

<https://doi.org/10.20396/rbest.v2i..13817>

DOSSIER: DESIGUALDAD

Pobreza y desigualdad en Colombia: Realidades complejas, soluciones difíciles

*Jaime Alberto Rendón Acevedo**

Resumen

La pobreza y la desigualdad se constituyen en fenómenos económicos y sociales que aún con los esfuerzos gubernamentales en las últimas dos décadas para disminuirlas, los resultados no han sido suficientes y millones de personas se mantienen por fuera de unas condiciones de vida digna. Las causas disímiles de la pobreza y los efectos del modelo de desarrollo sobre la desigualdad trascienden entonces las explicaciones económicas, es decir, si bien son relevantes las mediciones y explicaciones desde los ingresos, hoy ya se logran análisis sobre estos problemas desde otras categorías y variables, como la pobreza multidimensional, que logra detectar efectos en la calidad de vida desde la educación la infraestructura, los servicios públicos, la salud o el trabajo. En este artículo se realiza una revisión de los datos más relevantes frente a la pobreza y a la desigualdad en Colombia, con énfasis en Bogotá. Se muestra así mismo que existen elementos sustanciales para dinamizar otros análisis sobre la pobreza y la desigualdad, como el mercado de trabajo o la situación de las y los jóvenes. Y se destaca la llamada pobreza oculta, ya que algunos sectores, incluso poseedores de bienes y formación (capacidades), han terminado por ser excluidos y sumirse en condiciones de pobreza.

Palabras clave: Pobreza; Desigualdad; Informalidad; Índice de Gini; Colombia.

JEL: D63; E25; I32; J46.

* Universidad de La Salle, Colombia.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8726-3759>

E-mail: jrendon@unisalle.edu.co



Poverty and inequality in Colombia: Complex realities, difficult solutions

Abstract

Poverty and inequality constitute economic and social phenomena that, even with government efforts in the last two decades to reduce them, the results have not been sufficient and millions of people remain outside decent living conditions. The dissimilar causes of poverty and the effects of the development model on inequality, then transcend economic explanations, that is, although measurements and explanations from income are relevant, today analyzes of these problems are already achieved from other categories and variables, such as multidimensional poverty that manages to detect effects on the quality of life from education, infrastructure, public services, health or work. In this paper, a review of the most relevant data on poverty and inequality in Colombia is carried out, with emphasis on Bogotá. It also shows that there are substantial elements to boost other analyzes of poverty and inequality, such as the labor market or the situation of young people. And the so-called hidden poverty is highlighted, since some social sectors that even having assets and even training (capacities) have ended up being excluded and plunging into poverty.

Keywords: Poverty; Inequality; Informality; Gini index; Colombia.

Pobreza e desigualdade na Colômbia: Realidades complexas, soluções difíceis

Resumo

A pobreza e a desigualdade constituem fenômenos econômicos e sociais. Apesar dos esforços para reduzi-las feitos pelo governo nas últimas duas décadas, os resultados não têm sido suficientes e milhões de pessoas permanecem sem condições de vida dignas. As diferentes causas da pobreza e os efeitos do modelo de desenvolvimento sobre a desigualdade transcendem as explicações econômicas, ou seja, embora mensurações e explicações a partir da renda sejam relevantes, hoje as análises desses problemas já são realizadas por meio de outras categorias e variáveis, como a pobreza multidimensional, que consegue detectar efeitos na qualidade de vida decorrentes da educação, infraestrutura, serviços públicos, saúde ou trabalho. Este artigo analisa os dados mais relevantes sobre pobreza e desigualdade na Colômbia, com ênfase em Bogotá. Mostra que existem elementos substanciais para estimular outras análises sobre pobreza e desigualdade, como o mercado de trabalho ou a situação dos jovens. E coloca em evidência a chamada pobreza oculta, uma vez que alguns setores sociais, mesmo possuindo bens e treinamento (capacidades), acabaram sendo excluídos e mergulhados em condições de pobreza.

Palavras-chave: Pobreza; Desigualdade; Informalidade; Índice de Gini; Colômbia.

Pauvreté et inégalité en Colombie: Réalités complexes, solutions difficiles

Résumé

La pauvreté et les inégalités sont des phénomènes économiques et sociaux. Malgré les efforts du gouvernement pour les réduire au cours des deux dernières décennies, les résultats n'ont pas été suffisants et des millions de personnes n'ont toujours pas de conditions de vie. Les différentes causes de la pauvreté et les effets du modèle de développement sur les inégalités transcendent les explications économiques, c'est-à-dire que si les mesures et explications à partir du revenu sont pertinentes, aujourd'hui l'analyse de ces problèmes se fait déjà à travers d'autres catégories et variables, comme la pauvreté multidimensionnelle, qui peut détecter les effets sur la qualité de vie résultant de l'éducation, des infrastructures, des services publics, de la santé ou du travail. Cet article analyse les données les plus pertinentes sur la pauvreté et les inégalités en Colombie, surtout à Bogotá. Montre qu'il existe des éléments substantiels pour stimuler d'autres analyses sur la pauvreté et les inégalités, comme le marché du travail ou la situation des jeunes. L'article met également en lumière la pauvreté dite cachée, puisque certains secteurs sociaux, même dotés de biens et de formations (capacités), ont fini par être exclus et plongés dans des conditions de pauvreté.

Mots clés: Pauvreté; Inégalité; Informalité; Indice de Gini; Colombie.

Introducción

Pobreza y desigualdad se constituyen, en el caso de Colombia y en particular en Bogotá, capital del país, que concentra un tercio de la economía nacional, en uno de los problemas más acuciantes, se trata de fenómenos que trascienden lo económico y que se deben enfrentarse de manera multidimensional (Robinson, 2016), problemas que el Covid 19 no solo ha develado, sino que los ha profundizado.

El ingreso es trascendental a la hora de analizar la pobreza y la desigualdad, y junto a él las posibilidades que la población cuente con un empleo digno y decente, en los términos señalados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Exactamente ocurre lo contrario, las características de la Ciudad y del país son precisamente la del empleo informal y junto a él la diferencia de ingresos y de accesos a servicios de bienestar por fuera de los subsidios que brinda el Estado. Esto dado que buena parte de la seguridad social, en especial pensiones y salud, están atadas a al contrato de trabajo, al empleo formal.

Si bien, se han realizado esfuerzos con el fin de disminuir la situación que agobia a un gran porcentaje de la población, estos no han sido suficientes. La notoria desigualdad de los ingresos ha permitido que la situación de pobreza se convierta en algo cotidiano para la sociedad. Los últimos datos no son alentadores, un desempleo de dos dígitos, un índice de pobreza monetaria y multidimensional en aumento y un mayor coeficiente de Gini describen un escenario preocupante para la situación del país y en particular para Bogotá.

La falta de oportunidades en las zonas rurales y los desplazamientos forzados (Oxfam, 2013) han convertido a Bogotá en uno de los principales centros de recepción de población desplazada y víctimas de la violencia, la cual ha desbordado las posibilidades de la Ciudad, que no cuenta con las oportunidades necesarias para toda la población y por el contrario está evidenciando un mayor aumento en su situación de pobreza (Acemoglu, García, y Robinson, 2012). A esto se le suman los recientes procesos de inmigración de la población venezolana afectada por las crisis económicas, sociales y políticas en el hermano país.

Jorge Iván González (2019, Junio 1), en su artículo "Aumento de la pobreza en Colombia no debe subestimarse", afirmó que el cambio de tendencia en el comportamiento de los indicadores de pobreza y el aumento de la desigualdad son motivos de alerta para el país si no se toman las medidas correspondientes. Por otra parte, la revista *Dinero* (el 5 de abril de 2019), en el artículo "Por estas razones crecieron los niveles de pobreza en Colombia", indicó que el director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) Juan Daniel Oviedo aseveró que el fenómeno de la migración venezolana ha generado un estancamiento en el mejoramiento de los indicadores.

