado de repetición. Lo anterior generaría un deterioro en la calidad de vida de los nuevos desempleados, incrementaría las brechas de ingresos y agudizaría los problemas sociales. Sin embargo, el progreso tecnológico también podría actuar como un complemento, en lugar de un sustituto, del factor trabajo. El reto en este caso sería garantizar que los trabajadores menos calificados tengan la formación necesaria que les permita insertarse a este nuevo mercado laboral.

Por último, es muy probable que el cambio climático agudice los problemas de pobreza y desigualdad ya que los hogares ubicados en los percentiles más bajos de la distribución del ingreso son al mismo tiempo los más vulnerables frente a dicho fenómeno. Existe evidencia de que los hogares rurales, que dependen en gran medida de la producción agrícola, sufren consecuencias severas frente a los choques climáticos que reducen sus niveles de ingresos y de consumo, los obligan a des acumular activos y retrasan la acumulación de capital humano a través de sus efectos en la salud y educación, entre otros. Los pronósticos también indican que el cambio climático podría incrementar los precios de los alimentos, afectando a los hogares urbanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.



4. Incidencia en el debate público actual

En esta sección nos vamos a referir a tres de los aspectos que hacen parte del debate actual en materia de pobreza e inequidad: la protección al riesgo de caer en la pobreza, tal como

sucedió con muchos hogares no pobres durante la pandemia, el rezago en desarrollo del sector rural y el cambio climático.

En Colombia, actualmente se está llevando a cabo la implementación del SISBEN IV en el territorio nacional, que será el sistema de identificación de los beneficiarios de los programas sociales que regirá una vez sea completado. La ventaja principal de este sistema frente a los anteriores es que permite y hace explícita la identificación, no solamente de la población pobre, sino también de la población vulnerable. Si el sistema logra implementarse de manera transparente, constituirá un avance fundamental hacia la construcción de un sistema de protección más efectivo para la población ante el riesgo de choques adversos de tipo económico, de salud, climáticos, entre otros. Por ejemplo, sería la principal herramienta de focalización del ingreso básico que se plantea en la siguiente sección.

En segundo lugar, otro tema relevante en el debate actual es el cierre de la brecha rural y urbana en la reducción de la pobreza, lo cual contribuiría enormemente en la disminución de la inequidad a nivel nacional. En este frente, la adecuada implementación del SISBEN IV, la activación del ingreso básico (ver siguiente sección) y la puesta en marcha de la reforma rural integral (RRI) consignada en el acuerdo de paz, serán acciones fundamentales. La RRI contempla medidas orientadas hacia el incremento de la productividad en el campo, el mayor acceso a los servicios de salud y educación de calidad, el mejoramiento de la infraestructura, entre otras acciones que llevarían al sector rural por una senda de desarrollo sostenido.

Finalmente, la pobreza y desigualdad deben ocupar un papel central en el debate acerca del cambio climático. Por un lado, son precisamente los hogares pobres y vulnerables quienes, con una probabilidad alta, se verán desproporcionadamente afectadas por las consecuencias de dicho fenómeno. Lo anterior como consecuencia de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo de desastres, escasa acumulación de activos, actividades generadoras de ingresos altamente dependientes del clima, como la agricultura, incrementos en los precios de los alimentos y un acceso limitado a los mecanismos de manejo del riesgo, entre otras razones. Por otro lado, es fundamental identificar y dimensionar el efecto que los acuerdos asumidos por Colombia para afrontar la crisis climática potencialmente puedan generar para esta población. Por estas razones, el debate acerca del cambio climático debe priorizar el diseño de estrategias de mitigación y adaptación para la población pobre y vulnerable.



5. Soluciones para permitir el diseño de futuros posibles

La erradicación de la pobreza y la desigualdad requiere un paquete de medidas integrales que permitan el acceso universal a los servicios sociales básicos y que “nivelen la cancha” en el sentido de que, quienes se esfuerzan, tengan acceso a un conjunto de oportunidades de movilidad social independientemente de su origen familiar (en línea con lo propuesto por Roemer, 1996). En esta sección nos vamos a referir a dos medidas fundamentales para avanzar en esa dirección.

