

Documento 2:

# Pobreza y desigualdad en la región Caribe colombiana: ¿Cómo recuperar la senda del desarrollo sostenible?

---

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
2021

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

Jessica Faieta  
**Representante Residente**

Alejandro Pacheco  
**Representante Residente Adjunto**

Javier Pérez Burgos  
**Gerente Nacional de Reducción de Pobreza e Inequidad**

Jaime Urrego  
**Jefe de estudios de Desarrollo Humano**

Sergio Rueda  
**Editor ejecutivo de los Documentos de Desarrollo PNUD**

María Camila de la Hoz  
Francisco Alvarado  
Laura Lorena Vargas  
**Equipo editorial**

Fernando Herrera Araújo  
Jairo Nuñez Mendéz  
Manuel Camilo Quesada  
**Autores**

Mery Cárdenas Collante  
**Comunicadora Reducción de Pobreza e Inequidad**

Lina María Montes R.  
**Diseño**

### **AGRADECIMIENTOS A PARES EVALUADORES**

María del Pilar López Uribe  
**Profesora asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de Los Andes**

*Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente.*

*Los puntos de vista, las designaciones y las recomendaciones presentadas en este informe no reflejan necesariamente la postura oficial del PNUD.*

en trámite  
**ISSN**

**Colombia © 2021**

# Pobreza y desigualdad en la región Caribe colombiana ¿Cómo recuperar la senda del desarrollo sostenible?

Fernando Herrera Araújo<sup>1</sup>  
Jairo Núñez Méndez<sup>2</sup>  
Manuel Camilo Quesada Jiménez<sup>3</sup>

Abril 2021

## Resumen

La región Caribe es el territorio de Colombia en el que la pobreza afecta más a las personas en cualquiera de sus facetas. La complejidad de su composición étnica y poblacional y su estructura productiva y laboral muestran la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad de la zona para formular políticas adecuadas al contexto de cada uno de sus departamentos y dentro de ellos. En este artículo se analizan las cifras recientes de pobreza monetaria para el 2019, el año antes de la pandemia, con el fin de proyectar la situación en la que quedaría la región Caribe para el 2020, como producto de la crisis que ocasionó el COVID-19 y las consecuencias en la pérdida de empleos y la caída de los ingresos. Mediante una metodología de microsimulaciones y el uso de los datos de la GEIH, se esperaría que la incidencia de la pobreza en la región Caribe pase de ser del 46,2 % en el 2019 al 52,2 % en el 2020, es decir, más de la mitad de los caribeños estarían en condición de pobreza. En estas circunstancias, se espera que haya 826928 nuevos pobres como resultado de la crisis causada por el COVID-19. De ellos, 244946 serían pobres extremos y la incidencia de la pobreza extrema pasaría de ser del 13,5 % al 15,35 % en la región mencionada. La Guajira seguiría siendo el departamento con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, mientras que el Atlántico sería el que más se vería afectado por el choque de la pandemia en este territorio colombiano. Se espera también una leve disminución de la desigualdad medida por el coeficiente de Gini (pasaría de ser de 0,565 a 0,550) debido al choque generalizado de la crisis. Por lo tanto, se requieren medidas urgentes para enfrentar el aumento de la pobreza en la región Caribe y así lograr que nadie se quede atrás.

**Palabras clave:** pobreza, desigualdad, transferencias monetarias, región Caribe

**Códigos JEL:** C15, D31, H12, H50, I32, I38

---

<sup>1</sup> Director del Cesore. [Contacto@cesore.com](mailto:Contacto@cesore.com)

<sup>2</sup> Investigador del Cesore [jairo.jnunez@gmail.com](mailto:jairo.jnunez@gmail.com)

<sup>3</sup> Asistente de Investigación del Cesore [mc.quesada1012@gmail.com](mailto:mc.quesada1012@gmail.com)

# Poverty and inequality in the Colombian Caribbean region How to recover the path to sustainable development?

Fernando Herrera Araújo<sup>4</sup>  
Jairo Núñez Méndez<sup>5</sup>  
Manuel Camilo Quesada Jiménez<sup>6</sup>

April 2021

## Abstract

The Caribbean region is the Colombian territory in which poverty affects people the most in any of its facets. The complexity of its ethnic and population composition and its productive and labor structure shows the need to consider the heterogeneity of this region to formulate appropriate policies according to the context of each of its departments and within them. This article analyzes the recent monetary poverty figures for 2019, the year before the pandemic, in order to estimate the poverty situation in which the Caribbean region would remain by 2020 as a result of the crisis caused by the COVID-19, as well as its consequences regarding job loss and falling income. Through a microsimulation methodology and the use of GEIH data, it is expected that the poverty incidence in the Caribbean region will go from 46.2% in 2019 to 52.2% in 2020, that is, more than half of the Caribbean people would be living in poverty. Under these circumstances, 826,928 new poor are expected as a result of the crisis caused by COVID-19. Of these, 244,946 would be in extreme poverty and the incidence would go from 13.5% to 15.35% in the region. La Guajira would continue to be the department with the highest incidence of poverty and extreme poverty, while the Atlantic would be the one most affected by the shock of the pandemic. A slight decrease in inequality measured by the Gini coefficient is also expected (it would go from 0.565 to 0.550) due to the general shock of the crisis. Therefore, urgent measures are required to confront the increase in poverty in the Caribbean region and thus ensure that no one is left behind.

**Keywords:** poverty, inequality, cash transfers, Caribbean region

**JEL classification:** C15, D31, H12, H50, I32, I38

---

<sup>4</sup> Director of Cesore. [Contacto@cesore.com](mailto:Contacto@cesore.com)

<sup>5</sup> Researcher at Cesore [jairo.jnunez@gmail.com](mailto:jairo.jnunez@gmail.com)

<sup>6</sup> Research Assistant at Cesore [mc.quesada1012@gmail.com](mailto:mc.quesada1012@gmail.com)

## Introducción

Como parte de la celebración de los veinte años del Centro de Estudios sobre Economía Regional (CEER) del Banco de la República en Cartagena, se publicó un libro editado por Bonet y Pérez (2020) en el que se hace un balance de los estudios y análisis de las últimas dos décadas sobre la región Caribe. Uno de los capítulos es sobre pobreza y desigualdad, a cargo del profesor Aarón Espinosa (2020), en el cual se afirma que el Caribe es el territorio de Colombia donde “la pobreza afecta a más personas en cualquiera de sus facetas” (p. 145). Al mismo tiempo, como una conclusión del capítulo, se invita a profundizar en los análisis sobre pobreza y desigualdad social en la región. Espinosa (2020) concluye que se necesitan más y mejores análisis cualitativos y cuantitativos que procuren estudiar y mostrar las particularidades específicas de las ciudades y departamentos de la región referida.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con el apoyo del Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales (Cesore), de Valledupar (Cesar), recoge la invitación y —siguiendo las iniciativas del Banco de la República, de Fundesarrollo y de Casa Grande Caribe, entre otros— hace una contribución con el presente estudio que se considera de la mayor pertinencia para atender la crisis ocasionada por el COVID-19 en la región Caribe. De una parte, los resultados recientes promulgados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANEDANE) sobre pobreza monetaria departamental del 2019 siguen mostrando a los departamentos del Caribe dentro de los de mayor pobreza. Por otra, las secuelas severas que va a dejar el COVID-19 ameritan no solo esta investigación, sino acciones inmediatas de las autoridades nacionales y regionales en el territorio, con el fin de aliviar el peso de la pobreza en los grupos más vulnerables. Por lo tanto, en este documento se analizan las cifras de pobreza y desigualdad del 2019 y se presentan las proyecciones esperadas para el 2020, lo cual se hace para comprender la diversidad de la dicha región y las singularidades de sus departamentos.

Dado lo anterior, este trabajo se divide en cinco partes. La primera de ellas es esta introducción, después se expone un contexto general del Caribe para buscar una aproximación a su variedad y a entender los resultados de pobreza en el 2019; además, se enmarca la importancia de la Agenda 2030 en el análisis. En la siguiente sección, se revela la metodología basada en microsimulaciones de encuestas administrativas como la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y la Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (ENPH). A continuación, se presentan los principales resultados de las proyecciones de la pobreza para los departamentos de la región Caribe en el 2020. Finalmente, en el último apartado se muestran las conclusiones y algunas recomendaciones para enfrentar las consecuencias de la pandemia.

## Contexto general

### Complejidad de la región Caribe

El Caribe<sup>7</sup> es un mosaico diverso. Tiene un departamento insular, una cinta costera con cuatro ciudades importantes y una región continental con tres capitales, pero sobre todo con un sector rural atrasado y pobre. En La Guajira más del 50 % de la población vive en áreas rurales, mientras en el Atlántico el porcentaje es solo del 5 % (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018). La heterogeneidad del Caribe se evidencia también en su población étnica: en La Guajira casi la mitad de sus habitantes (47,6 %) se identifica como población indígena, con una proporción importante en Córdoba y Sucre (13 y 12 %, respectivamente), mientras que Bolívar, Cesar y San Andrés concentran el mayor número de población afrocolombiana (16 %, 13 % y 13 %, en su orden) (DANE, 2018) (ver Cuadro 1). De igual forma, resalta la importancia de la población raizal (42 %) en San Andrés y la destacada participación tanto de los indígenas como de la población afrocolombiana en Sucre, que juntas representan más del 24 % de su población.

*Cuadro 1. Composición étnica de la región Caribe por departamentos, 2018*

Departamento	Indígena (%)	Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (%)	Negro(a), mulato(a), afrodescendiente, afrocolombiano(a) (%)	Ningún grupo étnico (%)	Sin información y otros (%)
Nacional	4,28	0,06	6,71	87,74	1,21
Atlántico	1,67	0,02	5,94	91,32	1,05
Bolívar	0,27	0,03	16,53	82,33	0,83
Cesar	4,66	0,01	13,00	81,39	0,94
Córdoba	13,05	0,01	6,59	79,74	0,61
La Guajira	47,64	0,01	7,36	43,86	1,12
Magdalena	1,63	0,01	8,42	89,23	0,72
Sucre	12,19	0,02	11,93	75,28	0,58
San Andrés	0,04	42,46	13,65	43,15	0,71

Fuente: DANE (2018).

La complejidad de la región Caribe también se manifiesta en la estructura productiva de sus departamentos. Para el 2019, Atlántico y Bolívar concentraron cerca del 55 % del producto interno bruto (PIB) de la zona y presentan participaciones balanceadas por ramas de actividad, en las que el comercio, las industrias manufactureras y la administración pública son las más importantes. De otra parte, más del 40 % del PIB guajiro y cesareño lo constituye la actividad carbonífera. Sucre, Magdalena y Córdoba son los departamentos en los que las actividades de administración pública pesan más en el total de la producción. Por último, de San Andrés se

<sup>7</sup> La región Caribe está compuesta por ocho departamentos: Atlántico, Córdoba, La Guajira, Cesar, Magdalena, Bolívar, San Andrés y Sucre.

resalta que más del 50 % es comercio, explicado principalmente por la importancia de las actividades turísticas y de servicios que ofrece el departamento (DANE, 2020c)<sup>8</sup> (ver Anexos).

En términos generales, Cesar y La Guajira son los departamentos de la región Caribe que más dependen de actividades primarias (agricultura y explotación minera), mientras que Bolívar y Atlántico son los que más concentran actividades secundarias (industrias manufactureras y construcción). En cuanto a las actividades terciarias, asociadas con servicios, San Andrés es el que tiene un porcentaje mayor (87 %), seguido por Sucre, Atlántico y Magdalena (todos con 67 % de participación) (Anexos). Hay una variedad importante de actividades, pero resalta la relevancia que han tomado los servicios en proveer mayor valor agregado para la producción de los departamentos del Caribe.

Por otro lado, la estructura del mercado laboral en el 2019 revelaba que el Cesar es el departamento con la tasa más alta de desempleo (13,2 %) y Bolívar es el que tiene la tasa más baja con un 5 % de la región Caribe (Gráfica 2). Ahora bien, las mujeres sufren de forma más evidente la imposibilidad de conseguir un empleo: el caso más dramático es el Cesar, en donde la tasa de desempleo femenino alcanzaba el 19,6 %, es decir, una diferencia de 10,6 puntos porcentuales respecto al desempleo de los hombres, que fue del 9 %. Sin embargo, Sucre presenta una diferencia aún mayor de 10,8 puntos porcentuales entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres. Al contrario, Bolívar, Atlántico y La Guajira tienen la menor brecha de desempleo por sexo (4,1, 5,2 y 6,1 %, respectivamente). Así pues, es posible esperar que las mujeres, e incluso más, los hogares con jefatura femenina se encuentren en mayor situación de pobreza debido a que pueden acceder menos a vacantes con las cuales generar ingresos.

En este orden de ideas, la comparación de los ingresos laborales promedio por departamento arroja algunos contrastes importantes. El más llamativo es la disparidad salarial en Atlántico y Magdalena, pues en ellos los hombres ganan, en promedio, \$287 198 y \$220 425 más que las mujeres, a pesar de que, por ejemplo, el Atlántico tiene la menor brecha en el desempleo entre hombres y mujeres (Gráfica 3). Lo que quiere decir que las diferencias de género se refuerzan para las mujeres que logran acceder al mercado laboral, pues ellas ganan menos, en promedio, que los hombres de la región Caribe.

Ahora bien, los ingresos laborales dan una señal de los departamentos más expuestos a los efectos negativos de la crisis. Por ejemplo, al hacer el análisis entre hombres y mujeres, solamente en el Atlántico ellas tenían ingresos laborales promedio mayores que el salario mínimo del 2019. Para ellos, Atlántico, Bolívar, Cesar y Córdoba lograban superar el umbral de ingresos laborales por encima del salario mínimo. De hecho, en Magdalena y Sucre las mujeres tienen ingresos laborales promedio que apenas superan los \$520 000. Dado los bajos ingresos es posible esperar que los niveles de pobreza sean más altos en los departamentos de la región Caribe.

Los bajos ingresos laborales se deben en parte por los altos niveles de informalidad de la zona, pues son las actividades con menos estabilidad y menos remuneradas (Gráfica 1). Hay una varianza fundamental entre los departamentos del Caribe: en Sucre el 82,4 % de sus ocupados son informales por cotización a pensión, mientras que ese porcentaje es del 65 % para el Atlántico. Una característica interesante de la informalidad es que los hombres tienen porcentajes

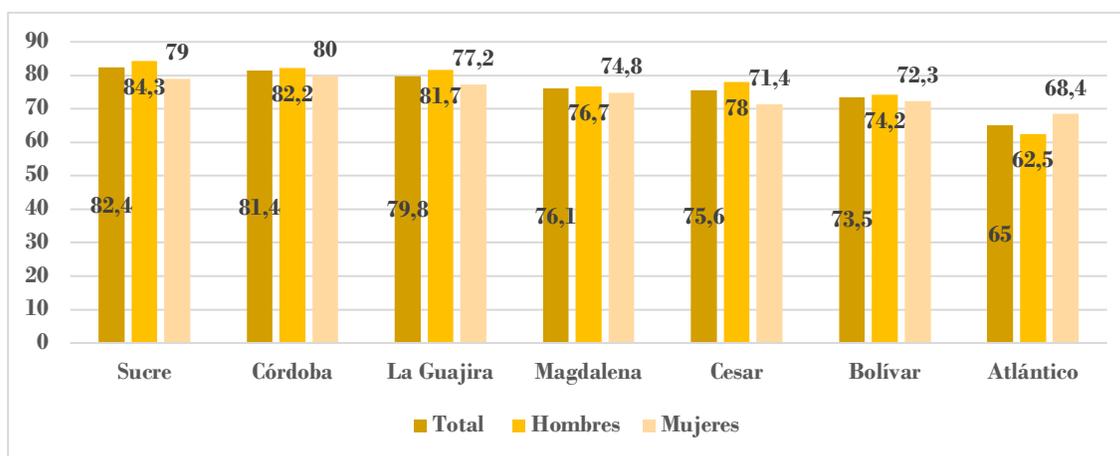
---

<sup>8</sup> Cifras provisionales para el 2019.

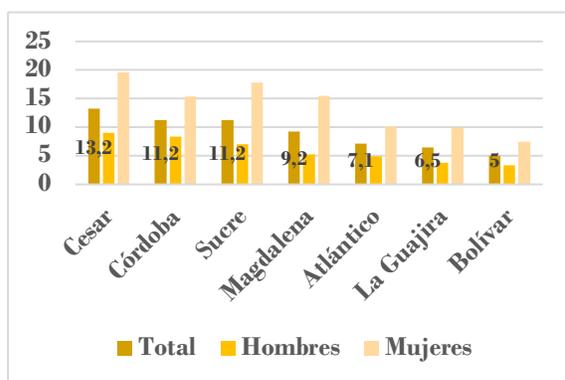
más altos, excepto en el Atlántico. A pesar de esto, ellos tienen mejores ingresos, en promedio, lo cual indica que a pesar de estar más en la informalidad pueden pasar más horas trabajando o accediendo a labores con mayor remuneración que las mujeres.

Las características étnicas y poblacionales, la estructura productiva y el mercado laboral de los departamentos de la región Caribe muestran que no es un territorio homogéneo y que, por tanto, necesita políticas, estrategias y proyectos específicos que se adapten a las condiciones y al área de cada departamento.

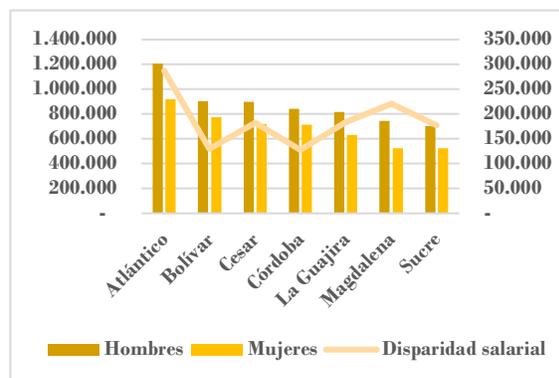
Gráfica 1. Informalidad por pensiones en los departamentos de la región Caribe



Gráfica 2. Desempleo por sexo de los departamentos de la región Caribe, 2019



Gráfica 3. Promedio de los ingresos laborales por sexo para los departamentos de la región Caribe



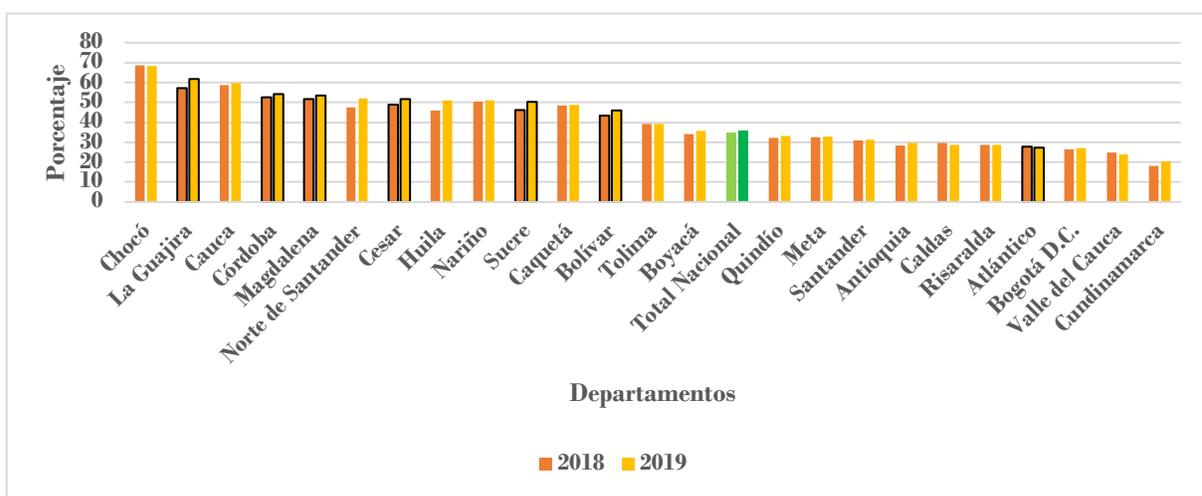
Fuente: elaboración propia con base en FILCO (2019).

## Pobreza: las cifras antes de la pandemia

El 30 de septiembre del 2020, el DANE presentó las nuevas cifras de pobreza a partir de la actualización del cálculo de las líneas para la pobreza monetaria (DANE, 2020a). El cambio en la metodología muestra que en Colombia en el 2019 había cerca de 3 700 000 pobres que no se estaban teniendo en cuenta con la medición anterior, con graves consideraciones de política pública en ello. Ahora bien, lo que sí se mantiene es que el Caribe sigue mostrando altos niveles

de pobreza. La Gráfica 4 muestra que todos los departamentos de la región<sup>9</sup>, a excepción del Atlántico, se encuentran por encima del promedio nacional en pobreza monetaria. Más preocupante aún es que tres de ellos están dentro de los cinco con mayor incidencia de la pobreza. Desafortunadamente, estas cifras no son una novedad, pero sí muestran la ineficacia de las políticas públicas en la zona para disminuir la pobreza y evitar el desarrollo desigual del país.

Gráfica 4. Incidencia de la pobreza monetaria por departamentos, 2018-2019



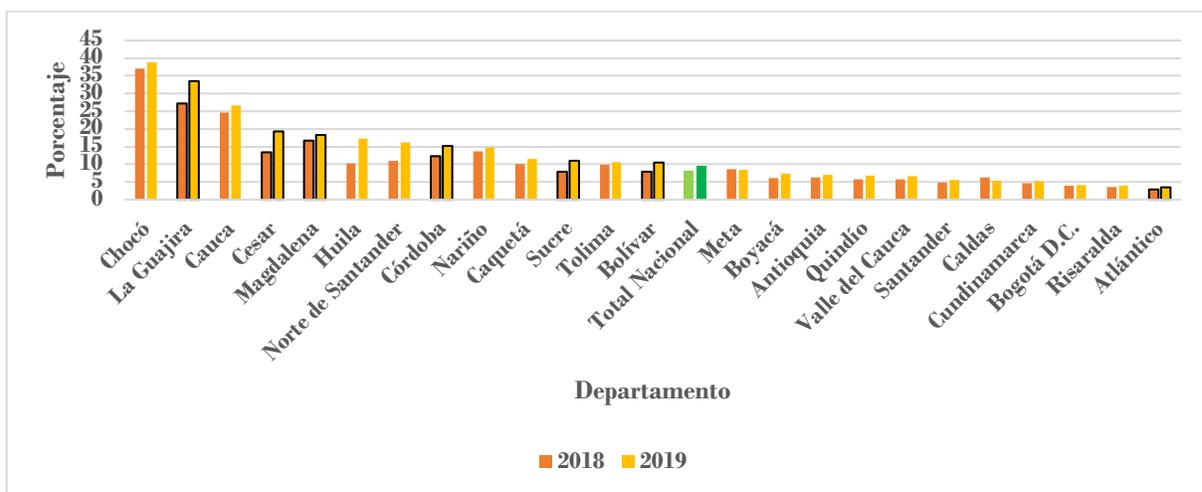
\*Departamentos de la región Caribe delineados en negro. Total nacional en otro color.

Fuente: DANE (2020b).

El panorama se mantiene para la pobreza extrema. Todos los departamentos de la región Caribe, otra vez a excepción del Atlántico, se encuentran por encima del promedio nacional en pobreza extrema. De hecho, para el 2019 el Atlántico tenía la menor incidencia de este tipo de pobreza entre todos los departamentos del país. Así mismo, de los cinco con mayor incidencia de pobreza extrema, tres son Caribe. La diferencia más notoria es que el Cesar reemplaza a Córdoba como el cuarto con más incidencia de pobreza extrema.

<sup>9</sup> Para San Andrés no hay datos disponibles debido a que no hace parte de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Gráfica 5. Incidencia de la pobreza extrema por departamentos, 2018-2019



\*Departamentos de la región Caribe delineados en negro. Total nacional en otro color.

Fuente: DANE (2020b).

Es importante mencionar que la nueva metodología de clasificación de la pobreza tiene líneas de pobreza y pobreza extrema específicas para cada ciudad y departamento, lo cual tiene como objetivo reconocer las diferencias en el costo de vida por dominio. Por ejemplo, el Cuadro 2 muestra que, en términos de pobreza, todos los departamentos del Caribe están por debajo de la línea nacional, mientras que, en pobreza extrema, solo el Atlántico supera la línea determinada para todo el país. Si se comparan las líneas de pobreza del 2019, se puede afirmar que en el Atlántico un hogar de cuatro miembros es clasificado como pobre si su ingreso mensual es menor que \$1 261 136 y como pobre extremo si es menor que \$561 708. Por otro lado, en La Guajira el mismo hogar es pobre si su ingreso es menor que \$1 011 572 y pobre extremo si es menor que \$479 404. Lo anterior es importante por dos razones: la primera, porque los efectos de las ayudas del Gobierno van a tener mayor impacto en los departamentos con líneas de pobreza más bajas y, segundo, porque influye en la brecha de pobreza, que mide la cantidad promedio de dinero que le hace falta a una persona para superar la línea de pobreza<sup>10</sup> (DANE, 2020b).

Cuadro 2. Línea de pobreza y pobreza extrema de los departamentos de la región Caribe

Departamento	2018		2019	
	Línea de pobreza	Línea de pobreza extrema	Línea de pobreza	Línea de pobreza extrema
<b>Total nacional</b>	<b>316 815</b>	<b>130 987</b>	<b>327 674</b>	<b>137 350</b>
<b>Atlántico</b>	304 069	134 541	315 284	140 427
<b>Bolívar</b>	293 846	125 026	303 926	130 909
<b>Cesar</b>	277 762	119 375	287 074	125 372
<b>Magdalena</b>	277 335	127 093	287 131	133 624

<sup>10</sup> La brecha se halla calculando la diferencia entre el ingreso de cada persona catalogada en situación de pobreza y la línea de pobreza, y se pondera por el número de personas pobres.

<b>Sucre</b>	262 269	115 963	271 739	121 844
<b>Córdoba</b>	252 404	115 601	261 519	121 433
<b>La Guajira</b>	244 066	114 145	252 893	119 851

Fuente: DANE (2017).

Sin embargo, tal vez es más interesante analizar la serie en el tiempo de los diferentes departamentos entre 2012 y 2019 que publicó el DANE, antes de adentrarse en el análisis de lo sucedido durante el año de la pandemia, 2020 (Cuadro 3).

*Cuadro 3. Incidencia de la pobreza monetaria por departamentos de la región Caribe, 2012-2019*

<b>Pobreza monetaria</b>										
Departamento	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Variación 2012-2019 (p.p.)	Tasa de crecimiento anual promedio (%)
<b>Cesar</b>	51,7	50,4	47,2	48,6	48,5	46,8	48,9	51,7	0,0	0,1
<b>La Guajira</b>	61,9	59,5	57,0	57,2	56,1	55,6	57,2	61,8	-0,1	0,1
<b>Magdalena</b>	58,3	56,1	54,6	51,7	55,9	54,7	51,7	53,5	-4,8	-1,1
<b>Bolívar</b>	50,8	48,5	46,7	46,8	48,0	44,3	43,4	46,0	-4,8	-1,3
<b>Nacional</b>	40,8	38,3	36,3	36,1	36,2	35,2	34,7	35,7	-5,1	-1,8
<b>Sucre</b>	57,1	52,6	49,4	50,5	52,1	47,5	46,2	50,3	-6,8	-1,6
<b>Atlántico</b>	38,0	36,0	32,6	30,0	29,2	28,7	27,8	27,3	-10,7	-4,6
<b>Córdoba</b>	66,4	57,8	54,2	55,4	53,8	53,2	52,6	54,2	-12,2	-2,7

Fuente: DANE (2020b).

Lo primero para señalar es que el Atlántico tiene unos resultados y un comportamiento diferente al de los demás departamentos. Los niveles de pobreza allá difieren mucho de los otros departamentos del Caribe, e inclusive son bastante menores al promedio nacional, no solo en términos absolutos sino en lo relativo a la tasa de reducción de la pobreza a través de los años. También resalta el avance en la lucha contra la pobreza que ha tenido Córdoba desde el 2012. Es llamativo que en dicho año, la incidencia de la pobreza en Córdoba fuera 4,5 puntos porcentuales (p. p.) mayor que en La Guajira. En contraste, ocho años después La Guajira sigue con el mismo nivel de pobreza, mientras que Córdoba ha logrado una reducción de más de 12 p. p. y ha alcanzado un nivel de 54,2 %. Lo anterior, a pesar de que La Guajira había logrado una senda positiva de reducción del nivel de pobreza hasta el 2017, pero con aumentos importantes en los últimos dos años.

Lo mismo sucede en el caso del Cesar, que llega con el mismo nivel de pobreza para el 2019 al que tenía en el 2012, a pesar de haber tenido avances relevantes hasta el 2017. Es decir, La Guajira y el Cesar han perdido durante los ocho años pasados en la lucha contra la pobreza, es decir, no avanzaron: donde comenzaron en el 2012, allí mismo terminaron en el 2019, con una incidencia de la pobreza del 51,7 y 61,8 %, respectivamente. Ante estos resultados, la gran pregunta es ¿qué pasó con las cuantiosas inversiones en regalías del carbón que sumaron billones de pesos en los últimos años y no se materializaron en avances sociales para los más vulnerables de ambos departamentos? Por otro lado, Magdalena y Sucre muestran avances que no son lo suficientemente significativos en la lucha contra la pobreza, muy cercanos a los cambios en la

pobreza nacional y en todo caso menores al 2 % anual. Por último, Bolívar tiene un ritmo de caída de la pobreza anual promedio mayor al promedio nacional, lo cual da resultados positivos en la lucha contra la pobreza en el departamento.

*Cuadro 4. Incidencia de la pobreza monetaria extrema por departamentos de la región Caribe, 2012-2019*

Pobreza monetaria extrema										
Departamento	2012 (%)	2013 (%)	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	Variación 2012-2019 (p.p.)	Tasa de crecimiento anual promedio (%)
La Guajira	28,6	26,6	26,4	25,7	26,9	27,5	27,2	33,5	4,9	2,7
Cesar	16,7	13,2	13,3	12,2	13,6	13,6	13,4	19,3	2,6	3,7
Magdalena	19,8	17,2	16,1	14,8	21,1	18,5	16,7	18,3	-1,5	0,4
<b>Nacional</b>	11,7	10,0	9,4	9,1	9,9	8,4	8,2	9,6	-2,1	-2,2
Atlántico	5,8	5,3	4,7	3,7	4,0	3,1	2,9	3,5	-2,3	-5,9
Sucre	13,4	10,6	9,6	10,4	13,7	10,3	7,9	11,0	-2,4	0,1
Bolívar	14,9	14,0	12,0	9,6	12,5	8,8	7,9	10,5	-4,4	-2,4
Córdoba	29,3	19,9	13,9	14,4	12,7	12,5	12,3	15,2	-14,1	-7,1

Fuente: DANE (2020b).

En el análisis de la pobreza extrema (Cuadro 4) hay varios puntos para señalar. Nuevamente, Cesar y La Guajira muestran años perdidos en la lucha contra la pobreza: la incidencia de la pobreza extrema se incrementó en especial durante el periodo 2018-2019, con porcentajes cercanos al 30 y 20 %, respectivamente. Córdoba, por el contrario, tiene mejores resultados en tanto que redujo el porcentaje de pobres extremos a la mitad en ocho años, al pasar de 29,3 % en 2012 a 15,2 % en 2019. El Atlántico presenta los menores niveles de pobreza extrema con 3,5 %, lo que lo convierte en el departamento con la menor incidencia de este tipo de pobreza en el país. Bolívar, Sucre y Magdalena revelan avances, pero poco significativos para los ocho años calculados.

### Pobreza según número de pobres

Por otro lado, para el 2019 el Caribe<sup>11</sup> concentraba el 22,4 % de la población del país, producía el 15,2 % de su PIB, tenía el 29 % de los pobres y el 31,6 % de los pobres extremos (Cuadro 5). En ese mismo sentido, de los cerca de sus 11 070 000 habitantes, el 46,2 % (un poco más de 5 111 000) se encontraban bajo la línea de pobreza. Al analizar la ubicación de estas personas, se encuentra que Córdoba, Bolívar, Magdalena y Atlántico tienen la mayor parte de ellos, al agrupar el 67 % de personas en situación de pobreza de la región Caribe. Como en casi todo el país, los hogares más pobres son aquellos con jefatura femenina (con excepción de Córdoba). En La Guajira, la brecha es la más amplia de los departamentos de la región mencionada, pues los hogares con jefatura femenina alcanzan una incidencia del 65,3 %, con una diferencia de 6,8 puntos porcentuales de los hogares con jefatura masculina, que se ubican en 58,5 % (DANE,

<sup>11</sup> Dada la limitación de los datos, en el cálculo de pobreza no se incluye a San Andrés.

2020b). Estas diferencias están asociadas con el número de hijos, la importancia de los trabajos informales y la pertenencia étnica.

*Cuadro 5. Número de pobres y pobres extremos de la región Caribe, 2019*

Departamento	Población	Incidencia pobreza (%)	Incidencia pobreza extrema (%)	Número pobres	Número pobres extremos
<b>Córdoba</b>	1 808 439	54,2	15,2	980 174	274 883
<b>Bolívar</b>	2 130 512	46,0	10,5	980 036	223 704
<b>Magdalena</b>	1 388 832	53,5	18,3	743 025	254 156
<b>Atlántico</b>	2 638 151	27,3	3,5	720 215	92 335
<b>Cesar</b>	1 252 398	51,7	19,3	647 490	241 713
<b>La Guajira</b>	927 506	61,8	33,5	573 199	310 715
<b>Sucre</b>	928 984	50,3	11,0	467 279	102 188
<b>Total región Caribe</b>	<b>11 074 822</b>	<b>46,2</b>	<b>13,5</b>	<b>5 111 417</b>	<b>1 499 694</b>
<b>Total nacional</b>	<b>49 395 678</b>	<b>35,7</b>	<b>9,6</b>	<b>17 634 257</b>	<b>4 741 985</b>
<b>Porcentaje de la región (%)</b>	<b>22,4</b>	-	-	<b>29,0</b>	<b>31,6</b>

Fuente: DANE (2020b).

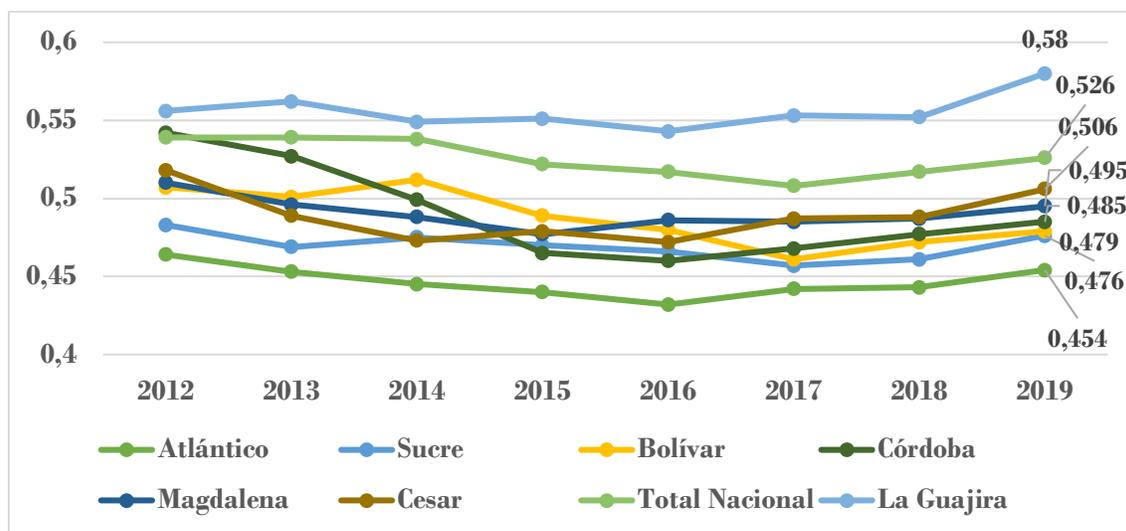
La mejor forma de ver el número de pobres es hacer un análisis nacional, que permita entender el contraste entre incidencia de la pobreza y el número de pobres. El mapa distorsionado sobre la pobreza y la pobreza extrema (Anexos) es una representación espacial del número de pobres en Colombia, el cual muestra dónde están ubicados los pobres y pobres extremos con el fin de identificar los departamentos que más suman personas en situación de pobreza. Un resultado interesante es que Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca, que tienen una baja incidencia de la pobreza, tienen el mayor número de pobres, lo cual se explica porque concentran más población. Lo anterior invita a tener una mirada amplia sobre lo que significan las cifras de la pobreza, en el sentido de que un tema es la pobreza relativa del territorio y otro el número de pobres que lo habita. Chocó es el departamento con mayor número relativo de pobres de acuerdo con su población, mientras que Bogotá es la entidad con el mayor número de pobres en cifras absolutas.

### **Desigualdad en la región Caribe**

Al contrastar las cifras de pobreza junto con la desigualdad, se encuentra un hecho muy importante: todos los departamentos del Caribe, excepto La Guajira, están por debajo del promedio nacional en cuanto al coeficiente de Gini. En cuanto a La Guajira, resalta que tenga los mayores niveles de desigualdad junto con la incidencia más alta de pobreza, muy por encima de las cifras nacionales, lo que se traduce en que la distribución de los ingresos es de dos extremos: en un lado, los más pobres con menos ingresos; y en el otro, los más ricos con mayores ingresos relativos. Una explicación posible a lo anterior es la importancia que tiene la explotación del carbón en el departamento, que lleva a que unos pocos trabajadores tengan altos ingresos y a que las regalías no necesariamente se destinan a una función de redistribución de los réditos de la explotación minera.

Por el contrario, los otros departamentos muestran altas tasas de pobreza, pero los ingresos no están tan concentrados. El caso más llamativo es el Atlántico, que logra tener la incidencia más baja de pobreza y pobreza extrema junto con el coeficiente de Gini más cercano a cero, que indica mejores distribuciones del ingreso. Es decir, los ingresos llegan a más personas y se reparten con menos diferencias proporcionales entre ellos. Ahora bien, si la crisis acentúa las brechas en detrimento de los más vulnerables, y dado que el Atlántico tiene las líneas de pobreza más altas de toda la región, podría ser que la crisis tenga mayores efectos en este departamento, con menor amortiguación por parte de las ayudas del Gobierno.

Gráfica 6. Coeficiente de Gini de los departamentos de la región Caribe, 2019



Fuente: DANE (2019).

### Brecha urbano-rural

Como parte de las brechas socioeconómicas existentes, merece especial atención la urbano-rural. Es clara la incidencia que tuvo dicha brecha en el origen del conflicto armado y en el poco avance en términos de productividad que hay en el rural colombiano. El diagnóstico de Penagos *et al.* (2018) mostraba que solamente el 41 % de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) tenían productividad alta y respondían por el 81 % del valor agregado agropecuario y el 46 % del empleo generado en el país. Además, se encontraba que la región Caribe, siguiendo con el promedio nacional, concentraba una alta proporción de predios en baja productividad. Esto tiene consecuencias importantes sobre las condiciones de vida de los habitantes rurales, en lo cual se debe tener en cuenta el enfoque territorial en las políticas que se formulen para atender a la crisis ocasionada por el COVID-19.

Por lo tanto, es un imperativo atender a esta brecha. Al usar el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (Cuadro 5), se muestra cómo la pobreza rural triplica a la urbana en términos de la brecha porcentual entre ambos dominios en los departamentos de la región Caribe. La Guajira tiene la mayor brecha entre las áreas rurales y urbanas tanto en el número de personas en NBI como en personas en miseria. Es decir, el 75 % de los habitantes rurales se encuentran en NBI, mientras que en las cabeceras el porcentaje es del 28,95 %, lo que refleja una brecha de 46 puntos porcentuales. Para las personas en miseria, el porcentaje en las áreas rurales es del

48 % y el de las cabeceras del 10,77 %, con una brecha de 37 puntos porcentuales. De igual forma, la situación es preocupante para Córdoba que, junto con La Guajira, supera la brecha en términos porcentuales entre las áreas urbanas y rurales, con respecto al promedio nacional.

*Cuadro 6. Brechas urbano-rurales por NBI por departamentos de la región Caribe, 2018*

Departamento	Cabeceras		Rural		Brechas urbano-rurales (rural-cabeceras) <sup>12</sup>	
	Proporción de personas en NBI (%)	Proporción de personas en miseria (%)	Proporción de personas en NBI (%)	Proporción de personas en miseria (%)	Proporción de personas en NBI (p. p.)	Proporción de personas en miseria (p. p.)
La Guajira	28,95	10,77	74,96	47,97	46,02	37,20
Córdoba	21,66	5,47	51,65	18,44	29,99	12,98
<b>Nacional</b>	<b>9,42</b>	<b>1,76</b>	<b>30,22</b>	<b>10,51</b>	<b>20,80</b>	<b>8,75</b>
Bolívar	21,69	5,76	41,40	14,90	19,71	9,13
Cesar	18,53	4,83	36,42	14,60	17,88	9,77
Magdalena	21,64	6,38	38,43	14,08	16,79	7,70
Sucre	24,11	6,65	37,99	10,31	13,88	3,66
Atlántico	10,68	2,00	22,76	5,35	12,08	3,36
San Andrés	19,29	1,50	5,88	0,26	-13,41	-1,24

Fuente: DANE (2018).

Ahora bien, el análisis se mantiene al usar el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que tiene una visión más amplia al abarcar más variables y dimensiones. La Guajira sigue siendo el departamento con la brecha más amplia entre las zonas urbanas y rurales, pero llama la atención que el Atlántico aumenta la diferencias incluso por encima de Córdoba, lo cual se debe a que la zona urbana del Atlántico presenta la proporción de IPM más bajo en las cabeceras, lo cual acentúa la brecha con las áreas rurales. No hay que olvidar, en la comparación de las brechas urbano-rurales, que La Guajira es el departamento de la región Caribe con la mayor proporción de habitantes rurales y que el Atlántico apenas llega a tener un 5 % de ellos.

*Cuadro 7. IPM por dominios de los departamentos de la región Caribe, 2019*

Departamento	Cabeceras	Centros poblados y rural disperso	Brecha urbano-rural	Total
La Guajira	28,1	68,2	40,1	48,8
Córdoba	23,2	47,2	24,0	34,7
Sucre	25,4	46,6	21,2	33,3
Magdalena	24,6	47,8	23,2	31,6
<b>Caribe</b>	<b>20,1</b>	<b>48,7</b>	<b>28,6</b>	<b>28,1</b>
Bolívar	21,4	42,9	21,5	26,9
Cesar	20,5	40,7	20,2	25,5
<b>Nacional</b>	<b>12,3</b>	<b>34,5</b>	<b>22,2</b>	<b>17,5</b>
Atlántico	13,7	38,0	24,3	14,9
San Andrés	8,2		-	8,2

<sup>12</sup> La brecha se calcula como la diferencia entre el porcentaje del NBI rural menos el NBI urbano, lo que arroja el resultado en puntos porcentuales.

Fuente: DANE (2020a).

La marcada brecha entre las áreas rurales y urbanas de los departamentos de la región Caribe no es solo un tema de inequidad social, sino que solucionarla es una condición necesaria para dar un salto hacia el futuro y la inclusión. Se requiere el apoyo estatal para que los sectores rurales, campesinos, empresarios y en general sus habitantes, mejoren notablemente su calidad de vida, sobre todo en los departamentos que presentan brechas tan marcadas como lo son La Guajira y Córdoba.

### **COVID-19 y pobreza**

Los hogares enfrentan diferentes tipos de riesgos y las personas en situación de pobreza presentan mayor vulnerabilidad al tener un mayor grado de exposición al contagio del COVID-19, pues sus actividades están más asociadas con la informalidad y no se pueden llevar a cabo desde sus hogares. En las últimas décadas, Colombia ha sufrido los efectos del conflicto armado que desplazó a millones de ciudadanos, lo cual llevó a una situación de pobreza a comunidades enteras que antes no lo eran; también, el país ha sufrido por desastres naturales y por efectos del cambio climático que con sus sequías, inundaciones o variabilidad climática han conducido a la pobreza a miles de ciudadanos. Ahora, el país enfrenta la pandemia del COVID. Los frentes por donde la pobreza puede afectar a los colombianos son variados.

A la fecha, varios estudios han mostrado los efectos del COVID-19 sobre la pobreza. En específico, Sumner *et al.* (2020) estimaban que en el mundo podría haber entre 420 y 580 millones de pobres nuevos, y de ellos, entre el 10 y 30 % podrían estar en América Latina y el Caribe. Para Colombia, Núñez (2020a) considera que habría más de 4,5 millones de nuevos pobres. Esta investigación contribuirá al análisis de la pobreza en Colombia en relación con la región Caribe, y llenará uno de los vacíos de la literatura, pues las proyecciones que se han hecho no tienden a contemplar las variaciones en los países. La pandemia ha afectado la principal fuente de ingresos de muchos hogares, junto con los emprendimientos y la actividad económica en general. Para 2020 se espera, de acuerdo con el *Informe de Política Monetaria del Banco de la República* de enero del 2020, que el PIB del país caiga en 7,2 % con respecto al 2019, lo cual es un cambio en las expectativas, pues el anterior informe pronosticaba una caída mayor del 7,6 %. Esto tendrá una repercusión directa en las condiciones de vida y la pobreza de los departamentos del Caribe colombiano.

### **El contexto de la Agenda 2030 y el Desarrollo Humano Sostenible: ¿dónde nos deja la pandemia?**

Desde la Segunda Guerra Mundial, la humanidad no había sufrido un evento más disruptivo y dañino que la pandemia originada por el COVID-19. La pandemia ha causado cerca de dos millones de muertes y noventa millones de contagiados a diciembre del 2020 en el mundo. En Colombia, a 19 de abril del 2021 iban 68 748 muertes y 2 667 136 contagiados verificados (Instituto Nacional de Salud [INS], 2021). Además, el COVID-19 ha afectado las economías de todo el mundo, obligando el cierre de fronteras, la destrucción de millones de empleos, con cambios fundamentales en las tendencias mundiales y acelerando la transformación digital. Pero, sobre todo, la pandemia desnudó las fragilidades e hizo aún más evidentes las grandes desigualdades que existen entre países, dentro de ellos y entre los grupos sociales.

En general, muy pocos empleos pueden ser llevados a cabo desde los hogares. Delaporte y Peña (2020) calculan que, en promedio, solo el 11 % de los trabajos en Colombia pueden hacerse desde el teletrabajo. Ahora bien, las personas que pudieron trabajar desde casa o participar en clases virtuales serán los que tomen ventaja, o siguieron tomando ventaja durante de la crisis, sobre aquellos que no tenían dichas oportunidades. Teletrabajo y teleestudio son los nuevos procesos que pueden generar mayor desigualdad y en este caso, lamentablemente, servirán para ampliar las brechas, a no ser que se hagan esfuerzos extraordinarios por parte de los gobiernos para cerrar, en especial, la brecha digital en términos laborales y educativos.

Las desigualdades siguen acentuándose y el compromiso de la Agenda 2030 de que *nadie se quede atrás* presenta retos claves para poder cumplirse. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal (2020) calcula que más de 23 millones de latinoamericanos caerán en la pobreza, lo que supone un aumento de 3,5 % en la incidencia de pobreza en el continente. En Colombia, Núñez (2020a) calcula una cifra de incidencia de la pobreza del 44,1 % para el 2020, con lo que se perdería más de una década de lucha contra la pobreza. Por lo tanto, la pandemia traerá importantes consecuencias sobre el desarrollo humano en el país y en la región Caribe, que acentuará las diferencias entre poblaciones y departamentos, en una zona con rezagos estructurales. Por ejemplo, el Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales (Cesore) en el documento titulado *Para que nadie se quede atrás en el departamento del Cesar* (2020), hace un análisis sobre las personas que se han rezagado en este departamento, por razones tan diversas como la ubicación geográfica, los choques y la fragilidad, la situación económica, la discriminación y la gobernabilidad.

Así pues, la crisis del COVID-19 requiere plantear una discusión urgente sobre la necesidad de anticipar los choques negativos sobre los más vulnerables que requieren acciones contundentes y específicas. En esa discusión es clave la importancia de reconocer que la pandemia producirá también nuevos pobres, que no necesariamente eran las mismas poblaciones vulnerables antes de la crisis, como los empleados formales que perdieron sus trabajos y nunca más lo recuperaron. También, los dueños de micro y pequeñas empresas o emprendimientos que se ven forzados a cerrar sus negocios como consecuencia de la crisis. Si bien es cierto que hay limitaciones de espacio y de los datos para hacer una identificación específica de estos nuevos pobres, es clave plantear la discusión en términos de la necesidad de que la política pública también los tenga en cuenta respecto a los efectos de la crisis.

En cuanto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en Colombia se adoptaron mediante el Conpes 3918 de 2018, que mostraba un camino para seguir en términos de la reducción de la pobreza. Las metas ODS de pobreza monetaria se calcularon con la anterior metodología, que no es necesariamente comparable con la actual. Además, tampoco se cuenta con objetivos regionales en este tema. Sin embargo, con el fin de analizar la Agenda 2030, se parte de la finalidad nacional de pobreza monetaria y se compara con los datos disponibles. La meta de pobreza monetaria nacional para el 2030 es del 18,7 %. Según las proyecciones de población del DANE, para ese año habría 55 678 033 colombianos; de ellos, tendría que haber solamente 10 411 802 pobres, para cumplir la meta nacional de pobreza monetaria. Ahora bien, la actualización de la medida de pobreza ubica la incidencia nacional en 35,7 % (DANE, 2020b), mientras que los primeros cálculos hechos por Núñez (2020b) proyectan que la cifra de pobreza monetaria será de 44,1 % para el 2020. En términos concretos, la Década de la Acción requerirá

que en Colombia cerca de 12 millones de personas salgan de la pobreza, lo que se podría lograr con la salida de 1 180 000 pobres por año. Cumplir con la Agenda 2030, en términos de pobreza monetaria, supone una meta tan ambiciosa que implicaría que la población completa de un departamento como el Cesar deba superar la pobreza monetaria por año. Las medidas son más que urgentes y necesarias para movilizar a todas las personas en todo el mundo en la misma dirección.

Por estas razones, hay que ayudar a construir y es este el propósito del actual documento. El Gobierno nacional, la sociedad civil, los gremios y las organizaciones sociales y de trabajadores, requieren insumos para “reconstruir mejor”. Este documento es un aporte en ese sentido, porque hay que actuar de manera inmediata, dado que —como se verá en el próximo capítulo— el comportamiento esperado de la pobreza en el 2020 y en el 2021 fue y será crítico para millones de colombianos y en particular de caribeños.

### **Metodología: microsimulaciones para proyectar la pobreza**

La metodología del documento está basada en microsimulaciones sobre datos oficiales para proyectar las cifras de pobreza monetaria. Estos modelos parten de una línea de base para hacer proyecciones a partir de la información disponible en encuestas de hogares como la GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares) y la ENPH (Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares). Así, al utilizar ciertos datos agregados que entrega el DANE en el muy corto plazo y la agregación de supuestos lógicos y racionales sobre el comportamiento esperado del empleo y los ingresos de los hogares, se proyectan escenarios de choques y respuestas de política que, en este caso, están asociados a la crisis económica y social causada por las restricciones impuestas y confinamientos ordenados para el control del contagio del COVID-19. Es decir, con esta metodología primero se estima el comportamiento del empleo y los salarios para luego proyectar la pobreza como resultado de ambas variaciones.

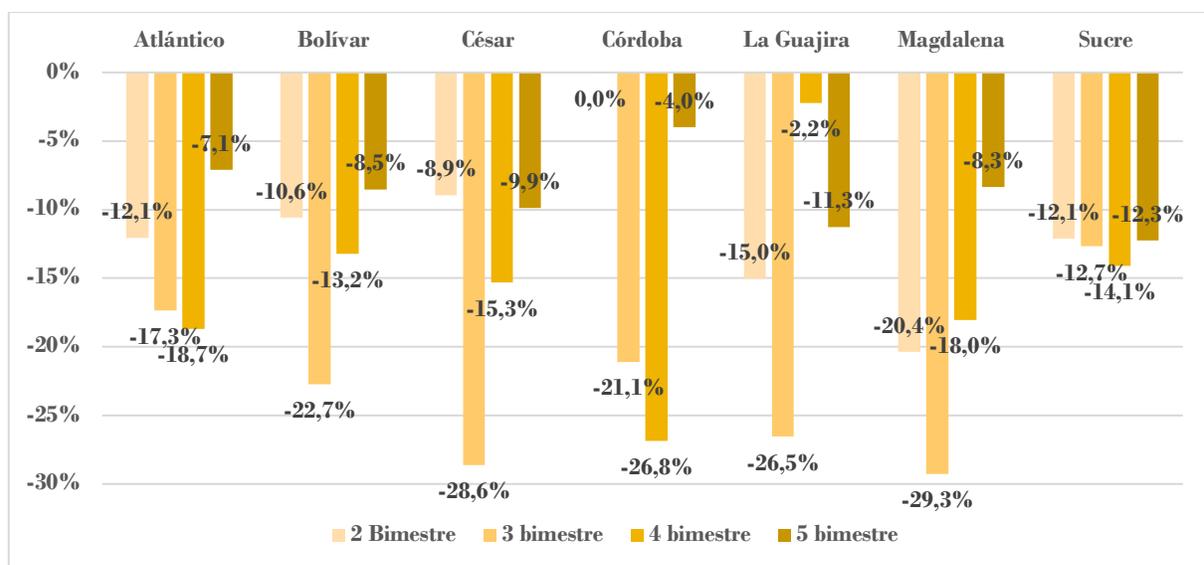
En este caso, de acuerdo con Núñez (2020a), el análisis parte de explotar los indicadores de empleo y salarios que pueden calcularse utilizando mensualmente los resultados de la GEIH, con el objeto de evaluar el efecto que ha tenido la pandemia sobre estos. El modelo utiliza la información de los primeros cinco bimestres del año y supone que el comportamiento del último será similar al anterior, debido a la disponibilidad de los datos al momento de hacer los cálculos. Sin embargo, los resultados en el número de ocupados presentan variaciones muy similares para ambos bimestres (DANE, 2020c). La Gráfica 7 muestra el comportamiento de la contracción del empleo al comparar el 2020 con el 2019 en los departamentos del Caribe. En general, se encuentra que la caída más importante se ocurre en el tercer bimestre del año, que coincide con la implementación de las cuarentenas estrictas. También se revela que Córdoba es el departamento que tiene mayor capacidad de recuperación (especialmente en el quinto bimestre) y que Sucre mantiene caídas muy similares durante todos los bimestres analizados.

En la misma dirección, el modelo para las estimaciones departamentales supone que la contracción de los ingresos y salarios tendrá el mismo comportamiento para las estimaciones nacionales, según Núñez (2020a). El mencionado autor encuentra que las variaciones en salarios e ingresos debido a la pandemia se presentan especialmente a lo largo de la distribución de ingresos (deciles) y con unas diferencias muy marcadas entre las zonas urbanas y rurales. La

disponibilidad de datos desde la GEIH no permite una desagregación urbano-rural consistente en el ámbito departamental, pero es claro que los efectos han sido diferenciados por dominios. Por esa razón, se asigna la contracción por deciles en lo urbano-rural nacional para cada departamento.

Con lo anterior, se puede simular la nueva situación de empleo e ingresos individuales, con lo que se reconstruye el ingreso per cápita de hogar, y con esto se estiman los efectos sobre la pobreza total y extrema. Después, se contabilizan hogar por hogar las transferencias y los apoyos en dinero recibidos por los hogares gracias a: i) **Giros Extraordinarios:** los giros extra de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor; ii) **Compensación del IVA:** los seis giros por \$75 000 que se hicieron para compensar el IVA a los hogares más pobres de Familias en Acción y Adulto Mayor; y iii) **Ingreso Solidario:** los nuevos giros que recibieron las familias identificadas por el programa, por valor de \$160 000 mensuales. En este caso, todos los giros se anualizaron para seguir las reglas de la metodología de medición de pobreza del DANE. Es decir, si se recibieron nueve giros, la suma total se divide por doce meses para que ingresos corrientes y transferencias queden mensualizados y tengan las mismas unidades.

*Gráfica 7. Contracción del empleo por departamentos de la región Caribe, por bimestres en el 2020 comparado con el 2019*



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

En consecuencia, la metodología parte de calcular el comportamiento de la contracción del empleo y de los ingresos para tener como resultado la estimación de la pobreza como efecto de estas dos variaciones. Por un lado, la pobreza puede aumentar por un “efecto empleo” que se refiere a los trabajadores que salen del mercado laboral y dejan de tener ingresos. Por otro lado, hay un “efecto ingreso” que captura el cambio en los ingresos de los empleados que siguen trabajando. Estos dos efectos llevan a la valoración del “efecto de la crisis”, el cual es un escenario sin ayudas del Gobierno. A continuación, se estima el papel que tuvo cada uno de los tres programas (Giros Extraordinarios, Compensación del IVA e Ingreso Solidario) en reducir el choque, para finalmente arrojar la cifra esperada sobre la pobreza y la pobreza extrema en los departamentos de la región Caribe.

Es importante tener en cuenta alguna de las limitaciones de la metodología del documento. En principio, la contracción del último bimestre se supone que es similar a la del anterior y además los salarios se extrapolan de acuerdo con el comportamiento nacional por dominios. De igual forma, los programas del Gobierno se asignan según los criterios de focalización definidos para cada uno; sin embargo, es posible que haya diferencias con los montos realmente entregados a los hogares debido a los retos logísticos que representan entregar transferencias monetarias en tan poco tiempo. No debe olvidarse, también, que los pronósticos son precisamente proyecciones basadas en un modelo de la realidad y que, por construcción, pueden presentar variaciones con lo que en realidad sucede.

## **Resultados**

### **Efectos empleo e ingreso: la crisis antes de las ayudas del Gobierno**

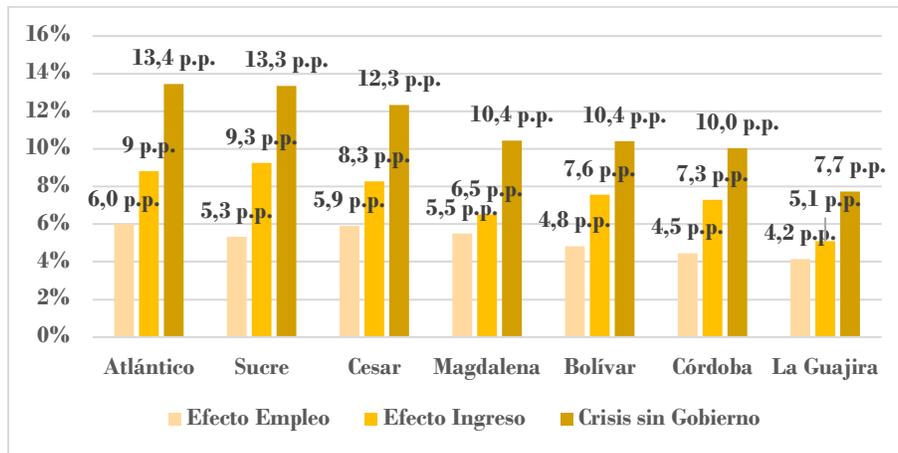
En concordancia con la complejidad y heterogeneidad de la región Caribe, los efectos de la crisis de la pandemia sobre la incidencia de pobreza se espera que sean más importantes en unos departamentos que en otros. En la Gráfica 8, se presentan los resultados de las microsimulaciones que reportan los aumentos porcentuales que generaría el efecto de la caída del empleo y el efecto del ingreso sobre la pobreza, como resultado del efecto total de la crisis sin la intervención del Gobierno. Es fundamental mencionar que los dos efectos no se pueden distinguir del efecto total debido a que los hogares pueden recibir ambos choques al tiempo.

En general, la caída del ingreso ha pesado más en el aumento de la pobreza que la pérdida de empleos. Sin embargo, lo más interesante es notar que Atlántico, Sucre y Cesar son los departamentos que más han sentido los efectos de la crisis, mientras que La Guajira ha sido el menos afectado. Para el caso del Atlántico, la incidencia de la pobreza aumentaría en 6 puntos porcentuales (p. p.) debido a las pérdidas de empleos, mientras que crecería en 9 p. p. por la caída de los ingresos laborales de las personas que siguieron empleadas. Así pues, en el Atlántico, sin la intervención del Gobierno, la incidencia de la pobreza presentaría un crecimiento total de 13,4 p. p., contrario, al otro extremo, que ocurriría en La Guajira de 7,7 p. p. en total. Es posible que estas diferencias se deban a que los impactos de la pandemia han estado concentrados especialmente en las zonas urbanas, mientras que en las rurales el impacto de los confinamientos ha sido casi nulo (la contracción de la oferta) y solo puede trasladarse a estas economías la caída de la demanda ocasionada por la crisis.

Respecto a los efectos de la crisis en la pobreza extrema, sería mayor el efecto de la caída de los empleos que de los ingresos, lo cual muestra que muy probablemente los trabajos que se perdieron durante el 2020 estuvieron concentrados en las poblaciones que eran más vulnerables debido a la alta informalidad y a la imposibilidad de trabajar desde los hogares. En cuanto a la comparación entre departamentos, la Gráfica 9 resalta el aumento esperado de la pobreza extrema en La Guajira y en Cesar y la menor caída en el Atlántico. En el caso de La Guajira, la pobreza monetaria no incrementaría tanto porque los que ya eran pobres incluso bajarían hasta la línea de pobreza extrema. Por otro lado, el Atlántico tenía una baja incidencia de pobreza extrema en el 2019, cercana al 3,5 %, lo que quiere decir que, aunque el aumento esperado es el más pequeño proporcionalmente entre los departamentos, muchos pobres cayeron bajo la línea de pobreza extrema. Tal vez el caso más preocupante sería el del Cesar, pues aumentaría de

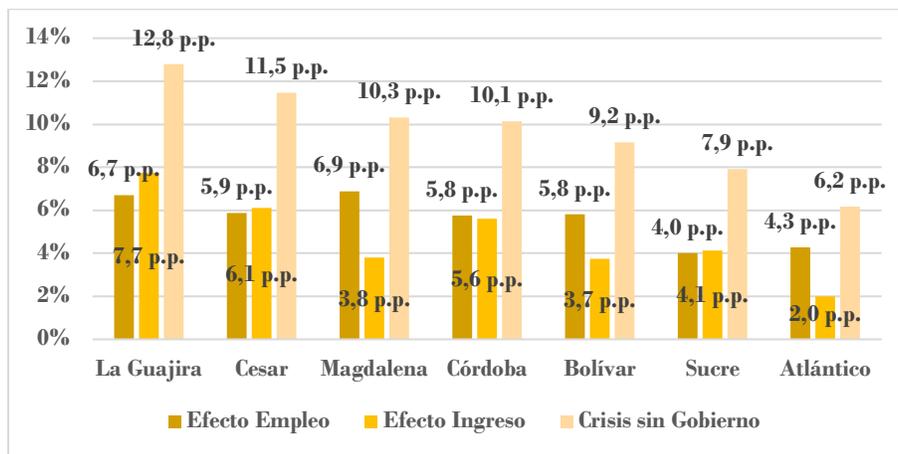
forma significativa tanto la pobreza total como la pobreza extrema, es decir, habría nuevos pobres debido a la crisis y los que ya lo eran entrarían en situación de pobreza extrema.

Gráfica 8. Efectos de la caída de empleo e ingresos sobre la incidencia de pobreza monetaria



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

Gráfica 9. Efectos de la caída de empleo e ingresos sobre la incidencia de pobreza monetaria extrema



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

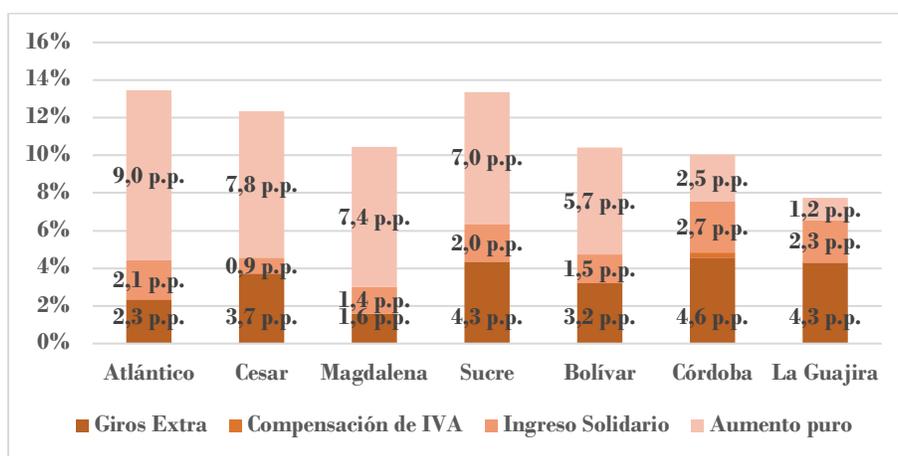
### El papel del Gobierno: disminución de la incidencia de pobreza y pobreza extrema

Ahora bien, después de descomponer el efecto de la caída de empleo y de los ingresos en la pobreza total y la pobreza extrema, es interesante analizar cómo los programas del Gobierno pudieron funcionar como un amortiguador en medio de la crisis. Para ello, se parte del resultado anterior sobre el efecto total o el de “crisis sin Gobierno”, para después contabilizar los cambios que pudieron producir los programas del Gobierno, para hacer frente a la crisis, sumando estas transferencias al ingreso del hogar. La Gráfica 10 resume estos resultados. Por ejemplo, en el

caso del Atlántico, el análisis indica que, del total del aumento de la pobreza producido por la caída de los empleos e ingresos, los Giros Extraordinarios compensarían 2,3 p. p. del incremento e Ingreso Solidario, 2.1 p. p.; es decir, que la intervención del Gobierno evitaría que la pobreza aumentara solamente en 9 p. p. y no como se esperaría que fuera de 13,4 p. p.

En este orden de ideas, se encuentra que, así como en el caso nacional (Núñez, 2020a), las transferencias que se hicieron aprovechando los canales existentes de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor (Giros Extraordinarios) serían las que han tenido mayor efecto en paliar los efectos de la crisis en los departamentos de la región Caribe. De igual forma, el programa Ingreso Solidario tendría un papel importante pero menos representativo que los Giros Extraordinarios. Por último, el programa de Devolución del IVA habría tenido muy poca posibilidad de contribuir a disminuir la pobreza de los hogares atendidos, pues los montos per cápita son muy bajos para contrarrestar la crisis.

*Gráfica 10. El papel de los programas del Gobierno en amortiguar el aumento de la pobreza monetaria*



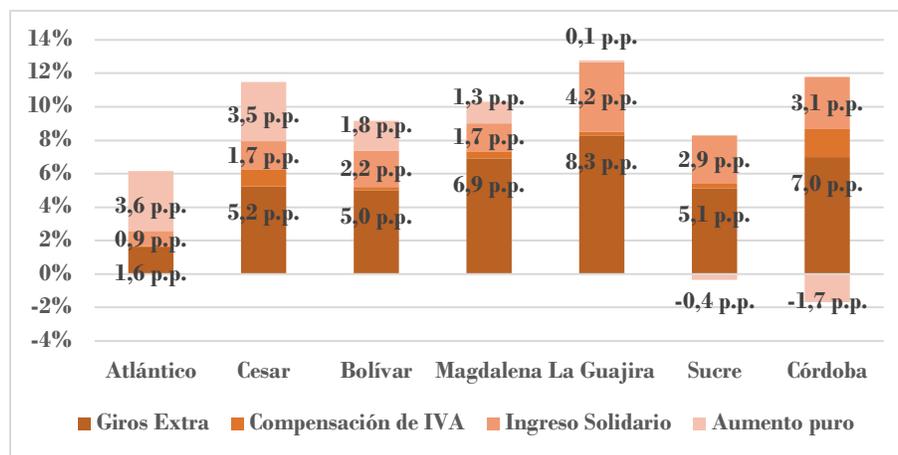
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c) y criterios de focalización de los programas.

En términos del análisis por departamentos, La Guajira, Córdoba y Sucre presentarían los mejores resultados de los Giros Extraordinarios del Gobierno. Así mismo, Córdoba sería el departamento en el que Ingreso Solidario habría tenido mayor influencia en disminuir el número de personas por debajo de la línea de pobreza. La diferencia de los efectos entre ambos programas se debe a dos elementos: el primero de ellos son las condiciones iniciales de los participantes, pues se encuentra que los beneficiarios de los Giros Extraordinarios son sistemáticamente más pobres y habría un efecto mayor en dar el salto sobre la línea de pobreza; el segundo se debe a los montos, ya que si los beneficiarios ya tenían ingresos ordinarios, los Giros Extraordinarios actúan en el margen para cerrar la brecha que hacía falta (la combinación es muy efectiva en términos de superar la situación de pobreza). Ahora bien, el bajo monto del programa de Devolución del IVA es una posible explicación de su poca influencia en la lucha contra la pobreza en medio de la pandemia.