Ahora bien, respecto al comportamiento de la capital, el Concejo de Bogotá (2019, mayo 21) afirmó que la pobreza monetaria y la desigualdad aumentaron en Bogotá entre 2016 y 2018. Si bien el Concejo informa que la pobreza multidimensional disminuyó en el último período de tiempo, la pobreza monetaria y la desigualdad registraron otra tendencia. Por lo tanto, explica que en Bogotá no existen condiciones equitativas para la distribución del ingreso y la brecha de desigualdad se seguirá ampliando.

El presente escrito tiene como propósito analizar la situación de pobreza y desigualdad en el panorama nacional y como es el comportamiento de estos fenómenos en la capital del país, haciendo referencia principalmente a la evolución en el tiempo de las principales variables inherentes a los fenómenos de la pobreza y la desigualdad.

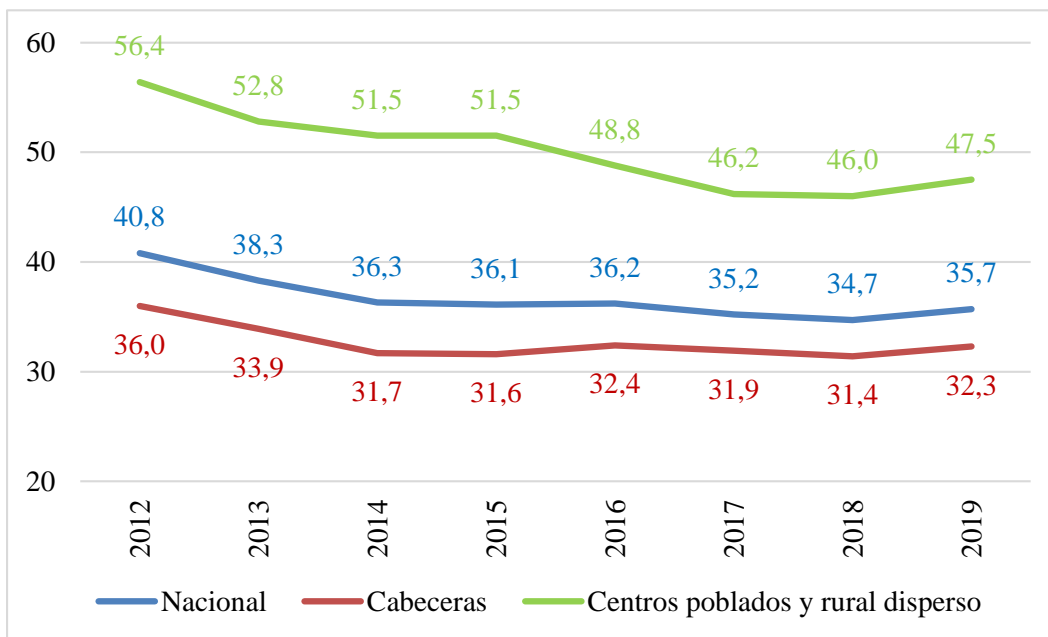
1. Panorama nacional

Según el DANE (2019a, p. 7), “La incidencia de la pobreza monetaria mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita de la unidad de gasto por debajo de la línea de pobreza según el dominio geográfico”. Para 2019 esa línea de pobreza se ubicó en \$327.674, un aumento nominal del 3,4% comparado con el año 2018. Como se evidencia en el Gráfico 1, la pobreza monetaria logró disminuirse en más de 10 puntos porcentuales entre 2012 y 2018, sin embargo, en el año 2019 se observa un repunte tanto a nivel nacional como en las cabeceras, centros poblados y rural disperso, siendo Cúcuta y Montería las ciudades con el mayor aumento porcentual.

De igual manera, la incidencia de pobreza monetaria extrema presenta una disminución notoria desde el año 2012 (Gráfico 2), sin embargo, en el año 2018 esa tendencia a nivel nacional tiende a estabilizarse. Se debe tener en cuenta que “la incidencia de la pobreza extrema mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso *per capita* del hogar por debajo de la línea de pobreza extrema de su dominio geográfico” (DANE, 2019a, p. 15). Para 2019 la línea de pobreza extrema fue de \$137.350 y mostró un crecimiento nominal del 4.9% comparado con el año 2018.

Ahora bien, analizado no como porcentajes, se tiene que en el año 2012 existían alrededor de 18,4 millones de personas en situación de pobreza monetaria, el 67% perteneciente a las cabeceras y el otro 33% a los centros poblados y rural disperso. Para el año 2018 las personas en situación de pobreza eran cerca de 16,8 millones, mientras que para el año 2019 esta cifra se acercó a los 17,4 millones de personas. Eso quiere decir que entre el año 2018 y 2019 las personas en situación de pobreza monetaria aumentaron en un 3,9% (Gráfico 3).

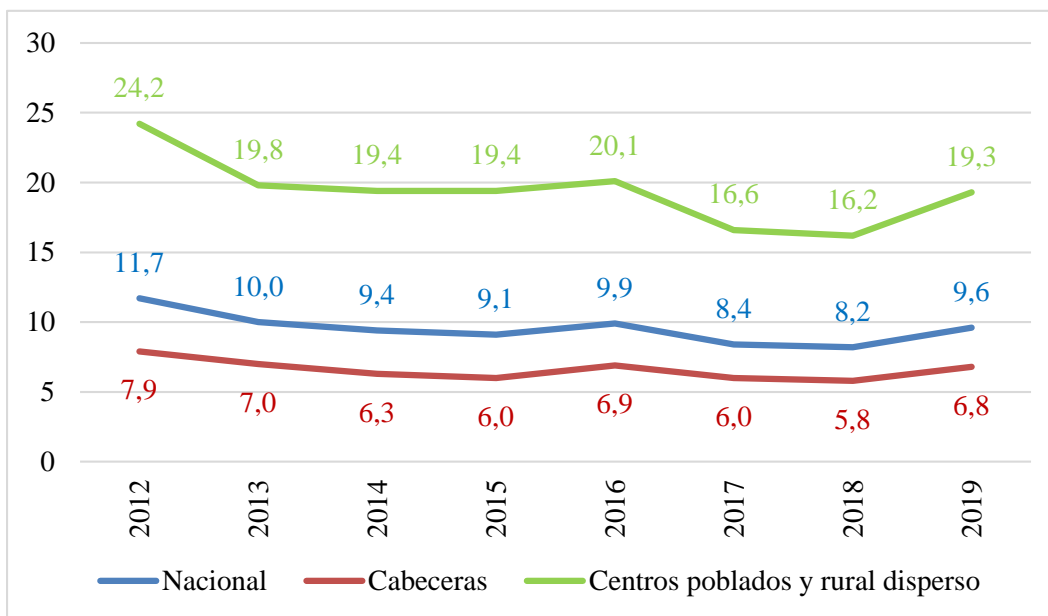
**Gráfico 1. Incidencia de pobreza monetaria, 2012-2019.
Principales dominios (%)**



Fuente: DANE. Elaboración propia.

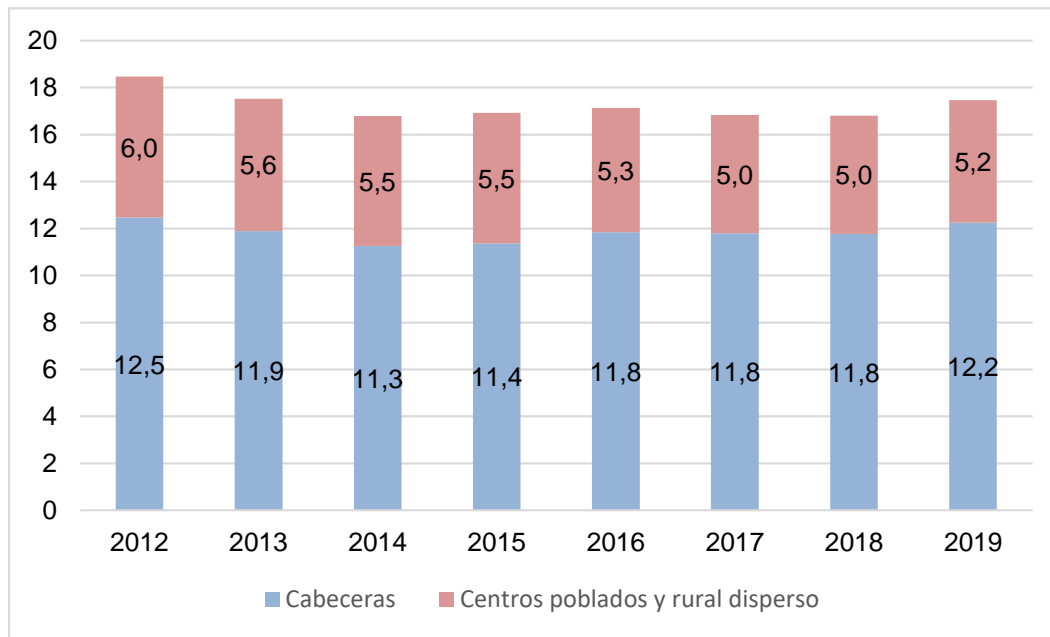
5

**Gráfico 2. Incidencia de pobreza monetaria extrema, 2012-2019.
Principales dominios (%)**



Fuente: DANE. Elaboración propia.