La primera es la implementación de un ingreso básico (IB) y la segunda es el acceso a la educación y a la formación y entrenamiento para el trabajo, medidas útiles para atender los cuatro retos mencionados en la sección 3.

El IB es una transferencia no condicionada por parte del Estado a quienes se identifiquen como población objetivo en caso de que las restricciones presupuestales no permitan la universalización. Los programas universales de salud y educación pública permanecerían una vez implementados el IB, mientras que las transferencias condicionadas actuales ya no serían necesarias, lo cual liberaría parte del costo fiscal del IB. Esta medida, además de eliminar la pobreza y/o la pobreza extrema (dependiendo del monto que se establezca), también reduce la desigualdad, puesto que mejoraría las condiciones de negociación laboral de los trabajadores (Gilbert, Huws & Yi, 2019), podría constituirse en capital semilla para emprendimientos (Nooteboom, 1987), permitiría que algunos individuos puedan dedicarse a trabajos no remunerados con impacto social, reduciendo la presión en el mercado laboral.

El gran reto del IB es el costo fiscal, por ello es importante el fortalecimiento de la actividad productiva y la eficiencia del sistema tributario. Esta medida contribuiría a enfrentar los retos en materia de vulnerabilidad a la pobreza y afrontamiento de choques adversos, incluido los climáticos. El IB reemplazaría a las transferencias monetarias condicionadas que hoy existen en Colombia e inicialmente podría estar dirigida solo a los pobres extremos y a quienes son pobres y además vulnerables (con riesgo de permanecer en la pobreza); posteriormente, la cobertura debería ampliarse, sino a universal, a la población vulnerable, es decir, a la que no es pobre actualmente, pero tiene riesgo de ser pobre en el futuro.

En segundo lugar, es imprescindible el acceso universal a educación de buena calidad y a la formación y entrenamiento para el trabajo. La actual brecha de calidad entre la educación a la que pueden acceder la mayoría de los niños y jóvenes de bajos ingresos, perpetúa la desigualdad. Además, el bajo acceso a la educación superior de esta población hace que no puedan ocupar puestos de trabajo bien remunerados. Por esta razón es fundamental fortalecer el acceso a programas de formación y entrenamiento para el trabajo que permitan que los trabajadores menos calificados se beneficien también de los cambios generados por el progreso tecnológico.

La pandemia evidenció las grandes falencias del sector educativo al que los más pobres pueden acceder en Colombia. Mientras estas brechas de calidad no se eliminen, la educación no va a servir como mecanismo para que los cambios tecnológicos beneficien a toda la población. Por lo tanto, la inversión en educación de alta calidad es un imperativo para la transformación social. Aunque esta necesidad también está presente en las zonas urbanas, las zonas rurales son las que presentan mayores problemas en materia de infraestructura educativa, siendo ésta una de las deudas históricas que el país tiene con el sector rural.



6. Referencias

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). Panorama social de América Latina 2020. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2020). Informe sobre cifras de empleo y brechas de género. Cambios en el empleo en actividades de cuidado remunerado a raíz del COVID-19. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/Informe-sobre-cifras-de-empleo-y-brechas-de-genero-10-2020.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021). Caracterización pobreza monetaria y resultados clases sociales. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria-caracterizacion-clases-sociales-2020.pdf

Gilbert, R., Huws, U. & Yi G. (2019) Employment Market Effects of Basic Income. In: Torry M. (eds) The Palgrave International Handbook of Basic Income. Exploring the Basic Income Guarantee. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-23614-4_4

Nooteboom B (1987) Basic income as a basis for small business. International Small Business Journal 5(3): 10–18.

OECD (2018). A broken social elevator? How to promote social mobility. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264301085-en>

OECD (2019). OECD Economic Surveys: Colombia 2019, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e4c64889-en>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe. Informe Regional de Desarrollo Humano 2021.

Roemer, J.E. (1996), Theories of Distributive Justice. Harvard University Press.

Con el apoyo de:

