

POBREZA Y VULNERABILIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

NELSON ALVIS GUZMÁN*

LUIS ALVIS ESTRADA*

ROBINSON CASTRO*

JUAN CORREA REYES*

Recibido 23 de Julio de 2008/Enviado para Modificación 27 de Agosto de 2008/Aceptado 17 de Septiembre de 2008

RESUMEN

En el presente estudio se realiza una revisión y se explora la relación entre los conceptos de pobreza y vulnerabilidad social. Se asume la primera como escasez de ingresos monetarios para cubrir necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de los hogares y la segunda como el impacto que provocan eventos económicos, sociales y ambientales extremos, sobre las capacidades de las personas y las comunidades. Se utiliza la revisión de estadísticas latinoamericanas y se revisa la situación de Colombia a partir de fuentes secundarias de información. Se observan y describen sinergias entre pobreza y vulnerabilidad, como elementos esenciales que se encuentran en los ámbitos del trabajo, del capital humano, del capital social y del capital físico.

Palabras clave: *necesidades básicas, medición y análisis de la pobreza; política pública, América Latina.*

Clasificación JEL: I31; I32; I38; N36

ABSTRACT

In the present study a revision is made and it explores the relation between the poverty and vulnerability concept. The poverty like shortage of monetary income covering basic necessities is assumed with the homes and vulnerability like the impact that cause economic, social and environmental events, on the capacities of the people and the communities. Revision of Latin American statistics is used and the situation of Colombia is analyzed from secondary sources of information. Poverty and vulnerability are observed and described like essential elements that are in the scopes of the work, of the human capital, the share capital and the physical capital.

* Universidad de Cartagena, Grupo de investigaciones en Economía de la Salud. Correspondencia. Correo Electrónico: nalvis@yahoo.com

Keywords: *basic necessities, mensuration and analysis of the poverty, public politics, Latin America*

JEL Classification: *I31; I32; I38; N36*

A raíz de los intentos de caracterizar el desarrollo y bienestar social de las comunidades, se han utilizado elaboraciones conceptuales que describen situaciones relacionadas con la manera como los individuos, las familias y los grupos sociales se diferencian en cuanto a las oportunidades y capacidades para satisfacer sus necesidades. Estos conceptos incluyen la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la inequidad y más recientemente la vulnerabilidad social. Con el propósito de observar la dinámica del concepto de vulnerabilidad social, se lleva a cabo una revisión bibliográfica que, sin ser exhaustiva, recoge los principales exponentes del tema. Seguidamente se revisa, a la luz de indicadores trazadores inferidos de fuentes secundarias, la situación colombiana de principios de milenio en el contexto de América Latina, con miras a aportar elementos que dimensionen la situación para el país.

APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Para aproximarnos al concepto de vulnerabilidad social acogemos el trabajo de Licha (1) el cual se refiere a la emergencia de tres conceptos esenciales e indisolubles dirigidos a comprender la naturaleza y las dimensiones de la compleja y profunda problemática social en América Latina. Estos conceptos son: *exclusión, vulnerabilidad y heterogeneidad social*. Licha (1) se refiere a la capacidad de tales conceptos para movernos en el campo del diagnóstico social y la definición de políticas sociales, muy dominado por el tema de la pobreza, con sus taxonomías y sistemas de medición conocidos, advirtiéndole que no pierde centralidad el tema de la pobreza, sino que queda subsumido en dichos conceptos, los que permiten enfrentar mucho mejor sus causas y efectos. Para efectos de aclarar diferencia y establecer la utilidad de dichos conceptos, nos referiremos a cada uno de ellos, en especial a los dos primeros.

LA EXCLUSIÓN

Según Licha (1), el concepto de *exclusión* es reacuñado por Bourdieu (1993) y Castel (1995), siendo sus aportes ampliamente debatidos y recogidos en

agendas de problemas sociales en países de la Unión Europea. Aquí la *exclusión* se refiere a la condición de quienes no tienen los medios para participar en la vida económica, social, política y cultural de una sociedad, que en Europa correspondería al 20% de la población, principalmente integrada por madres solas, desempleados, jubilados, discapacitados e inmigrantes. Observamos que la exclusión permite comprender y explicar una amplia gama de situaciones originadas en el aumento de las desigualdades sociales en los países occidentales, a partir de considerar sus variadas dimensiones: i) *exclusión económica*, como baja capacidad de acceso de las personas al mercado laboral; ii) *exclusión política*, como falta de participación de la población en las decisiones públicas, generalmente asociada a la ausencia de escenarios reales y a mecanismos de acceso a los mismos; iii) *exclusión social*, como el reconocimiento de categorías duales de integrados y excluidos, lo cual permite explicar la existencia de grupos poblacionales (identificados o no) que no acceden de manera efectiva a servicios y bienes públicos, traducándose en estándares diferenciales de educación, separación socialmente efectiva mediante la construcción de barreras reales (cerramiento de parques, calles, conjuntos residenciales, etc.); y, iv) *exclusión cultural*, como discriminación efectiva de individuos y/o grupos sociales por razones étnicas, generacionales, de origen territorial, de género y/o preferencias sexuales. Así, las exclusiones no se agregan sino que se potencian. Quizá la dimensión de exclusión más explícita y de mayor posibilidad de estudio es la económica. La condición laboral y salarial permite caracterizar situaciones a partir de aspectos fácilmente observables en sociedades con alta exclusión. Entre éstos tenemos: desempleo masivo, precarización del empleo (contratos atípicos y/o a tiempo parcial, temporales e inestables) y de las condiciones de trabajo, inadecuación de los sistemas clásicos de protección social contra el desempleo, surgimiento de los llamados “inempleables”. Tales situaciones, que son efectos de decisiones de política económica, se convierten en condiciones suficientes para el deterioro de nuestras sociedades de hoy que se transcriben en situaciones de integración versus exclusión de individuos y/o grupos que no tienen lugar en la estructura social. Se configuran tres formas de estar en sociedad: i) *integrados*, a través de un trabajo estable o de una ocupación independiente que asegura inserción relacional sólida; ii) *excluidos*, de la participación en el trabajo, que ocasiona aislamiento relacional; y iii) *vulnerables*, por la precariedad del trabajo y la fragilidad del vínculo social.

LA VULNERABILIDAD

La vulnerabilidad puede abordarse como una categoría explicativa nueva que intenta, tomando por analogía el contexto de los desastres naturales, posicionar un nuevo concepto en el plano de las ciencias sociales para describir situaciones que comprometen el bienestar de los individuos y comunidades. Probablemente ésta es, la vía que mayor trascendencia ha tomado en la última década, ganando espacio explicativo en las ciencias sociales, debido a la fuerza que han tomado las teorías del riesgo y del desarrollo humano. La *vulnerabilidad social* remite a la situación de riesgo a la que se ven expuestas comunidades, familias y personas ante cambios en las condiciones del entorno. El concepto de *vulnerabilidad social* es relativamente nuevo y se halla aún en plena etapa de gestación teórica y metodológica, por lo que en la bibliografía existente sobre el tema es posible encontrar estudios de índole muy diversa que tiene su denominador común en el énfasis sobre situaciones de perjuicio potencial. Los trabajos pioneros sobre la cuestión estudian el riesgo de familias y comunidades ante desastres naturales o situaciones catastróficas como guerras o hambrunas (2). Una segunda vertiente aborda el enfoque de la vulnerabilidad en un intento por comprender el impacto de fenómenos socioeconómicos traumáticos sobre las condiciones de vida de las comunidades rurales (3, 4, 1). Más recientemente el concepto de *vulnerabilidad social* ha sido adoptado para evaluar los efectos de las transformaciones económicas, políticas y sociales sobre determinados sectores de la población (5). En el caso particular de América Latina el enfoque de la *vulnerabilidad social* ha cobrado relevancia como forma de abordar el análisis de los impactos sociales que han traído consigo los sucesivos ajustes macroeconómicos y la consolidación del nuevo patrón de acumulación basado en la desregulación de los mercados, la flexibilización laboral y la reducción de las funciones de intervención del Estado.

La Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) (2000) afirma que la *vulnerabilidad social* es uno de los rasgos distintivos de las sociedades latinoamericanas en los inicios del siglo XXI, de acuerdo con las encuestas de opinión pública realizadas a fines de los años noventa. Las razones que explican esta percepción se refieren a las tendencias del mercado laboral, el repliegue del Estado de ciertas áreas de acción, las nuevas estructuras institucionales para la provisión de los servicios sociales, y la pérdida de vigor de las organizaciones sociales, entre otras.

VULNERABILIDAD SOCIAL Y POBREZA

Según Medina (6), la vulnerabilidad social, que caracteriza a grupos de población que están en alto riesgo de caer en la pobreza, es una función inversa de la capacidad de los individuos, grupos, hogares y comunidades, de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida de activos materiales e inmateriales. Así, es evidente que no basta con “atender” a través de la política social a los grupos de población que padecen la pobreza (que son cada vez mayores); habrá que atender también a los que están a punto de padecerla, y, redefinir políticas, programas y proyectos que reduzcan su vulnerabilidad y constituir cinturones de protección social.

La vulnerabilidad social y la pobreza son fenómenos relacionados. Sin embargo, la diferencia entre vulnerabilidad y pobreza como concepto se establece a partir de que la pobreza se define como falta de medios para asegurar un nivel mínimo de bienestar y, en particular, el acceso a bienes y servicios de carácter esencial; mientras que la vulnerabilidad social se ocupa de los mecanismos y las dinámicas sociales que determinan la pérdida de recursos o su consumo insostenible, y por ende, la mayor exposición a riesgos, como caer en una situación de pobreza.

En la ecuación [1] la vulnerabilidad es expresada a través de una función en donde se destaca la posesión de activos, la probabilidad de enfermar o de ser víctima de un evento catastrófico (como derrumbes, inundaciones, entre otros) y el capital humano con que se cuenta. De las anteriores variables la única que presenta un signo positivo es la probabilidad de enfermar mientras que la posesión de activos y el capital humano a medida que aumentan disminuyen la vulnerabilidad.

$$V_{(t)} = f(a, e, k) \quad [1]$$

Siendo:

V_t = función de vulnerabilidad

a = posesión de activos

e = enfermedad o un evento ambiental catastrófico

k = capital humano

El concepto de pobreza, entonces, identifica situaciones prevalentes que en forma homogénea comparten colectivos sociales heterogéneos, a partir de situaciones de privación material definidas en función de los ingresos o de

la insatisfacción de un conjunto de necesidades, sin ahondar en los procesos de orden causal que determinan tal condición. Por su parte, como hemos visto, el concepto de exclusión se refiere al debilitamiento de los vínculos entre individuos o grupos específicos y el resto de la comunidad, dificultando las posibilidades de intercambio material y simbólico, expresando fragmentación o heterogeneidad social. La *vulnerabilidad social*, en cambio, remite a las circunstancias que potencian la probabilidad que tienen ciertos actores de sufrir un deterioro en sus condiciones de vida, enfatizando el aspecto dinámico del proceso. En definitiva, mientras la pobreza y la exclusión están referidas a dimensiones particulares que asumen situaciones de malestar social ya concretadas, la *vulnerabilidad social* se propone detectar la convergencia de circunstancias que incrementan el riesgo de sufrir una contingencia consistente en la profundización de una situación de malestar social. La vulnerabilidad social, entonces, busca establecer relaciones de causalidad múltiple, procurando identificar las condiciones que refuerzan la reproducción de los procesos de deterioro del nivel de vida de hogares e individuos.

La vulnerabilidad social así entendida comprendería tres aspectos centrales (7): 1) activos, 2) estrategias de uso y reproducción de activos, 3) oportunidades que ofrecen el mercado, el Estado y la sociedad civil. A partir de aquí la cuestión puede abordarse desde otra óptica: la del desajuste entre dotación de recursos y oportunidades existentes. En efecto, algunos autores (8-9), sostienen que la vulnerabilidad consiste precisamente, en la falta de correspondencia entre activos y estructura de oportunidades, esto es, cuando los activos no son suficientes, son poco pertinentes o difíciles de manejar para aprovechar la estructura de oportunidades existente.

Es así como la vulnerabilidad se ha constituido en un rasgo social dominante en América Latina. Desde la constitución de los estados independientes, la pobreza y la mala distribución del ingreso han marcado el entorno socioeconómico latinoamericano. A éstos fenómenos se agrega la vulnerabilidad social como rasgo específico de la forma que ha adoptado el capitalismo en los últimos años: economía de libre mercado, abierta al mundo y con "estado mínimo". Así como en el pasado la denominada "industrialización por sustitución de importaciones" tuvo en la marginalidad su fenómeno social más distintivo, en el actual período histórico la vulnerabilidad aparece como el rasgo dominante del patrón de desarrollo vigente (10).

VULNERABILIDAD SOCIAL EN COLOMBIA EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA

Según el informe de la CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2005* (11), hechas las proyecciones basadas en el crecimiento económico de los países, un 40,6% de la población latinoamericana se encontraría en situación de pobreza, mientras que un 16,8% no solo sería pobre sino que estaría en la pobreza extrema o la indigencia. El volumen de pobreza e indigencia en la región ascendería a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente. Afirma dicho informe que de acuerdo con las mediciones en 2002, la pobreza y la indigencia alcanzaban a un 44,0% y un 19,4% de la población, respectivamente. Si bien cabe esperar que en el 2003 no se hayan producido variaciones significativas de estos indicadores, las mejores condiciones económicas reinantes en el 2004 y la disminución de las tasas de pobreza registradas ese año en algunos países, permiten proyectar un quiebre de la tendencia que se venía observando. En efecto, la tasa de pobreza podría situarse en un 41,7%, con una disminución de 2,6 puntos porcentuales con respecto al año anterior, en tanto que la tasa de indigencia alcanzaría un 17,4%, lo que representa 1,8 puntos porcentuales menos que en el 2003. Estas variaciones fueron acompañadas por una disminución de alrededor de 10 millones de pobres, incluidos unos 8 millones de indigentes.

Una aproximación distinta, pero complementaria a la del ingreso, es aquella con la que se evalúan las distintas dimensiones del progreso social de los países sobre la base de la incidencia de carencias básicas en la población. Concretamente, se toman en consideración factores tales como la vivienda, el acceso al agua potable y al saneamiento, y la educación. El principal referente es el método de necesidades básicas insatisfechas (NBI)¹, aplicado de manera generalizada en los diversos países de América Latina desde hace varias décadas. Una de las diferencias más importantes entre las mediciones de pobreza monetaria y las derivadas del método NBI es que mientras las primeras son muy dependientes de los vaivenes coyunturales de la economía y sus efectos en el nivel de ingreso de los hogares, la

¹ Un hogar con **Necesidades Básicas Insatisfechas** es aquel que tiene alguno de los siguientes indicadores: 1. Hogares en viviendas inadecuadas: viviendas con pisos de tierra y con paredes de bahareque, guadua, caña o madera. 2. Hogares en viviendas sin servicios básicos: sin acceso a acueducto o alcantarillado. 3. Hogares con hacinamiento crítico: hogares donde viven más de tres personas por cuarto (incluyendo sala, comedor y dormitorios). 4. Hogares con alta dependencia económica: hogares con más de tres personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe de hogar tiene una escolaridad menor a tres años de educación. 5. Hogares con ausentismo escolar: hogares con al menos un niño entre 7 y 11 años que no asiste a un centro educativo formal.

satisfacción de las carencias básicas suele caracterizarse por un progreso lento pero persistente, típico de las tendencias de largo plazo. Esto obedece a las continuas inversiones en infraestructura y la expansión de los servicios sociales básicos, elementos a los que habitualmente se destinan recursos públicos.

El porcentaje de la población de cada país que presenta algún tipo de privación permite concluir que la asistencia escolar y la disponibilidad de servicio higiénico en la vivienda son los servicios que registra una menor necesidad en la región. Por otra parte, la falta de conexión a la red de energía eléctrica y de una fuente adecuada de abastecimiento de agua potable también afectan a porcentajes de población relativamente reducidos. (véase el cuadro 1) Los países que presentan mayores niveles de pobreza extrema en la región son Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Asimismo, Chile, Costa Rica y Uruguay, se caracterizan por bajos niveles de pobreza extrema.

Colombia, aunque ocupa un lugar intermedio, preocupa que los índices más bajos están relacionados con la educación, la cual es un trazador de la vulnerabilidad social de los países. De igual manera es relevante el sitio de Latinoamérica en términos de desigualdad en el mundo y el lugar que ocupa Colombia al interior de la región. La elevada desigualdad en América Latina en la distribución del ingreso califica a la región como la más rezagada en términos de equidad en el mundo. No es sólo cuestión de brecha de ingresos, ya que esto remite, como causa y como consecuencia al mismo tiempo, a otras brechas en términos de acceso a bienestar social, de formación de capital humano, de acceso a activos productivos y de pleno ejercicio de los derechos ciudadanos.

En lo referente a la situación nutricional y su relación con el ingreso, el estudio de Gwatkin (11), muestra cómo Colombia posee una razón de tasas de desnutrición entre los quintiles de ingreso más ricos y más pobres de 4,02, la cual aunque es la mitad del Perú y República Dominicana, es similar a la de Nicaragua (4,59) y está por encima de la de Haití (3,56), ver tabla 1. En lo referente a la mortalidad infantil y su relación con el ingreso, el mismo estudio muestra cómo Colombia posee una razón de tasas de mortalidad infantil entre los quintiles de ingreso más ricos y más pobres de 2,52 la cual aunque es la mitad del Perú y Bolivia, es similar a la de Paraguay (4,73) y está por encima de la de Nicaragua y Haití (1,26), ver tabla 2. Situación similar se presenta con las coberturas de vacunación

entre los quintiles más pobres y más ricos donde se establecen distancias cercanas al 28% para Colombia, ver tabla 3.

TABLA No. 1. TASA DE DESNUTRICIÓN EN NIÑOS, EN NUEVE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, POR QUINTIL DE INGRESO, 1999

Pais	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/más rico
Brasil	23.2	8.7	5	3.9	2.3	10.09
Bolivia	39.2	29.0	22.3	11.1	6.0	6.53
Colombia	23.7	16.7	13.4	7.7	5.9	4.02
Republica Dominicana	21.5	10.3	7.8	5.6	2.5	8.60
Perú	45.6	30.8	18.8	9.9	5.2	8.77
Guatemala	64.6	61.6	53.5	33.5	12.1	5.34
Haití	45.5	33	32.3	25.2	12.8	3.56
Paraguay	22.5	19.0	12.5	6.3	3.0	7.50
Nicaragua	38.1	29.1	22.7	13.0	8.3	4.59

Fuente: Gwatkin, (11)

CUADRO No. 1. AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INCIDENCIA DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EN LA POBLACIÓN, ALREDEDOR DEL 2002

Población con carencias básicas	Insistencia a los establecimientos educativos ^{a/}	Sin servicio sanitario	Sin electricidad	Fuente insalubre de agua potable	Piso de tierra	Cero o menos años de educación	Hacinamiento	Sistema insalubre de eliminación de excretas
0 a 4%	Argentina c/ Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador c/ Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú Uruguay c/ Rep. Bol. de Venezuela	Argentina c/ Chile Costa Rica Ecuador c/ Paraguay República Dominicana + Uruguay c/	Argentina c/ Brasil Chile Costa Rica Ecuador c/ México Rep. Bol. Venezuela	Chile Costa Rica Uruguay c/	Chile Costa Rica Ecuador c/ República Dominicana Rep. Bolivariana de Venezuela	Uruguay c/	Argentina c/	
1 a 9%	Colombia	Brasil, Colombia, El Salvador, México, Rep. Bol. Venezuela	Colombia Paraguay	Colombia + Rep. Bolivariana de Venezuela +	Argentina c/ Ecuador c/			
10 a 14.9%	El Salvador	Nicaragua Perú	El Salvador	Ecuador c/ Honduras + Paraguay	México	Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay c/, Rep. Bol. de Venezuela	Colombia Costa Rica	Chile Colombia
20 a 29.9%		Honduras	Guatemala d/ Perú	Bolivia El Salvador Nicaragua + Perú	El Salvador Paraguay	Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú Rep. Dominicana	Brasil República Dominicana	México
30 a 39.9%		Bolivia	Bolivia Honduras Nicaragua		Bolivia Honduras	Brasil Guatemala	Ecuador c/ México, Rep. Bol. de Venezuela	Costa Rica Ecuador c/ Uruguay c/ Venezuela
40 % y más	Bolivia				Nicaragua y Perú		Bolivia El Salvador Guatemala d/ Honduras Nicaragua Paraguay Perú República Dominicana	Bolivia, Brasil El Salvador Guatemala d/ Honduras Nicaragua Paraguay Perú República Dominicana

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Población de 7 a 12 años. b/ Población de 18 años y más. c/ Áreas urbanas. d/ Población de 7 años y más.

TABLA No. 2. TASA DE MORTALIDAD INFANTIL POR QUINTIL DE INGRESO EN NUEVE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA, 1999

País	Quintil más pobre	2do	Medio	4to	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/más rico
Brasil	83.2	46.7	32.9	24.7	28.6	2.90
Bolivia	106.5	85.0	75.5	38.6	25.5	4.18
Colombia	40.8	31.4	27.0	31.5	16.2	2.52
Rep. Dominicana	66.7	54.5	52.3	33.5	23.4	2.85
Perú	78.3	53.6	34.4	36.0	19.5	4.01
Guatemala	56.9	79.7	55.7	46.7	35.0	1.63
Haití	93.7	93.6	85.6	81.7	74.3	1.26
Paraguay	42.9	36.5	46.1	33.5	15.7	2.73
Nicaragua	50.7	53.7	45.7	40.2	25.8	1.96

Fuente: Gwatkin (11)

TABLA No. 3. COBERTURA DE INMUNIZACIONES COMPLETA, POR QUINTIL DE INGRESO, NUEVE PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999.