**Gráfico 3. Personas en situación de pobreza monetaria, 2012-2019.
Principales dominios (millones)**



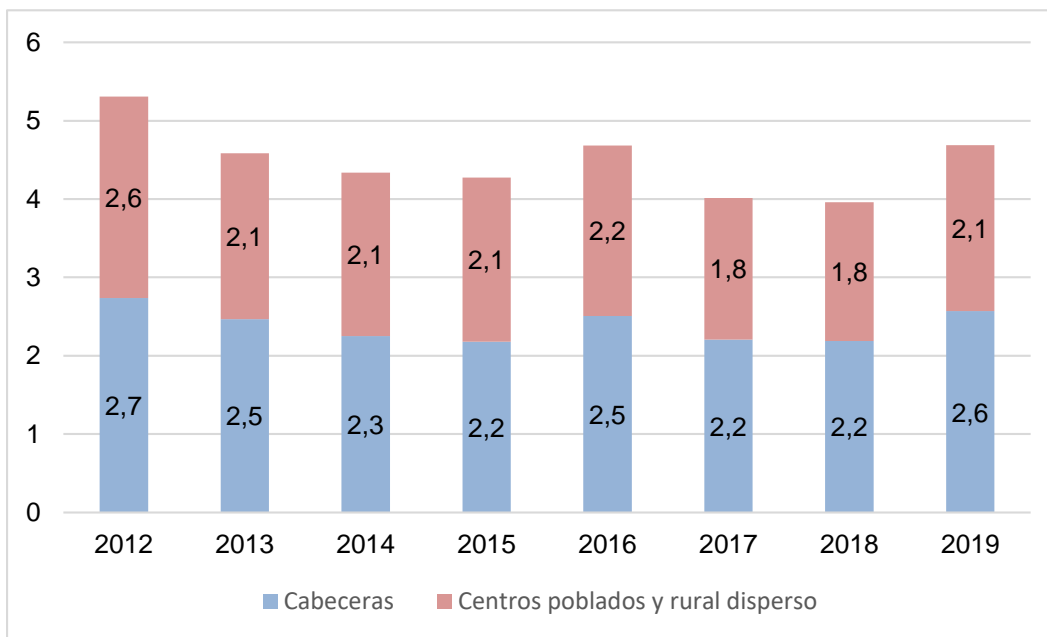
Fuente: DANE. Elaboración propia.

Por otra parte, como se evidencia en el Gráfico 4, la población en situación de pobreza monetaria extrema para el año 2012 fue cerca de 5.30 millones, el 52% correspondía a las cabeceras y el 48% a los centros poblados y rural disperso. Para el año 2018 se registraron 3,96 millones de personas en situación de pobreza extrema y en el año 2019 alrededor de 4,68 millones, lo cual indica un aumento, entre el año 2018–2019, en torno a 729.000 personas ubicadas principalmente en las cabeceras del país.

Por otra parte, a diferencia de la incidencia de pobreza monetaria, la pobreza multidimensional la componen 5 dimensiones, las cuales son: condiciones educativas, condiciones de la niñez y la juventud, condiciones de la vivienda y servicios públicos, trabajo y salud. Cada una de estas categorías o dimensiones cuenta con indicadores que en total suman 15, por lo tanto, según el DANE (2019b, p. 3), “los hogares son considerados pobres multidimensionalmente cuando tienen privación en por lo menos el 33% de los indicadores”.

Desde el año 2012 el índice de pobreza multidimensional evidenció un descenso notable, aunque debido a que los datos no están disponibles para el año 2017 no se puede afirmar desde que año esta tendencia se revirtió. Lo que sí es claro es que en el año 2018 se evidenció un crecimiento notable a comparación del año 2016 (Gráfico 5). Las cifras indican que entre los años 2018 y 2019 en las cabeceras municipales, 202.000 personas salieron de la pobreza multidimensional, mientras que en los centros poblados y rural disperso lo hicieron 413.000 personas. Así, 8.56 millones de personas se encuentran entonces en pobreza

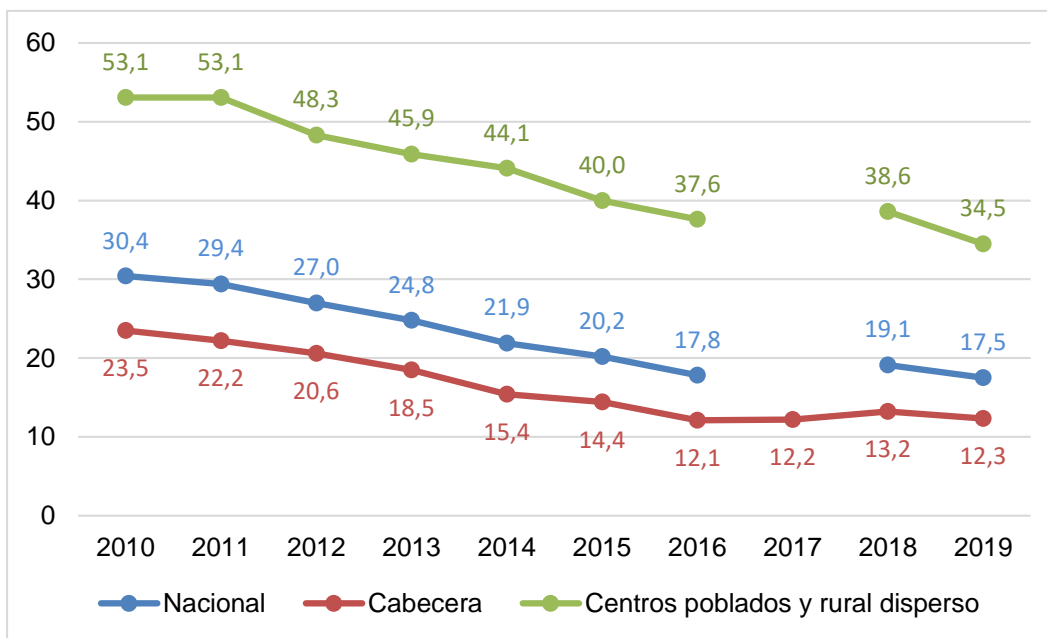
Gráfico 4. Personas en situación de pobreza monetaria extrema, 2012-2019. Principales dominios (millones)



Fuente: DANE. Elaboración propia.

7

Gráfico 5. Índice de Pobreza Multidimensional, 2010-2019. Principales dominios (%)



Fuente: DANE. Elaboración propia.

multidimensional en Colombia. Situación preocupante si se considera que el país venía de un período de reducción significativa de la pobreza. Se volvió así a los datos del año 2016. Los esfuerzos por las reducciones de la pobreza tienen el riesgo de la vulnerabilidad, como condición de fragilidad de las personas que recién salen de la pobreza de caer de nuevo en ella debido a la pérdida de algunos de los bienes o servicios que les permitía adquirir una condición de vida diferente.

No obstante, la dimensión que más aporta a la pobreza es la educación, una paradoja, es donde más se debería estar haciendo énfasis, pero ya se ha hecho manifiesta la reducción de la matrícula en todos los niveles educativos; una crisis silenciosa que tendrá enormes consecuencias hacia el futuro del país. Son entonces los y las niñas, jóvenes y adolescentes quienes asumen los mayores riesgos de la pobreza y, lo que puede ser peor, la persistencia en ella, los círculos viciosos de la pobreza. Se podría plantear, incluso, que aparte de la monetaria, existen otras pobrezas posibles, pero igualmente indignantes para la vida humana en el planeta.

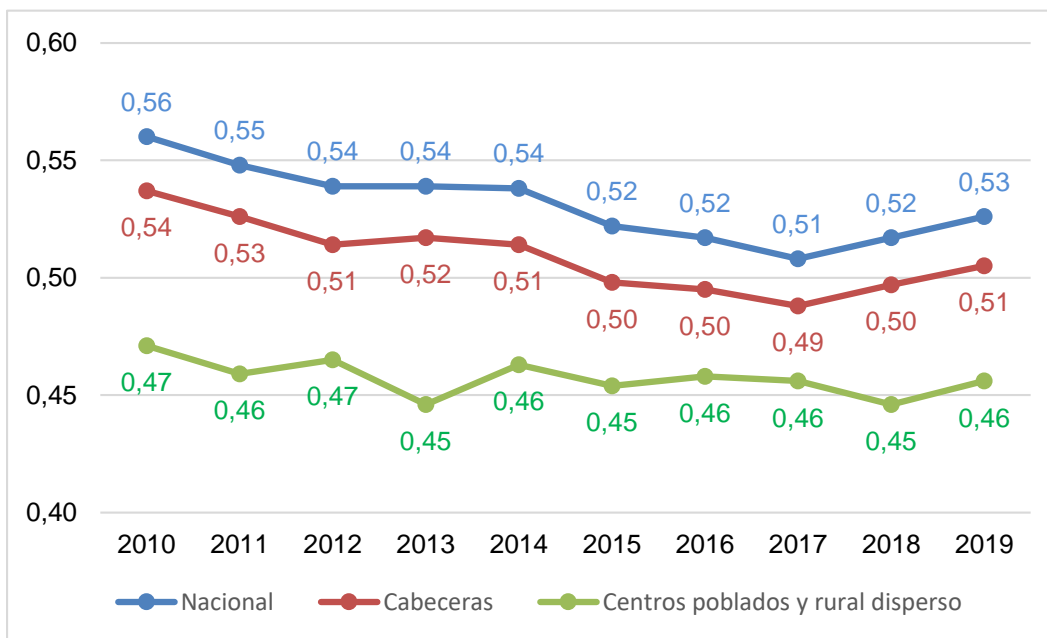
La inequidad en Colombia es tal que, por ejemplo, Bogotá (que concentra la economía y las oportunidades en el país) tiene un indicador de 4.4% y Guainía es el departamento de mayor pobreza con el 65% de la población en esta condición. Por cabeceras de departamentos, Guainía (46,9%), Vichada (39,7%), La Guajira (34,1%), Magdalena (33,2%) y Sucre (30,9%) tienen los mayores niveles de pobreza. Estas cifras adquieren características mayores cuando el análisis se presenta por los centros poblados y rural disperso: Vaupés (78,8%), Guainía (72,7%), La Guajira (72,5%), Vichada (67,3%) y Chocó (59,6%). La medición en Bogotá para la ruralidad asciende a 19.2%. Con esto, las brechas urbano-rural alcanzan a ser del 26.1% en el país, alejando así las posibilidades de comprender lo rural como una real posibilidad de calidad de vida (DANE, 2019c).

Si bien el comportamiento de la situación de pobreza en el año 2018 no fue la esperada, tampoco lo fue en los indicadores relacionados con la desigualdad de los ingresos, incluso, persiste la situación de desigualdad del país (Londoño, 1997). Bajar un punto en el índice de Gini demanda bastante esfuerzo para una nación y Colombia desde el año 2010 lo venía logrando, sin embargo, en el año 2018 se rompió con la tendencia. Como se observa en el Gráfico 6, en el año 2010 el índice de Gini se situaba en 0.56 y en el año 2017 en 0,51, pero en el año 2019 este a 0.53.

Al hablar de desigualdad también es necesario hablar de las diferencias por género. Los niveles salariales entre hombre y mujeres dejan a estas en mayores posibilidades de ser más pobres. Por pobreza monetaria, las mujeres cabezas de hogar son más pobres (29.6%) que los hombres (25.7%). Además, también es pertinente indicar que, en los hogares, el

número de personas aumenta la probabilidad de ser pobres: en los hogares de más de 4 personas la pobreza llega al 34%, mientras que en los unipersonales es del 9.9%.

Gráfico 6. Coeficiente de Gini, 2010-2019.
Principales dominios (%)



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Profundizando, la inequidad cobra una mayor relevancia cuando se analizan las cifras tributarias. Los beneficios tributarios, de acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), sumaron en el año 2018 unos 80 billones de pesos, unas 10 reformas tributarias. Por eso mucho se le ha insistido al Gobierno que los dineros están en estos rubros y no tendría que entrar a presionar aún más a los trabajadores o vender los activos públicos. En la renta a las personas naturales las exenciones fueron de 6.13 billones de pesos, para las personas jurídicas las exenciones llegaron a 6.34 billones. La deducción por inversiones en activos fijos fue de 0.9 billones. Entre 2017 y 2018, las exenciones a las empresas aumentaron en 1 billón de pesos. Los montos mayores corresponden a los bienes y servicios excluidos del IVA que significaron 51.9 billones, los bienes exentos tuvieron un costo fiscal de 9.73 billones. Esto deberá obligar a una revisión seria del tema del IVA, pero no tomando la canasta familiar en general como se quiso hacer en la pasada Ley de Financiamiento, sino concibiendo la equidad tributaria como un punto de partida. Por ejemplo, los servicios bancarios o las bebidas alcohólicas tienen un IVA del 0% pero los productos de higiene ya tienen el 19%.

No son fáciles entonces los retos que el Gobierno tiene frente al tema de pobreza y desigualdad. No se puede divagar más en torno a políticas de infraestructura, de salud y educativas. El campo es una absoluta prioridad y tal vez en la dimensión territorial que requiere mayor atención y donde se encontrarían victorias tempranas. Las crisis del empleo y de las matrículas educativas, que en buena parte van de la mano, conducirán a situaciones más apremiantes de las ya descritas. La equidad y el combate a la pobreza deben ser prioridades para el Gobierno, para el Estado. No parecen serlo, y por el contrario el manejo fiscal y tributario tiende a profundizar la desigualdad.¹

Teniendo en cuenta este escenario, González (2019, Junio 1) argumenta: “Tanto la desigualdad regional como, en especial, el cambio en las tendencias de la pobreza en Colombia son motivos para prender las alarmas: si no se toman las medidas adecuadas, es muy posible que la pobreza siga aumentando.”

2. Panorama local

Bogotá se ha caracterizado por registrar mejores indicadores de pobreza que el resto de las principales ciudades del país. Sin embargo, en los últimos años la capital ha evidenciado un deterioro de estos indicadores. Como se observa en la Tabla 1, Bogotá es una de las tres ciudades en las que ha aumentado la incidencia de la pobreza monetaria entre los años 2013 y 2019, pasando de un 24,3% en 2013 a un 27,2% en 2019. Si bien esta es una

10

Tabla 1. Incidencia de la pobreza monetaria. Principales ciudades: 2013-2019.
(%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Barranquilla A.M.	32,8	29,9	26,7	26,2	24,8	24,9	25,6
Bogotá	24,3	23,3	25,1	25,9	28,4	26,4	27,2
Bucaramanga A.M.	22,8	20,0	20,6	25,9	27,5	29,8	31,4
Cali A.M.	28,7	26,1	23,6	22,3	22,2	21,6	21,9
Cartagena	36,9	34,9	34,9	38,5	35,0	34,9	34,3
Cúcuta A.M.	34,5	37,1	37,4	38,2	37,3	41,0	45,5
Ibagué	29,6	27,1	27,7	30,6	29,6	29,8	30,9
Manizales A.M.	25,1	24,9	22,6	24,2	22,4	20,3	20,6
Medellín A.M.	26,0	24,5	23,8	24,2	23,3	23,2	24,4
Montería	38,7	25,9	31,4	35,9	32,9	32,6	35,7
Pasto	43,9	43,1	40,6	37,1	35,6	40,3	36,5
Pereira A.M.	37,1	32,5	30,7	30,2	26,8	27,9	28,7
Villavicencio	32,5	29,0	28,8	32,1	30,1	29,8	30,3

Fuente: DANE. Elaboración propia.

¹ La base de este apartado se publicó parcialmente como un artículo de análisis coyuntural (Rendón, 2018, enero 17).

de las cifras más bajas a nivel nacional, no deja de sorprender el aumento evidenciado, en una ciudad donde se concentra un cuarto de la producción del país (25.7%) y se ubica todo el poder económico, político y de conocimiento, es la ciudad de más oportunidades comparativamente en el país.

En la incidencia de la pobreza monetaria extrema Bogotá también presenta un aumento notable, pasando del 3,0% en 2013 a un 4,2% en el año 2019, en donde la línea de pobreza extrema se ubicó en \$137.350, pasando así de ser la segunda ciudad con menos pobreza monetaria extrema a un séptimo lugar (Tabla 2).

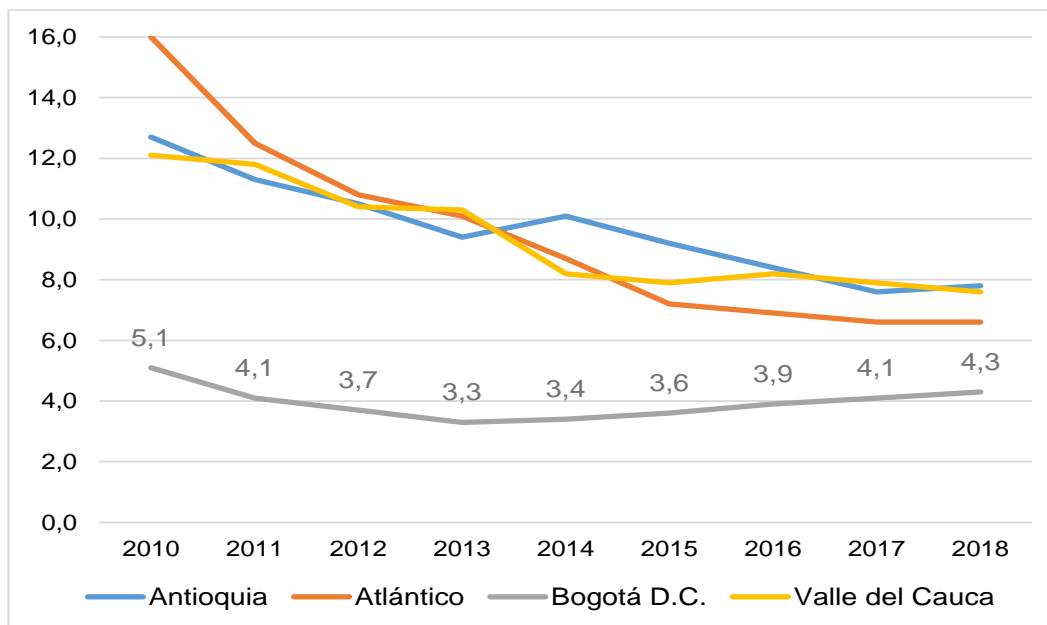
Tabla 2. Incidencia de la pobreza monetaria extrema. Principales ciudades: 2013-2019.
(%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Barranquilla A.M.	5,3	4,4	3,3	3,4	2,9	2,7	3,6
Bogotá	3,0	3,4	3,6	4,0	4,2	4,0	4,2
Bucaramanga A.M.	1,9	1,6	2,2	2,2	2,6	3,1	4,6
Cali A.M.	5,2	4,0	3,8	3,7	3,9	3,9	4,7
Cartagena	6,7	5,1	5,0	6,6	4,9	4,4	3,0
Cúcuta A.M.	6,2	6,4	7,4	8,0	5,6	7,6	10,0
Ibagué	3,2	3,1	3,4	3,1	3,3	3,6	3,2
Manizales A.M.	3,0	2,9	2,1	3,1	2,4	2,3	1,9
Medellín A.M.	3,8	3,4	3,8	3,5	2,8	3,2	3,7
Montería	8,0	1,9	3,0	5,9	4,6	5,3	5,5
Pasto	7,2	6,6	6,7	5,7	4,3	6,0	4,7
Pereira A.M.	6,5	3,3	3,0	2,6	1,3	2,1	2,6
Villavicencio	5,2	5,0	5,0	7,3	7,0	5,9	7,1

Fuente: DANE. Elaboración propia.

Por otra parte, también se debe hacer referencia a la brecha de la pobreza monetaria, la cual tiene como fin, medir la cantidad de dinero que le falta a una persona pobre para dejar de estar en esa situación, es decir, para que alcance la línea de pobreza. Esta diferencia se presenta con respecto al ingreso per cápita de la persona y se pondera por el número de personas pobres. La brecha de la pobreza monetaria en Bogotá D. C. ha estado muy por debajo de los principales departamentos del país, pero se debe resaltar que a partir del año 2013 esa cifra ha estado en aumento y se ubicó en el año 2018 en 4.3% (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Brecha de la pobreza monetaria, 2010-2018.
Principales departamentos (%)**



Fuente: DANE. Elaboración propia.

**Tabla 3. Índice de pobreza multidimensional en Bogotá, 2018.
Privaciones por hogar según variable (%)**

Variable	Total	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso
Analfabetismo	1,6	1,6	8,7
Bajo logro educativo	19,1	19,0	66,8
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	11,1	11,1	5,3
Barreras de acceso a servicios de salud	1,1	1,1	4,4
Desempleo de larga duración	13,2	13,2	9,5
Hacinamiento crítico	6,0	6,0	4,7
Inadecuada eliminación de excretas	0,4	0,4	3,2
Inasistencia escolar	1,4	1,4	3,2
Material inadecuado de paredes exteriores	0,2	0,2	0,0
Material inadecuado de pisos	0,0	0,0	3,5
Rezago escolar	22,3	22,3	32,3
Sin acceso a fuente de agua mejorada	0,4	0,4	27,5
Sin aseguramiento en salud	12,5	12,5	14,0
Trabajo infantil	0,5	0,5	1,7
Trabajo informal	52,8	52,8	80,9

Fuente: DANE. Elaboración propia.

Por otro lado, Bogotá en el año 2018 registró el índice de pobreza multidimensional más bajo a nivel nacional, sin embargo, es pertinente resaltar algunos puntos que se pueden catalogar como preocupantes, debido a su alto porcentaje en las privaciones por hogar. El primero es el bajo nivel educativo (19,1%), el segundo es el desempleo de larga duración (13,2%), el tercero es el rezago escolar (22,3%) y por último el trabajo informal (52,8%) (Tabla 3). Además de esto, Bogotá también cuenta con la intensidad de la pobreza multidimensional más baja a nivel nacional para el año 2018 (entiéndase por intensidad de la pobreza multidimensional como la proporción de privaciones a las que se enfrentan las personas multidimensionalmente pobres).

Ahora bien, como se evidencia en el gráfico 8, Bogotá cuenta con el índice de Gini más alto de las 13 ciudades y áreas metropolitanas. Entre los años 2014 y 2017 se evidenció una tendencia diferente comparada con las demás ciudades. Esto quiere decir que Bogotá es la ciudad más desigual del país y por una gran diferencia. Además de esto, Bogotá también registra una diferencia notoria en la incidencia de la pobreza multidimensional según el sexo del jefe de hogar, debido a que los hombres cuentan con un 2,7% y las mujeres con un 7,6%.

Teniendo en cuenta este panorama, el Concejo de Bogotá (2019, mayo 21) afirma que “aunque según las mediciones realizadas para el año 2018 la Pobreza Multidimensional disminuye, no existen condiciones equitativas para la distribución del ingreso en la ciudad, quiere decir, los pobres continúan siendo pobres, significa con esto que se *continúa ampliando la brecha de desigualdad en Bogotá.*” Por lo tanto, la capital del país tiene varios retos que asumir con fin de disminuir la desigualdad y así mismo mejorar los indicadores de pobreza.

Por otra parte, en la ciudad de Bogotá es pertinente resaltar otro fenómeno no tan común, pero si correlacionado con la pobreza, en especial. La capital del país está evidenciando una pobreza oculta en localidades tales como Usaquén, Barrios Unidos, Teusaquillo y Chapinero. Villegas (2019) informa que “estudios académicos y de la Administración, identificaron individuos que, aunque tenían una casa e incluso estudios de educación superior por situaciones como un desempleo prolongado hoy no cuentan con medios para satisfacer sus necesidades básicas.” Esto con lleva a que las medidas tradicionales de pobreza no tengan en cuenta dicha población y por lo tanto los recursos de apoyo no les lleguen a sus manos.

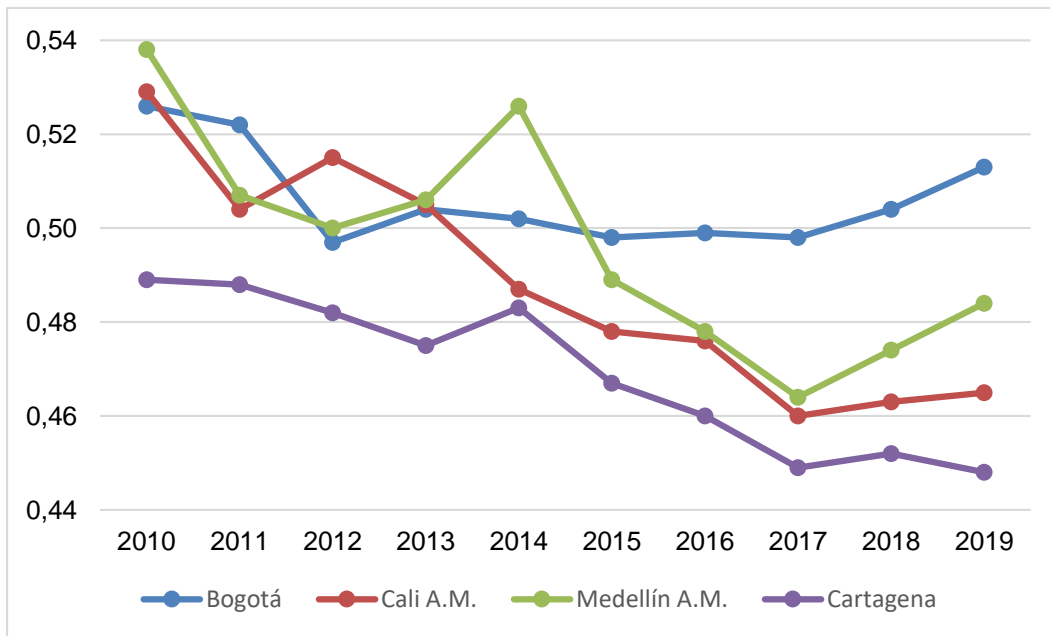
Esto les abre la oportunidad a estrategias financieras que si bien ya se implementan en el mundo no están exentas de debate ético. Se trata de hipotecas en reversa, donde una persona, o familia le entrega el activo, su patrimonio, a una entidad financiera para que le pague mensualmente por él. Si bien es una alternativa posible y viable, los riesgos están en el período de tiempo, siempre estará presente la pregunta si alcanzará el dinero, las

mesadas para cubrir gastos o, incluso, para ser suficientes en el tiempo de vida de las personas o familias que dependen de ese ingreso.

En fin, se trata de una compleja situación donde las personas o familias que están sometidas a riesgos de pobreza por pérdida del trabajo, por la falta de una pensión o el no acceso a unas canastas de bienes de subsidios o derechos estatales, quedan expuestas a condiciones de pobreza, sin que ninguno de los actores intervinientes, ni ellos mismos ni el Estado estén preparados para enfrentar esta situación.

Aparte de esta situación, Bogotá también está viviendo un fenómeno de informalidad cada vez más grande, las Start-Ups disfrazadas de una economía colaborativa han atrapado el mercado, sin duda innovaciones plausibles que han servido de fuentes de ingresos a personas y familias en unas economías que, como la nuestra, mantienen una alta informalidad y por ende una volatilidad alta en materia de ingresos, se haya convertido, por el contrario, en el aprovechamiento de las necesidades de las gentes y utilizar así la fuerza de trabajo sin que medien relaciones formales de trabajo, dejando a estos trabajadores y trabajadoras en la informalidad e incluso en la explotación (Rendón & Fiquitiva, 2019, julio 29).

**Gráfico 8. Coeficiente de Gini, 2010-2019.
13 ciudades y áreas metropolitanas (%)**



Fuente: DANE. Elaboración propia.

3. Vicisitudes de los mercados laborales²

Entre los temas que emergen de la pobreza y la desigualdad, sin duda alguna, entre los más preocupantes, es el del trabajo infantil y la población llamada "Nini", son aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan. Con esto la reproducción de la pobreza se mantiene como un condicionante del escaso desarrollo de la ciudad y en general del país.

3.1. Niñez trabajadora

De las 45.5 millones de personas que hoy, de acuerdo con el DANE, tiene el país, el 51.4% de estas son mujeres, interesante dato en un país tradicionalmente machista, donde al frente a los hogares, son ellas cabezas de familia en el 40.9%. De acuerdo con los datos del Censo, la población menor a 15 años es de 22.5%; el 68.3% de la población tiene entre 15 y 64 años y mayores a esta edad, son el 9.2% de la población. Por departamentos se tiene que aquellos que son frontera, como es el caso de Amazonas, Chocó, Guainía, La Guajira, Vaupés y Vichada presentan frente a su población el mayor porcentaje de personas menores; mientras los departamentos que se podrían llamar fuertes poblacionalmente, presentan proporcionalmente menor población de menos de 15 años: Antioquia, Valle del Cauca, el Eje Cafetero y Bogotá. En otras palabras, los grandes centros poblados tienen mayor relevancia de población mayor de 15 años.

Ahora, si se considera la población que está entre los 5 y 17 años se tiene que es del 22.4% del total de los habitantes del país. Es decir, unas 10.864.000 personas. Las cabeceras cuentan con el 73.5% y los centros poblados y rural disperso con el 26.5%. Con cifras del DANE a diciembre de 2018 se tenía en el país el siguiente panorama del mercado de trabajo en una población que debería, en esencia, estar por fuera de él y, por el contrario, estar dedicada al cultivo de las capacidades, en el sistema educativo.

Es de aclarar inicialmente, que la tasa de trabajo infantil se refiera a la relación porcentual de los niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años de edad que trabajan con respecto a la población total en este grupo de edad, así a diciembre de 2018 el 5.9% de este segmento poblacional se encontraba trabajando, 644,494 personas. De todos estos niños, niñas y adolescentes 383,397 están en el rango de edad entre los 5 y los 14 años. Si bien las cifras muestran que se ha producido un descenso frente a datos de años anteriores, en estos momentos de llamados a protección de los más débiles (niños, niñas y adolescentes), estos son niños y niñas más adolescentes que son obligados o tienen que salir a trabajar para poder

² La base de este apartado se publicó parcialmente en Rendón (2019, junio 10) y Rendón (2019, julio 1).

aportar a sus familias o garantizar su sostenimiento personal, salidas desesperadas contra la pobreza, la falta de ingresos y las limitadas oportunidades.

El trabajo infantil podría entrar a justificarse por elementos culturales, de formación, de colaboración, entre otras causas probablemente bien intencionadas, pero también se tendrían elementos que llevarán a pensar en circunstancias abominables como sería el caso de la obligación, la esclavitud, el maltrato, la violación tajante de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Las respuestas que se tienen por los datos del DANE corresponden a los siguientes elementos de justificación: i) debe participar en la actividad económica de la familia (39%); le gusta trabajar para tener su propio dinero (34%); ii) debe ayudar con los gastos de la casa, ayudar a costearse el estudio (12.2%); iii) porque el trabajo lo forma, lo hace honrado y lo aleja de los vicios (11.4%). Esto debería conducir tanto a autoridades como a otro tipo de entidades estudios más profundos que permitan detectar causas concretas frente al trabajo infantil.

Si se toma el dato de la tasa de trabajo infantil ampliada por oficios de hogar, es decir, la relación porcentual entre la población de 5 a 17 años de edad que trabaja, más la que no trabaja y reporta que se dedica por 15 horas y más a oficios del hogar con respecto a la población total en este grupo de edad, se tendría que el 10.3% lo hace, 1.119.000 personas que desempeñan oficios de cualquier índole. La preocupación entonces cobra una validez enorme, se trata que una décima parte de la población entre 5 y 17 años de edad desempeña algún oficio considerado como trabajo infantil, una cifra nada despreciable cuando se puede asimilar a una ciudad completa como Barranquilla o Cartagena.

De esta población trabajadora y ampliada, se tiene que en las ciudades (las cabeceras) se ocupa al 68.6%, esto es 325,228 niños, niñas y adolescentes. En los centros poblados y rural disperso 149,041 personas están en esta condición.

De la población menor que trabaja el 50.8% son niñas y mujeres adolescentes, lo que muestra una actitud semejante ante el trabajo infantil por sexo. Es decir, se realiza indiscriminadamente sin importar si se es hombre o mujer. Sin embargo, en los oficios del hogar, el 69.8% de las mujeres que trabajan están en esta categoría, mientras que los hombres que se dedican a las actividades ampliadas son el 29.9%. Las niñas entonces asumen desde temprana edad obligaciones frente a los oficios domésticos, más tarde serán amas de casa y salen por tanto de lugares de formación que les posibiliten la adquisición de capacidades y algunas perspectivas de movilidad social. Desde la pobreza seguirán destinadas a seguir siéndolo.

En Bogotá las condiciones descritas permiten inferir una situación apremiante en estos componentes. Aun a pesar de ser la Ciudad capital y contar con una institucionalidad relativamente fuerte comparada con el resto del país, la niñez trabajadora, de acuerdo con cifras del DANE, llega al 4.9% en el 2018, con una reducción significativa desde el 2014, cuando era del 11%. Cifras que ameritarían un mejor análisis, aunque es poco el acceso a dato, debido a que resulta paradójico que mientras se aumenta la pobreza y el desempleo, cuando las tasas de deserción escolar aumentan, el trabajo infantil debería, en teorías aumentar. Se sabe en efecto que las localidades que más aportan al trabajo infantil son: Ciudad Bolívar, Kennedy, Usme, Suba y Los Mártires.

3.2. La precariedad y los Ninis

Desde el año 2012 el país no tenía una tasa de desempleo superior al 10%. La tasa de desempleo llegó al 10.5%, la tasa de desempleo abierto también llegó a su nivel más alto desde el año 2012, fue del 9.8%, el 0.7% restante fue desempleo oculto, es decir personas desempleadas que en la última semana de referencia ya dejaron de buscar empleo. La tasa de subempleo llegó al 39.4% siendo más relevante el subempleo subjetivo (28.3%), es decir son aquellas personas que aun trabajando consideran que su trabajo debería cambiar sea por insuficiencia de horas, ingresos o competencias, pero no han hecho nada por cambiar de empleo. Los que sí lo han hecho llegan a ser el 11.1%, desempleo objetivo, siendo el factor de mayor relevancia la insuficiencia de ingresos en el empleo actual.

En otras palabras, y en números que expresen gente, el país en un año tiene 284.000 ocupados menos. 190.732 personas desocupadas nuevas y 595.659 personas que pasaron a ser inactivas, este último factor es relevante, el crecimiento de la población inactiva se da en momento donde la población estudiantil de las universidades empieza a bajar y las tasas de desempleo comienzan a subir. Sin duda el alto crecimiento de la población inactiva beneficia la tasa de desempleo, para que no sea más alta, pero lo que sí que queda claro es que el principal rublo del crecimiento de la inactividad es el de la categoría de otros (incapacitado permanente para trabajar, rentista, pensionado, jubilado, personas que no les llama la atención o creen que no vale la pena trabajar) esto explica el 48% del incremento, además las cifras muestran un crecimiento importante del número de estudiantes, cuando la crisis por la que atraviesa la educación superior da muestra de lo contrario. El 40.8% de la población inactiva se dedica a oficios del hogar, que sabemos son básicamente mujeres. Un horror de las estadísticas que desconoce el trabajo del cuidado y en particular invisibiliza el aporte de las mujeres a las economías familiares a través de su trabajo en el hogar.

Ahora, la composición sectorial de la población ocupada no ha variado en el último año. El 30.5.5% de los ocupados en las 23 principales ciudades del país lo hacen en el sector

Comercio, restaurantes y hoteles. El 23.3% en servicios comunales, personales y sociales. El 15.2% en la industria manufacturera; el 11.3% en actividades inmobiliarias y servicios a las empresas. El 8.8% en Transportes, almacenamiento y comunicaciones y el 7.1% en construcción. Las actividades financieras solo aportan el 2.2% del empleo.

Para la población joven (14 a 28 años), la tasa de desempleo sigue aumentando desde el año 2015, las cifras del DANE disponibles (febrero-abril de 2019) muestran una tasa de desempleo del 18.5%. El 55.8% de la población joven desempleada corresponde a las mujeres. Ahora, el 14.1% de la población desocupada son jóvenes rurales, donde vuelve y juega las mujeres son las que en mayor medida padecen la falta de empleo.

A estas cifras de juventud, se suman los cálculos que algunas universidades u organismos multilaterales han venido realizando sobre los Ninis (población entre 15 y 24 años que ni estudia ni trabaja). La Universidad del Rosario ha calculado en 580.000 personas ninis en Colombia, el 64% son mujeres. Si bien estos análisis son recientes, ha sido importante que se comience a visibilizar un problema que ya está adquiriendo proporciones mayores y que Colombia es considerada el tercer país (después de Brasil y México) con las mayores cifras en la Región. A todas estas circunstancias las alternativas diseñadas como primer empleo y la expansión de cupos en universidades sean públicas o privadas, han tenido resultados poco robustos ante la magnitud del fenómeno. Tampoco se nota en el Gobierno nacional actual unas alternativas distintas al tema del emprendimiento y de la economía naranja, que están lejos de ser eficaces frente al problema de desempleo que enfrenta la juventud o al fenómeno de los Ninis.

A todo esto, el caso de Bogotá cobra una importancia relevante, no solo por la magnitud poblacional y la importancia de las y los jóvenes en la Ciudad, sino por los efectos que la Capital tiene permanentemente con la población desplazada de otras partes de Colombia, por el impacto de las poblaciones de los municipios vecinos y fundamentalmente, en los dos últimos años, por la población venezolana. Factores que se suman a los riesgos en los mercados de trabajo por la pérdida de puestos corrientes de trabajo, aquellos que no requieren mayor formación, producto de la automatización, las inteligencias artificiales, la cuarta revolución industrial.

Corolario

El comportamiento de los indicadores de pobreza y desigualdad a nivel nacional reflejan una situación preocupante, la población cada vez se ve más inmersa en la pobreza y los que cuenta con las posibilidades de salir adelante son cada vez menos. Estos indicadores son un mensaje claro de alarma para el país, puesto que es claro que se necesitan de acciones

reales que apoyen a la población, que se mejore la calidad de vida, que se disminuya la informalidad y que aumente el empleo digno.

Por otra parte, la capital del país también se encuentra en una situación de cuidado, sus indicadores de pobreza y desigualdad, aunque son los mejores en el país, comienzan a mostrar signos de deterioro en la mayoría de los casos, esta situación es una clara evidencia de que Bogotá necesita de políticas que aumenten las oportunidades de vida de la población y no por el contrario que las disminuya.

Jorge Iván González, sin lugar a dudas uno de los analistas económicos más agudos con los que cuenta el país, publicó desde Razón Pública (*El Tiempo*, 7 de enero de 2018)³ un informe mostrando como los esfuerzos para la reducción de la pobreza están en riesgo debido, fundamentalmente, al inadecuado manejo de la política económica e incluso a la descoordinación territorial que ha llevado a Bogotá a ver como aumentan de nuevo sus índices de pobreza. La columna de González se tituló "Ojo con la pobreza: la culebra está viva", aspectos que se demostraron a lo largo de este artículo.