País	Quintil más pobre	segundo	Medio	Cuarto	Quintil más rico	Razón entre quintil más pobre/más rico
Brasil	56.6	74.0	84.9	83.1	73.8	0.767
Bolivia	21.8	24.9	21.0	33.4	30.6	0.712
Colombia	53.8	66.9	68.1	70.6	74.1	0.726
Rep. Dom	28.0	30.2	46.9	42.6	51.7	0.542
Perú	55.3	63.8	63.5	71.7	66.0	0.838
Guatemala	41.2	43.0	47.1	38.3	42.5	0.969
Haiti	18.8	20.1	35.3	37.9	44.1	0.426
Paraguay	20.2	30.8	36.4	40.7	53.0	0.381
Nicaragua	61.0	74.6	75.3	85.7	73.1	0.834

Fuente: Gwatkin (11)

ANÁLISIS, POR DEPARTAMENTOS, DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL EN COLOMBIA.

Los pobres siempre viven en condiciones difíciles, pero esta dificultad es mayor entre mayor sea la vulnerabilidad, por la incertidumbre a la que están expuestos. Los principales factores asociados a la vulnerabilidad social son: a) alta dependencia económica, b) carencia de propiedad o posesión legal sobre la vivienda, c) malnutrición que impide enfrentar la enfermedad, d) falta de educación y calificación, e) vivienda en asentamientos con riesgo ambiental y f) cambio en los salarios y en los ingresos.

Para dimensionar la situación de vulnerabilidad social que se vive en Colombia nos referiremos a dos eventos trazadores que en la última década han profundizado la situación de exclusión y marginalidad social. Estos fenómenos son: la pobreza por ingresos unida a la desigualdad y el

desempleo, ambos condicionantes de la vulnerabilidad social. Además, nos referiremos al rezago del sistema educativo y como evidencia de las condiciones de desarrollo destacaremos los patrones de mortalidad.

VULNERABILIDAD SOCIAL Y POBREZA EN COLOMBIA.

El Informe sobre el desarrollo mundial: *“lucha contra la pobreza 2000-2001”* reconoce que *“la pobreza no es sólo un problema de falta de ingresos o de desarrollo humano, pobreza es también vulnerabilidad e incapacidad de hacerse oír, falta de poder y de representación”* (13).

Según Garay (14) Colombia es una sociedad caracterizada por una profunda exclusión social. Se podría afirmar que se encuentra en un nivel equiparable a la Colombia de hace veinte años en muchos aspectos del ámbito económico y social, en tanto que en otras dimensiones como la civil y política se encuentra enfrentada a una problemática crítica. Es decir, no obstante los logros que ha habido, el ordenamiento social colombiano dista hoy seriamente de los propósitos planteados por la Constitución de 1991.

El informe de la Contraloría General de la República de Colombia (15) *“Coincidencias y diferencias en la estimación de la pobreza”*, quien hizo la medición de la pobreza para 2003 con base en la Encuesta de Calidad de Vida y para el balance de la década utilizó la información del Departamento Nacional de Planeación (DNP) hasta el 2000, se afirma: *“Los avances que Colombia había logrado en la lucha contra la pobreza por ingresos en la década de los noventa se revirtieron a partir de 1997. El porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza pasó de 53,8% en 1991 a 50,3% en 1997, pero este resultado pierde su trayectoria decreciente y alcanza el 59,8% en el 2000, lo cual representa un aumento de 10 puntos porcentuales en tres años. En 2003 a pesar de la leve recuperación que el producto nacional ha tenido en los últimos años, la pobreza se ubica en el 64,2%”*.

Aparte de esta situación de indigencia, pobreza y marginación, hoy el 60% de la población económicamente activa del país no ha ingresado a la economía formal; es decir, esta población busca desarrollar algunas de sus capacidades y habilidades en condiciones de extrema precariedad e inestabilidad, que le impide aprovechar sus potencialidades y obviamente garantizar unos ingresos que le permitan alcanzar mejores condiciones de vida en el futuro. Sin embargo, la sociedad colombiana en su conjunto ha

presentado un desempeño macroeconómico aceptable, según los análisis de la región latinoamericana, pero que no permiten visualizar la situación social que enfrenta. En tal sentido, Sarmiento (16) afirma que el crecimiento y la distribución del ingreso son objetivos complementarios que pueden lograrse simultáneamente. La lucha contra la pobreza requiere de las dos estrategias identificadas por Bhagwati: i) lograr que el crecimiento económico favorezca a los pobres y mejore la equidad y ii) favorecer el acceso a los bienes y servicios básicos por medio del gasto público que favorezca a los pobres, que requiere de la primera estrategia para ser sostenible y tener efectos apreciables. El análisis de los datos de la experiencia reciente colombiana muestra que en la mayor parte de los años el crecimiento tiende a no ser a favor de los pobres. De manera que se hace necesario un esfuerzo explícito a favor de políticas de crecimiento que favorezcan la distribución. Hay una trampa de pobreza porque el crecimiento no ha estado acompañado de claras políticas redistributivas que se orientan a la distribución de ingreso vital y descuidan la redistribución de los factores generadores de ingreso (como el caso del programa "Familias en Acción"). En particular estrategias dirigidas a mejorar el acceso a activos como tierra, capital, crédito y educación para los más pobres. Si se quiere seriamente disminuir la pobreza es indispensable que el crecimiento esté acompañado de una mejor distribución de la riqueza y políticas orientadas a hacer más equitativo el sistema tributario (renta, predial, plusvalías urbanas, etc.).

Pero además es importante el análisis de la pobreza potencial en Colombia, medido a partir del desempeño de su sistema educativo como generador de capacidades de la población. Respecto a las potencialidades de Colombia con relación al Tratado de Libre Comercio, Jeffrey Sachs dijo que "con excepción de Costa Rica, América Latina no está preparada para los TLC pues no está enfocada en educación y tecnología, como sí lo está Asia" y añadió que la región se desgasta debatiendo sobre política y no sobre lo importante. Apenas ahora estamos descubriendo que lo importante para el desarrollo económico se da en distintas esferas, no sólo en lo que ha sido el campo de acción de los economistas. La seguridad adquirió la relevancia que debe tener, y se hizo notoria la falta de liderazgo y de visión en obras públicas.

En Colombia el comportamiento de las tasas de escolaridad primaria y secundaria muestra preocupantes deterioros para el periodo 1996 - 2000 (ver tabla No. 4) lo cual predice un probable estancamiento o retraso de los

logros de la tasa de educación superior para el mismo periodo. Solo Atlántico, Santander y Bogotá aparecen por encima del promedio nacional en educación superior y en 3 de 25 entes territoriales analizados hubo retraso en este período. Además el rango es demasiado amplio en cuanto a tasas netas de escolaridad en educación superior (mínimo Caquetá 6,9% y máximo Bogotá 26,8%), lo cual muestra una clara condición de inequidad en la distribución de estos beneficios.

La situación es peor para la educación secundaria (tabla No. 4), solo el 28% de los entes territoriales analizados (n=24) están por encima de la tasa neta media nacional de escolaridad (62,7%) y 9 de 25 (36%) tuvo retrocesos en sus tasas de escolaridad secundaria para el periodo 1996 - 2000. Además, la distancia entre el peor (Cauca: 41.8%) y el mejor (Bogotá: 75.3%) es de 33,5%. Esto reafirma por qué el Índice Gini educativo de Colombia está entre los más altos de la región, y no ha mejorado sino marginalmente entre 1960 y 2000. En contraste, en México, Perú, Venezuela y Brasil el progreso fue notorio, aunque nada comparable con el de Corea, que bajó de un Gini de 0,55 a 0,2 en esos 40 años.

Más recientemente, según Marcelo y Ariza (17) en las Encuestas de Calidad de Vida de 1997 y 2003, las personas en los deciles de ingreso más bajos tienen en promedio menor escolaridad que aquellas en los de mayor ingreso. En 1997 la escolaridad promedio de la población en edad de trabajar -PET- perteneciente al decil más alto superó en 3,13 veces la escolaridad alcanzada por el 10% del decil más bajo. En 2003, esta brecha disminuye a 2,64 veces debido al incremento pronunciado en el promedio de años de educación en el primer decil. La brecha entre los deciles más altos y bajos, también disminuye en la población económicamente activa -PEA- e inactiva -PEI-. Así mismo, en 2003 las diferencias en años de educación por decil de ingreso son más acentuadas en los hombres. En el caso de la PET, los hombres que pertenecen al 10% poblacional con más altos ingresos tienen un nivel de escolaridad 2,8 veces superior al de los hombres del decil más bajo. En las mujeres esta relación alcanza las 2,5 veces. En la PEA y la PEI el 10% de los hombres de más altos ingresos tienen en promedio 3 y 2,2 veces más años de escolaridad que el 10% más bajo respectivamente. Estas brechas en las mujeres son de 2,5 para la PEA y 2,2 para PEI.

TABLA No. 4. TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD POR DEPARTAMENTOS Y NACIONAL 1996 -2000

DEPARTAMENTO	Educación Primaria			Educación Secundaria			Educación Superior		
	1996	2000	Δ%	1996	2000	Δ%	1996	2000	Δ%
Bogotá	83,5	82,3	-1,2	75,5	75,3	-0,2	23,2	26,8	3,6
Atlántico	83,5	81,5	-2,0	69,0	68,1	-0,9	16,1	17,4	1,3
Santander	85,8	85,5	-0,3	53,6	61,8	8,2	15,0	16,7	1,7
Nacional	84,0	83,6	-0,4	59,9	62,7	2,8	12,6	15,1	2,5
Valle	79,0	78,8	-0,2	69,7	66,5	-3,2	15,2	15,0	-0,2
Antioquia	85,3	87,2	1,9	55,3	62,7	7,4	10,3	14,5	4,2
Bolívar	88,5	84,6	-3,9	57,2	64,8	7,6	10,1	14,2	4,1
Meta	85,2	82,4	-2,8	58,9	58,5	-0,4	12,9	13,8	0,9
La guajira	80,9	79,9	-1,0	68,5	72,1	3,6	6,4	13,6	7,2
Tolima	86,9	82,3	-4,6	56,4	61,3	4,9	8,4	12,8	4,4
Boyacá	89,3	89,4	0,1	56,9	54,7	-2,2	7,5	12,6	5,1
Norte Santander	82,5	85,4	2,9	50,2	62,0	11,8	4,9	12,1	7,2
Caldas	80,4	82,7	2,3	50,1	61,5	11,4	10,8	12,0	1,2
Quindío	78,5	81,7	3,2	64,1	61,7	-2,4	8,6	11,8	3,2
Huila	78,3	79,1	0,8	51,3	54,0	2,7	5,6	11,8	6,2
Córdoba	79,3	85,4	6,1	53,8	61,1	7,3	8,0	11,6	3,6
Risaralda	84,9	83,5	-1,4	68,7	55,5	-13,2	8,3	11,0	2,7
Sucre	90,8	88,3	-2,5	57,0	63,6	6,6	3,2	10,8	7,6
Cundinamarca	87,2	87,5	0,3	62,3	60,9	-1,4	11,1	10,0	-1,1
Magdalena	84,8	82,8	-2,0	52,5	61,9	9,4	6,8	9,9	3,1
Cesar	82,0	81,0	-1,0	48,7	55,6	6,9	6,7	8,2	1,5
Cauca	82,7	82,4	-0,3	51,7	41,8	-9,9	9,8	7,7	-2,1
Nariño	86,1	81,6	-4,5	49,4	49,8	0,4	6,2	7,0	0,8
Chocó	88,1	85,7	-2,4	41,4	44,7	3,3	4,9	7,0	2,1
Caquetá	75,7	81,2	5,5	47,0	60,6	13,6	4,3	6,9	2,6

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares

Esta evidencia es elocuente en cuanto marca las brechas y desigualdades en el impacto del sistema educativo en la formación de capital humano en Colombia.

Por otro lado, dado que la pobreza no es un concepto estático: los hogares

no-pobres de hoy pueden ser los pobres de mañana. Está aumentando la evidencia que la prevalencia de la pobreza transitoria es significativamente mayor que el de pobreza crónica en muchas partes del mundo en vías de desarrollo. En ausencia de activos y ahorros, los hogares de los quintiles más bajos tienen menos instrumentos para enfrentar los choques y tienden a adoptar estrategias perjudiciales: incrementar la oferta laboral de miembros secundarios del hogar (lo que afecta la asistencia escolar de niños y jóvenes) tienden a disminuir el gasto en alimentos en mayor proporción que los hogares de los quintiles más altos (18). En Colombia las coberturas en seguridad social (salud y pensiones) están asociadas a la escolaridad y al ingreso como lo demuestra Lopez (18) y Alvis (19).

TABLA No. 5. COBERTURAS EN SEGURIDAD SOCIAL (SALUD Y PENSIONES) SEGÚN ESCOLARIDAD E INGRESO COLOMBIA 1997 - 2000.

ESCOLARIDAD	1997		2003	
	PROTEGIDO	DESPROTEGIDO	PROTEGIDO	DESPROTEGIDO
0 - 5 AÑOS	21,1	78,9	63,7	36,3
6 - 10 AÑOS	43,6	56,4	66,6	33,4
11 AÑOS	65,3	34,7	72,8	27,2
12 - 15 AÑOS	84,1	15,9	74,9	25,1
16 + AÑOS	94,5	5,5	87,0	13,0
INGRESO	1997		2003	
	PROTEGIDO	DESPROTEGIDO	PROTEGIDO	DESPROTEGIDO
< 1 SM	25,2	74,8	63,5	36,5
1-2 SM	60,0	40,0	84,9	15,1
2-3 SM	83,5	16,5	94,0	6,0
3-4 SM	91,1	8,9	96,8	3,2
4+ SM	96,1	3,9	99,0	1,0

Fuente: López (18)

TABLA No. 6. COBERTURAS EN SEGURIDAD SOCIAL EN POBLACIONES DE NIVELES 1 Y 2 DE SISBEN, EN 12 LOCALIDADES RURALES DEL LA COSTA ATLÁNTICA DE COLOMBIA 2006.

INGRESO REPORTADO DEL HOGAR	Afiliación a SGSSS			Total (%)
	NINGUNA (%)	EPSs (%)	EPSc (%)	
< DE ½ SM	215 (22,9)	565 (60,3)	89 (9,5)	869 (92,7)
DE ½ A 1 SM	11 (1,2)	23 (2,5)	24 (2,6)	58 (6,2)
> DE 1 SM	0 (0)	4 (0,4)	6 (0,6)	10 (1,1)
Total	226 (24,1)	592 (63,2)	119(12,7)	937 (100,0)

Fuente: Alvis (19)

En la tabla No. 5 se observa cómo tener 16 o más años de escolaridad está asociado a una probabilidad de estar protegido por la seguridad social en Colombia, del 87% mientras cuando la escolaridad desciende a 5 o menos años, esta probabilidad desciende al 63% en el año 2000. Aunque son

notorios los avances entre 1997 y 2000, la brecha en protección, dependiente de la escolaridad y el ingreso se mantiene de manera importante. Esto se puede reafirmar en los hallazgos empíricos en el trabajo de Alvis et al (19) en 12 localidades rurales de la costa caribe colombiana, se corrobora la relación entre ingreso y protección del hogar por la seguridad social ($p < 0,001$) y se observa cómo al interior de los hogares pobres (niveles 1 y 2 de SISBEN) de estas localidades, al disponer de ingresos inferiores a medio salario mínimo están condenados a no contar con protección de la seguridad social en salud (ver tabla No. 6).

Una situación de disparidad alarmante es la que se da en lo que analfabetismo (en mayores de 15 años) se refiere, en la tabla No. 7 se observa cómo a pesar de reducirse las distancias entre los entes territoriales entre 1993 y 2000 (se pasó del 23.8% al 17.8%), los desequilibrios continúan siendo abismales lo cual se ve reflejado en los Índices de Desarrollo Humano de dichos entes territoriales. Además, a pesar de los avances en el período señalado, en el agregado nacional, 4 departamentos mostraron leves retrocesos y 7 mantuvieron una situación relativamente estable respecto al año 93.

Situación similar se presenta con los años de escolaridad entre 1996 y el 2000, en donde los avances son precarios, dado que 11 de los 24 departamentos analizados presentaron situación de estabilidad en el indicador lo cual refleja una situación preocupante para un país que quiere avanzar en términos de competitividad.

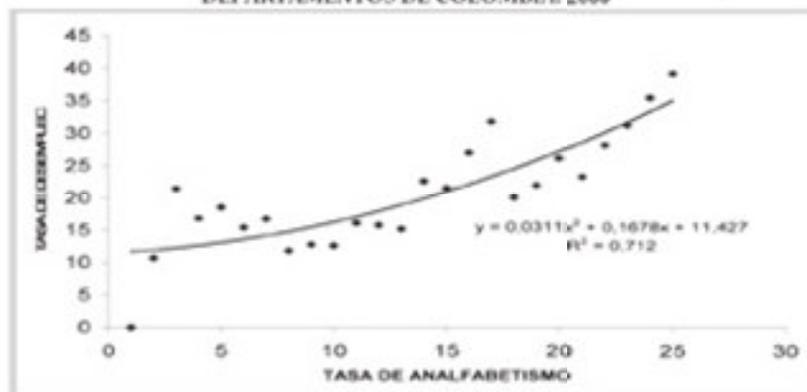
En estas circunstancias, la sociedad colombiana está dejando de construir capital humano para generar riqueza colectiva como una de las condiciones necesarias para avanzar en la inclusión social. Una sociedad que no construye un proyecto colectivo y una riqueza social, a partir del fortalecimiento de su sistema educativo, evidentemente no logrará garantizar estándares razonables de bienestar para la gran mayoría de su población. La relación ente analfabetismo y desempleo en Colombia para el año 2000 se observa en la grafica No. 1.

TABLA No. 7. ANALFABETISMO, AÑOS DE ESCOLARIDAD E ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO EN COLOMBIA.

DEPARTAMENTOS	Analfabetismo 1990	Analfabetismo 2000	Δ%	Años de Escolaridad 1996	Años de Escolaridad 2000	IDH 1996	IDH 1999
Choco	26,3	20,2	6,1	5,1	5,5	0,64	0,69
Córdoba	22,4	16,6	5,8	5,5	6,4	0,78	0,80
Sucre	25,7	15,5	8,2	5,9	6,5	0,81	0,82
Cauca	16,8	13,5	3,3	5,4	5,5	0,68	0,74
Cesar	17,1	13,2	3,9	6,6	6,2	0,72	0,75
Bolívar	14,1	12,3	1,8	6,2	7	0,79	0,81
Boyacá	12,4	12,1	0,3	5,4	5,9	0,75	0,76
La guajira	24,8	11,3	13,5	7,1	7,7	0,77	0,79
Nariño	15,5	11,3	4	5,4	5,8	0,75	0,75
Tolima	11,4	10,7	0,7	5,7	6,3	0,72	0,75
Magdalena	15,7	10,6	5,1	6	7,1	0,78	0,79
Santander	10,1	10,3	-0,2	6,4	6,7	0,75	0,77
Norte Santander	13,1	9,9	3,2	5,1	6,7	0,74	0,76
Cageta	12,7	9,3	3,4	5,2	5,9	0,67	0,71
Caldas	7,4	8,7	-1,3	6,2	6,4	0,75	0,76
Quindío	7,3	8,6	-1,3	6,7	6,8	0,72	0,74
Meta	9,1	8,5	0,6	5,8	6,6	0,68	0,70
Hulla	10,9	8,2	2,7	5,9	6,3	0,75	0,77
Nacional	9,9	8,1	1,8	6,7	7,3	0,75	0,77
Cundinamarca	9	7,6	1,4	6,2	6,5	0,76	0,77
Antioquia	7,6	6,9	0,7	6,6	7,2	0,68	0,75
Risaralda	6,5	6,8	-0,3	6,7	6,8	0,72	0,76
Atlántico	6,2	5,7	0,5	7,8	8,1	0,78	0,79
Valle	5,4	4,5	0,9	7,3	7,8	0,71	0,76
Bogotá	2,5	2,4	0,1	8,8	9,6	0,76	0,79

Fuente: con base en DANE

GRÁFICA No. 1. RELACIÓN ENTRE ANALFABETISMO Y DESEMPLEO DEL QUINTIL 1 EN DEPARTAMENTOS DE COLOMBIA, 2000



Fuente: Cálculo de los autores

VULNERABILIDAD SOCIAL Y OCUPACIÓN EN COLOMBIA

La evolución y las características de la tasa de subempleo y de su relación con la distribución del ingreso, muestra las posibilidades reales de los colombianos de insertarse laboralmente en la economía. En la tabla 8 se observa cómo los quintiles con menores ingresos son más sensibles a las crisis y, a pesar que en el agregado nacional aparentemente el riesgo agregado en el periodo sería sólo del 13% (razón de 1.3), en departamentos como Caquetá, Atlántico, Cauca, el distrito de Bogotá, Quindío, Cundinamarca, La Guajira y Antioquia, el riesgo agregado osciló entre el 2 y 7 veces mayor. Además, vuelve a aparecer la influencia de la educación en la determinación del riesgo de quedar desempleado frente a las crisis, lo cual es un trazador de la vulnerabilidad social de los hogares.

Respecto al empleo informal urbano en Colombia, medido como los trabajadores que carecen de afiliación a la seguridad social en salud, según el estudio de Herrera Almanza (20) presentó un comportamiento contracíclico durante el período comprendido entre 1992 y 2004. En efecto, los trabajadores sin seguro de salud participaron en promedio con el 48% del total de ocupados en el apogeo de la apertura económica (1992 -1996); mientras en la recesión (1998-2000) y en la recuperación económica (2001-2004) representaron el 50% y 44%, respectivamente. A pesar de que los anteriores resultados sugieren una marcada relación entre el empleo informal y las fluctuaciones económicas, los significativos porcentajes de informalidad en épocas de expansión económica señalan que ésta no sólo responde al ciclo económico sino que también obedece a factores estructurales del mercado laboral.

Según el DANE, son empleados informales los trabajadores familiares sin remuneración, los empleados domésticos, los trabajadores independientes que no son profesionales o técnicos y los asalariados y patronos que trabajan en empresas de menos de 10 empleados. De acuerdo a esta definición, entre 1992 y 1996 el porcentaje de empleados informales del total de ocupados fue en promedio 55%, mientras el porcentaje de trabajadores sin seguro de salud del total de ocupados era de 48%. Esta diferencia se ha ampliado en el transcurso del período. Entre 1998 y 2000, el DANE señalaba que el empleo informal representaba el 60% de los ocupados, mientras el enfoque estructuralista indicaba un 50%. Una diferencia similar se presentaba entre 2001 y 2004. Es de resaltar que el tamaño del empleo informal según el DANE es mayor que el estimado por

el enfoque estructuralista, ya que un porcentaje considerable de los trabajadores que bajo su definición son informales tienen un seguro de salud.

TABLA No. 8. TASA DE DESEMPLEO POR QUINTILES DE INGRESO, COLOMBIA 1996 - 2000.

DEPARTAMENTOS	Tasa de desempleo 1996 Quintil 1	Tasa de desempleo 2000 Quintil 1	1Δ%	Tasa de desempleo 1996 Quintil 5	Tasa de desempleo 2000 Quintil 5	2Δ%	Razón 1Δ%/2Δ%
Bogotá	22,4	39,2	16,8	5,6	10,8	5,2	3,23
Atlántico	14,7	31,3	16,6	6,1	9	2,9	5,72
Quindío	11,1	27	15,9	2,9	8,7	5,8	2,74
Cundinamarca	11,9	26,1	14,2	3,8	10,4	6,6	2,15
Caquetá	10	22,6	12,6	1,8	3,5	1,7	7,41
Valle	23,3	35,5	12,2	6,2	14,7	8,5	1,44
Meta	20,8	31,8	11,0	3,9	9,5	5,6	1,96
Antioquia	14,3	23,3	9,0	5,1	9,3	4,2	2,14
Cesar	6,6	15,4	8,8	3	8	5,0	1,76
Huila	12,8	20,1	7,3	5	12,4	7,4	0,99
Córdoba	14,5	21,4	6,9	5	13,1	8,1	0,85
Risaralda	21,3	28,2	6,9	6	10,7	4,7	1,47
Nacional	15,1	21,9	6,8	5,1	11,1	6,0	1,13
Sucre	11,5	16,8	5,3	1,7	5,8	4,1	1,29
Norte Santander	9,9	15,2	5,3	4,1	10,5	6,4	0,83
Choco	5,6	10,7	5,1	3,3	13,1	9,8	0,52
Cauca	13,7	18,5	4,8	6,9	8,1	1,2	4,00
Bolívar	13,3	16,7	3,4	4	10,4	6,4	0,53
Santander	12,4	15,7	3,3	4,6	9,5	4,9	0,67
Magdalena	13,2	16,1	2,9	5,1	13,5	8,4	0,35
Tolima	10,5	12,6	2,1	2,8	13,8	11,0	0,19
Nariño	12,3	12,7	0,4	4,4	12,5	8,1	0,05
Caldas	21,8	21,5	-0,3	8,6	13,1	4,5	-0,07
Boyacá	13,2	11,8	-1,4	6,2	11,8	5,6	-0,25
La Guajira	6,7	2,4	-4,3	4,4	2,4	-2,0	2,15

Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Encuesta Nacional de Hogares

CONCLUSIONES

Es claro que pobreza y vulnerabilidad social son conceptos distintos aunque claramente relacionados. La primera es el resultado de la escasez de ingresos monetarios para cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de los hogares, la segunda hace énfasis en el impacto que provocan eventos económicos, sociales y ambientales extremos, sobre las capacidades de las personas y las comunidades. Así, mientras la pobreza es una medición estadística de los recursos monetarios con que cuentan los hogares, la vulnerabilidad da cuenta del impacto del sistema económico y de sus instituciones sobre los recursos con que cuentan las personas y comunidades para hacer frente a los choques o crisis a que se ven enfrentadas.

Sin embargo, Existen sinergias entre pobreza y vulnerabilidad, ya que el conjunto de los recursos con que cuentan las personas son los que en definitiva pueden generar mayores o menores ingresos y, como se ha dicho, éstos se encuentran en los ámbitos del trabajo, del capital humano, del capital social y del capital físico.

Este trabajo hace referencias a dichos aspectos primero en el ámbito de América Latina y al interior de ella las relativas posiciones de Colombia, y luego se a la situación interna del país en lo referente a los eventos trazadores de la vulnerabilidad social (pobreza por ingreso, empleo, educación) y se ha transcrito como evidencia las tendencias de la mortalidad, como efectos y muestras del tipo de desarrollo y la clase de sociedad que compartimos. Esto permite afirmar que son evidentes las debilidades estructurales del país en las áreas que promueven las capacidades humanas y que son notorias las brechas y desigualdades existentes.

Frente a este panorama, es importante visualizar la política de protección social como herramienta que permita corregir las debilidades estructurales y potenciar las capacidades de las personas y comunidades. Se requiere de igual modo, de adecuados instrumentos de política que se traduzcan en mayores recursos y mayor eficiencia en su aplicación, con miras a reducir brechas y saldar inequidades.

Respecto al sistema educativo, el estudio de Pardo Reinoso (21) afirma que en el largo plazo, un incremento del 1% del PIB en el gasto público en educación aumenta la tasa de crecimiento anual de la economía cerca de un

0.14%, notando que dado que se trata del efecto sobre la tasa de crecimiento anual del producto y no sobre el efecto sobre el nivel del producto, no debe interpretarse como un aumento poco significativo.

Entre 1992 y 2004, los resultados de la oferta relativa de empleo señalan una mayor participación de las mujeres y los calificados. En particular, la mayor participación femenina en la recesión está asociada con el ingreso de las mujeres como respuesta al desempleo de los jefes de hogar, hecho ampliamente documentado en la literatura. Por su parte, el incremento de los calificados revela que el sector informal no es exclusivo a los trabajadores de baja productividad. Además, el aumento de la oferta relativa de este grupo de trabajadores representa un problema para la equidad y sostenibilidad del sistema de salud, pues implica que los trabajadores con más posibilidades de devengar mayores ingresos no cotizan a su seguro de salud.