El Tiempo, el día 14 de enero de 2018, le publicó una columna al exdirector de Planeación nacional Luis Fernando Mejía, quien, sin mencionar la crítica de González, tituló su ensayo "La lucha contra la pobreza: una batalla que el país está ganando". Mejía sostiene en un análisis de más largo plazo, como la pobreza ha descendido en el período 2010-2016 debido a los acertados programas gubernamentales, aun con la estrechez fiscal que se enfrenta o la crisis producto del descenso en los precios del petróleo.

Se debe reconocer, sin duda alguna, como lo plantea Mejía, el éxito de la política económica que en la última década que ha posibilitado la disminución de la pobreza en mayor medida que las persistentes desigualdades. Explicado fundamentalmente, por los programas de subsidios, que por lo mismo, por ser subsidios y no derechos adquiridos como deberían de ser, a través por ejemplo de una canasta básica o de un ingreso de ciudadanía, son mecanismos frágiles, sujetos al ciclo económico o político y que dejan en riesgo a una población que recién sale de la pobreza y por lo tanto, es sumamente vulnerable, tal y como sucedió en los últimos dos años, que es el llamado de urgencia para el país y para Bogotá que hace González y del que insistimos en este artículo.

Frente a las cifras de pobreza y desigualdad en el país se ha pasado por distintos momentos que han permitido ir teniendo un consenso sobre la medición tanto de la pobreza por ingresos como el aprendizaje en la medición del índice de pobreza multidimensional. La pobreza monetaria en el país ha pasado de un promedio del 45% (entre 1991 y 1999) al 46%

³ Algunos párrafos siguientes se publicaron como parte de análisis coyuntural en Rendón (2019, julio 15).

(entre el 2000 y 2009) para llegar en los últimos años (2010-2016) al 31%. Solo con los datos obtenidos a partir de la metodología de la Misión de Pobreza se obtuvieron mejoras que van del 37.8% en el año 2010 al 35.7% en el 2019. Medida como un fenómeno multidimensional, la pobreza pasó del 30.4% en el 2010 al 17.5 en el 2019.

Esto es importante porque muestra dos tipos de efectos: el primero es la incidencia del comportamiento macroeconómico sobre la pobreza y el segundo la importancia de las políticas sociales. O sea, el fenómeno de la pobreza se demuestra que no puede ser visto solo como el resultado de la decisiones de los agentes en el mercado, el ciclo económico o la urgencia por garantizar crecimiento; también se hace necesaria la política pública para no solo contrarrestar los efectos de un ciclo negativo sino para permitir la salida de la pobreza a la población garantizando las condiciones estructurales para ello, es decir, con la urgencia de un ingreso y de los bienes necesarios para su subsistencia, como lo es el caso de la vivienda. En esto tiene mucho que ver la apuesta por lo social, por garantizar un Estado social de derecho desde la Constitución de 1991.

Se mostró también como los esfuerzos realizados son vulnerables, y en el proceso de mayor desempleo puede hacer revertir los esfuerzos de ya prácticamente dos décadas en el tema. No se desconocen en ningún momento los logros, pero se requiere de una nueva política económica, que garantice la resignificación de lo rural y de la industria manufacturera, una forma distinta de concebir nuestra participación como país en los TLC (tratados de libre comercio), en la globalización, desde nuestra recomposición productiva y de competitividad.

De otro lado y aún con los resultados sobre la pobreza que pueden tener las lecturas de corto o de largo plazo, benévolas o no tanto, la desigualdad en el país no disminuye sustancialmente; se mantiene superior al 0.5 para constituirse en una de las más altas en el mundo (séptima) y la segunda en Latinoamérica, de acuerdo con cifras del Banco Mundial. Así mientras se pueden mostrar resultados importantes en términos de pobreza, la concentración del ingreso y de la propiedad (si es rural el tema es aún más drástico) hacen que la sociedad colombiana mantenga significativas brechas de desigualdad. Buena parte de la población tiene el riesgo permanente de pasar el umbral y caer en la pobreza.

La justicia redistributiva no puede quedarse como un asunto de filosofía, tiene que estar en la agenda pública, ser parte de las decisiones de política económica y social para la Colombia que pretende construir la paz y ser una prioridad en las agendas locales, a lo que la situación de deterioro en Bogotá llama a la necesidad de ahondar más en esfuerzos no solo de pobreza sino de disminución de la desigualdad. Sin duda las políticas públicas en Bogotá son las más sobresalientes en el país, pero aún se debe ahondar en ellas e incluso explorar alternativas de política pública que impliquen hechos más contundentes para permitir a la

población un ingreso permanente, una renta básica, que les permita su pleno ejercicio de ciudadanía, por fuera de la pobreza y reduciendo la desigualdad.

Referencias

Acemoglu, D., García-Jimeno, C., & Robinson, J. (2012). Finding El Dorado: Slavery and long-run development in Colombia. *Journal of Comparative Economics*, 40(4), 534–564. <https://economics.mit.edu/files/10401>

Concejo de Bogotá (2019, mayo 21). Pobreza monetaria y desigualdad en Bogotá aumentaron entre 2016 y 2018. <http://concejodebogota.gov.co/pobreza-monetaria-y-desigualdad-en-bogota-aumentaron-entre-2016-y-2018/cbogota/2019-05-21/170606.php>

Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) (2019a). Pobreza monetaria por departamentos en Colombia. [Boletín Técnico: Pobreza Monetaria Departamental 2018]. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18_departamentos.pdf

Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) (2019b). Pobreza multidimensional en Colombia. [Boletín Técnico: Año 2018] Bogotá D.C., 3 de Mayo. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf

Departamento Administrativo Nacional Estadístico (DANE) (2019c). Pobreza multidimensional por departamentos 2018: resultados. Bogotá D.C., Julio. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/presentacion_pobreza_multidimensional_18_departamento.pdf

González, J. I. (2018, enero 7). Ojo con la pobreza: la culebra está viva en Colombia. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-pobreza-esta-aumenta-en-colombia-debido-a-la-concentracion-del-ingreso-168736>

González, J. I. (2019, junio 1). Aumento de la pobreza en Colombia no debe subestimarse. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/analisis-del-aumento-de-las-cifras-de-pobreza-en-colombia-370046>

Londoño, J. (1997). Brechas sociales en Colombia. *Revista de la Cepal*, (61), 19–38. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/12043/1/061019038_es.pdf

Mejía, L. F. (2018, enero 14). La lucha contra la pobreza: una batalla que el país está ganando. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/la-lucha-contra-la-pobreza-estando-resultado-en-colombia-170972>

Oxfam (2013). Divide and purchase: How land ownership is being concentrated in Colombia. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-en_0.pdf

Por estas razones crecieron los niveles de pobreza en Colombia (2019, abril 5). *Dinero*. <https://www.dinero.com/pais/articulo/crecen-los-niveles-de-pobreza-en-colombia/270504>

Rendón, J. (2018, enero 17). ¿Y si discutimos lo fundamental? La pobreza o la vulnerabilidad de la sociedad colombiana. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/discutimos-lo-fundamental-la-pobreza-la-vulnerabilidad-la-sociedad-colombiana/>

Rendón, J. (2019, junio 10). La preocupación no alcanza para la niñez trabajadora. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/la-preocupacion-no-alcanza-para-la-ninez-trabajadora/>

Rendón, J. (2019, julio 1). La precariedad del mercado laboral. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/la-precariedad-del-mercado-laboral/>

Rendón, J. (2019, julio 15). El frustrado camino hacia la equidad. *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/el-frustrado-camino-hacia-la-equidad/>

Rendón, J. y Fiquitiva, C. (2019, julio 29). El empleo y las plataformas: ¿La negación al trabajo decente? *Revista Sur*. <https://www.sur.org.co/el-empleo-y-las-plataformas-la-negacion-al-trabajo-decente/>

Robinson, J. (2016). La miseria en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, (76), 9–88. <http://dx.doi.org/10.13043/DYS.76.1>

Villegas, M. (2019). Pobreza oculta, una realidad. [Bogotá cómo vamos]. <https://bogotacomovamos.org/pobreza-oculta-una-realidad/>

Recibido el 14 de agosto de 2020.

Aprobado el 2 de octubre de 2020.