Por ello de acuerdo a Herrera Almanza (20), es evidente que el sector informal en Colombia debe ser entendido desde una visión estructuralista. Esto implica en términos de política reconocer que es un sector que no se limita a actividades de baja productividad, que se articula con la economía moderna y que responde a la excesiva regulación estatal, tributaria y laboral, especialmente. De tal modo que los mecanismos que se diseñen para formalizar el empleo no deben activarse sólo en épocas de desaceleración económica sino que deben ser de carácter estructural y permanente.

En la actualidad, alrededor del 50% de los ocupados carecen de afiliación a la seguridad social en salud, esta alarmante cifra debe llamar la atención de las autoridades políticas competentes sobre la búsqueda de las razones de este comportamiento. Los resultados de este trabajo señalarían que esta revisión debería hacerse tanto del lado de la oferta como de la demanda laboral.

Por otro lado, respecto al sistema educativo, según Marcelo y Ariza (17) a pesar del período recesivo que sufrió la economía colombiana en la década de 1990, se observan avances en la escolaridad y acceso al sistema educativo. Las personas en los deciles de ingreso más bajos tienen en promedio menor escolaridad que aquellas en los de mayor ingreso, la brecha entre estos grupos poblacionales ha disminuido entre 1997 y 2003. Se observa una mayor equidad en el acceso a la educación básica. En

contraste, existen aún grandes restricciones para que la población más pobre pueda acceder a la educación superior. Incluso estas restricciones se han hecho más profundas en el período 1997-2003. De hecho este puede ser la principal limitante para un país que le está apostando a la integración económica con economías más competitivas.

Entonces a pesar que el nivel educativo de la PEA aumentó entre 1997 y 2003 en especial en la zona rural, éste no se reflejó en el grupo de los ocupados donde, por el contrario, disminuyó el nivel educativo promedio. Por tanto, el mayor nivel educativo corresponde a las personas económicamente activas desempleadas. Así, el desempleo en Colombia es un fenómeno que se relaciona en gran medida con el hecho de ser joven, mujer, vivir en las zonas urbanas o pertenecer a los deciles más bajos de la población. Entre 1997 y 2003, las brechas en términos de desempleo se han intensificado, afectando cada vez más a las personas con las anteriores características.

Por lo que respecta al empleo, son interesantes las conclusiones de trabajos preliminares de evaluación del impacto de la reforma laboral. Según Núñez (22) la duración del desempleo cae fuertemente entre 2004 y 2002. Parte de este efecto se debe a la reforma laboral que entró en vigencia en abril de 2003. Así mismo, la probabilidad de encontrar empleo en el sector formal se incrementó cerca de 6% como consecuencia de la reforma. Por consiguiente, se puede afirmar que los cambios en la legislación laboral ayudaron a formalizar la economía y mejorar la calidad del empleo. Las cifras hablan por sí solas: un incremento muy fuerte en la seguridad social a través del aseguramiento en salud, pensiones y riesgos profesionales al mismo tiempo que el subempleo disminuye como consecuencia de la reforma (23). Estos resultados son más positivos sobre los jóvenes y los no calificados, lo que puede traer consecuencias positivas sobre la distribución del ingreso.

Por otro lado, la duración del empleo aumenta en aquellos sectores donde se esperaban fuertes impactos de la reforma y lo más posible es que estos efectos aumenten en el largo plazo. Los mayores efectos se presentaron en los sectores de servicios y servicios financieros (reducciones en la probabilidad de despidos cercanos al 25% con respecto al resto de sectores), mientras que en comercio e industria los efectos no son despreciables: reducciones en la probabilidad de despidos cercanos al 10%. No obstante, los grupos más vulnerables no fueron más beneficiados por estos efectos. Es claro que la reforma fue favorable en cuanto a la creación de empleos.

Falta, sin embargo, ponerla a prueba en épocas de recesión. La legislación vigente a finales de los noventa demostró su fracaso y no es claro que la actual se desempeñe mejor. Es evidente que los salarios nominales son rígidos a la baja y ante una recesión nuevamente los ajustes se hagan por cantidades. Queda la pregunta de cómo flexibilizarlos. Las conclusiones pondrían considerarse contundentes si midieran el efecto de la reforma en los grupos más vulnerables.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Lincha I. Las Nuevas Desigualdades Sociales en América Latina. En: Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI, La Construcción de Sociedades Equitativas. Elssy Bonilla-Castro, Isabel Licha y José R. Molinas (Editores). INDES, BID, INTEC, Rep. Dominicana. Santo Domingo.
2. Longhurst R. Conceptual frameworks for linking relief and development. IDS Bulletin, Sussex, Reino Unido. 1994.
3. Chambers R. Vulnerability: How de poor cope?, en IDS Bulletin, Sussex, Reino Unido. 1989.
4. Chambers R. Poverty and Livelihoods: Whose reality counts?. Discussion Paper. 1995; (347). IDS, Sussex, Reino Unido.
5. Moser C. The assets vulnerability framework: reassesing urban poverty reduction strategies, World Development. 1998; 26 (1). Reino Unido.
6. Medina A. Mitos y lecciones para Enfrentar la Pobreza en América Latina y el Caribe. En: Desafíos de la Gerencia Social en el Siglo XXI • La Construcción de Sociedades Equitativas. Elssy Bonilla-Castro, Isabel Licha y José R. Molinas (Editores). INDES, BID, INTEC, Rep. Dominicana. Santo Domingo. 2002.
7. Busso G. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua. CEPAL-Serie Población y Desarrollo. 2003; (17). CELADE-FNUAP. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Nicaragua. Santiago de Chile.
8. Kaztman R et al. Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Serie Exclusión Social-Mercosur, Documento de Trabajo. 1999; (107). OIT. Chile.

9. Kaztman R. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social, en BID-Banco Mundial-CEPAL-IDEC, 5º Taller Regional. La medición de la pobreza: métodos y aplicaciones. Santiago de Chile. 2000.
10. Pizarro R. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL. Serie estudios estadísticos y prospectivos. 2001; (6).
11. CEPAL. Panorama Social de América Latina 2005. Documento informativo CEPAL. 2005.
12. Gwatkin et al, Socio-economic differences in health, nutrition, and population in selected countries, World Bank:HNP/Poverty Thematic Group. May 2000.
13. Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la Pobreza. 2001.
14. Garay L. La economía política de la exclusión social en Colombia. 2003. Disponible en Internet en: <http://www.voltairenet.org/article122136.html>. consultado el 6 de abril de 2006.
15. Contraloría General de la República. 2004. Coincidencias y diferencias en la estimación de la pobreza. Bogotá D.C.
16. Sarmiento A, González J, Alonso C, Angulo R, Espinosa F. Crecimiento pro-poor en Colombia 1996-2004. en: Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Documento 283, 11 de Mayo de 2005.
17. Gordillo D, Ariza N. Evolución de los resultados de la educación en Colombia (1997-2003). Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Documento 286, 19 de julio de 2005
18. López H. ¿Quién se beneficia del gasto social? Marco Institucional del la Protección Social. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. MERPD. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D. C. 2005.
19. Alvis N, Orozco J, Alvis L. Situación de condiciones de vida en las localidades de Ararca, Santa Ana, Arenal, San Pablo, El Vaivén, Tasajera, Isla del Rosario, Buritaca, Guachaca, Puerto Nuevo y Ayapel. Universidad del Norte. Barranquilla. 2006.
20. Herrera C. Informalidad y salarios relativos en Colombia, 1992-2004: factores de oferta y demanda. en: Archivos de Economía. Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Documento 302, 31 de marzo de 2006