En cuanto a la pobreza extrema, se mantendría una tendencia parecida. Como lo muestra la Gráfica 11, las ayudas del Gobierno, en general, habrían funcionado bien para contrarrestar la pobreza extrema, pues el aumento puro sería mucho menor que en la pobreza total. Los resultados se entienden de la misma forma que en el caso de la Gráfica 10. Así pues, La Guajira,

Sucre y Córdoba vuelven a ser los departamentos en los que mayor influencia habría tanto de los Giros Extraordinarios como de Ingreso Solidario en reducir el impacto de la pandemia en la pobreza extrema. De hecho, estos departamentos presentarían caídas en la pobreza extrema que se explican en gran parte como consecuencia de la implementación de ayudas del Gobierno para enfrentar la crisis. El caso de La Guajira es particularmente interesante, ya que sería el menos afectado por los choques de ingreso y de empleo y además es donde hay mayor amortiguación de la crisis por parte de los programas gubernamentales.

*Gráfica 11. El papel de los programas del Gobierno en amortiguar el aumento de la pobreza monetaria extrema*



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c) y criterios de focalización de los programas.

Una forma más clara de ver el papel de las ayudas del Gobierno en medio de la crisis es analizar el porcentaje del aumento de la pobreza que se habría evitado precisamente por las transferencias. Por ejemplo, en La Guajira la crisis habría producido un incremento de la incidencia de 7,7 p. p., pero los programas estatales lograrían amortiguar 6,6 p. p. del cambio, es decir, que aproximadamente el 85 % del efecto de la pandemia en la pobreza se pudo haber evitado mediante transferencias a los hogares en medio del confinamiento y durante la recuperación económica del segundo semestre del 2020. La Guajira fue el departamento en el que las ayudas del Gobierno habrían evitado el porcentaje más alto del aumento de la pobreza, lo cual se debería a que también sería el que menos se vería afectado por la pandemia (Cuadro 8). El siguiente caso que es muy interesante es Córdoba, pues tuvo un mayor choque por la pandemia, pero los programas del Gobierno habrían evitado el 75 % del incremento de la pobreza. Los departamentos que menos lograrían amortiguar la crisis, a través de las transferencias del Gobierno central, serían Atlántico, Magdalena y Cesar, que parecieran ser los más damnificados con la pandemia en cuanto a pobreza monetaria, pero que también recibieron menos nuevos subsidios en proporción al número de pobres (entre otras cosas porque tenían mayores coberturas sociales, lo que implica menores beneficiarios de Ingreso Solidario). También es importante tener en cuenta que el efecto de las transferencias del Gobierno depende de la línea de pobreza de cada departamento y de la intensidad de los programas. Es decir, mientras menor sea la línea y mayor el número de montos entregados a los hogares, mayor será la resiliencia a la caída de ingresos por la crisis.

*Cuadro 8. Porcentaje de amortiguación de los programas del Gobierno en el aumento de la incidencia de la pobreza*

Pobreza monetaria			
Departamentos	Efecto de la crisis (p. p.)	Amortiguación (p. p.)	Porcentaje de amortiguación (%)
La Guajira	7,7	6,6	84,8
Córdoba	10,0	7,6	75,3
Sucre	13,3	6,3	47,5
Bolívar	10,4	4,7	45,4
Cesar	12,3	4,6	37,1
Atlántico	13,4	4,4	33,0
Magdalena	10,4	3,0	28,9

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c) y criterios de focalización de los programas.

En la misma dirección hay tres departamentos del Caribe que habrían logrado compensar los efectos de la pandemia sobre la pobreza extrema. Córdoba, Sucre y La Guajira tendrían porcentajes de amortiguación incluso mayores al 100 % (Cuadro 9). En contraste, Cesar y Atlántico podrían haber disminuido mucho menos la incidencia de la pobreza extrema, con el desempeño más bajo en el último de ellos. Es posible esperar que los nuevos pobres extremos de la región, en su mayoría se concentren en el Atlántico por la baja respuesta de las ayudas del Gobierno a enfrentar la crisis y porque además es el departamento con las líneas de pobreza y pobreza extrema más altas, con lo que el efecto de los subsidios es menor en el margen comparado con los otros departamentos.

*Cuadro 9. Porcentaje de amortiguación de los programas del Gobierno en el aumento de la pobreza extrema*

Pobreza extrema			
Departamentos	Efecto de la crisis (p. p.)	Amortiguación (p. p.)	Porcentaje de amortiguación (%)
Córdoba	7,9	11,8	116,5
Sucre	10,3	8,3	104,5
La Guajira	12,8	12,7	99,1
Magdalena	10,1	9,0	87,5
Bolívar	11,5	7,4	80,3
Cesar	9,2	8,0	69,4
Atlántico	6,2	2,6	41,7

Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c) y criterios de focalización de los programas.

### **Resultados finales: ¿en qué quedamos con la pobreza en el Caribe?**

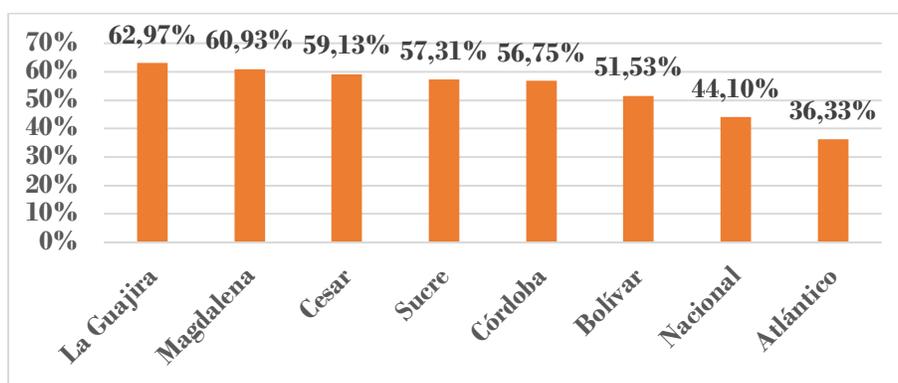
La región Caribe para el 2020 tendría 826 928 nuevos pobres a causa de la pandemia, lo que resultaría en un total de cerca de 6 000 000 de personas en situación de pobreza que habría en toda la zona, lo cual representa una incidencia del 52,2 %. Es decir, más de la mitad de los caribeños habrían quedado en situación de pobreza después de la crisis del COVID-19.

En términos del escalafón de la incidencia de pobreza, La Guajira seguiría liderando la región, seguido ahora muy de cerca por Magdalena, Cesar, Sucre y Córdoba (Gráfica 12). Es interesante notar que, entre los primeros cinco departamentos más pobres de la región Caribe, para el 2020

no habría una diferencia de más de 6 puntos porcentuales. De hecho, todos los departamentos superarían la incidencia del 50 %, y el único que seguiría incluso por debajo del promedio nacional es el Atlántico, a pesar de que registraría la variación porcentual más importante comparado con el 2019 (Cuadro 10). En ese sentido, se esperaría que después del Atlántico, la pobreza aumente porcentualmente más en Magdalena, Cesar y Sucre, que continuarían muy cerca de La Guajira en términos de la incidencia.

En cuanto al número de pobres, Atlántico es el departamento en el que se esperaría un mayor aumento de un año a otro, con 268 774 personas nuevas en esta situación, seguido por Bolívar, Magdalena y Cesar. Ahora bien, esto configura un reto clave para el Gobierno nacional, los entes territoriales, la sociedad civil y la cooperación internacional en términos de volcar su acción en busca de la atención a estos territorios que resultaron más afectados (mucho más en tiempos de recesión económica en la que el espacio fiscal se reduce).

Gráfica 12. Escalafón departamental de la pobreza monetaria en el Caribe



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

Cuadro 10. Cifras de la pobreza monetaria 2020

Pobreza monetaria 2020						
Departamento	Incidencia de la pobreza 2019 (%)	Número de pobres 2019	Incidencia de la pobreza 2020 (%)	Número de pobres 2020	Variación porcentual 2019-2020 (%)	Variación en el número de pobres
La Guajira	61,8	573 199	62,97	608 128	1,17	34 929
Magdalena	53,5	743 025	60,93	869 489	7,43	126 464
Cesar	51,7	647 490	59,13	765 912	7,43	118 422
Sucre	50,3	467 279	57,31	544 040	7,01	76 761
Córdoba	54,2	980 174	56,75	1 037 847	2,55	57 673
Bolívar	46,0	980 036	51,53	1 123 940	5,53	143 905
Atlántico	27,3	720 215	36,33	988 989	9,03	268 774
<b>Total</b>	<b>46,2</b>	<b>5 111 417</b>	<b>52,2</b>	<b>5 938 346</b>	<b>6</b>	<b>826 928</b>

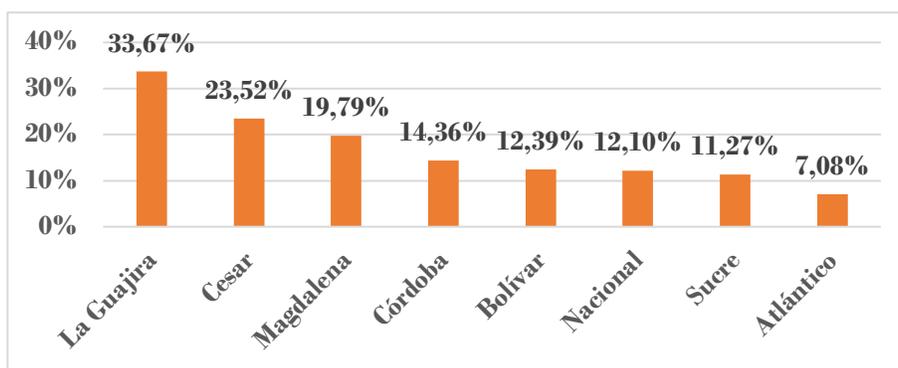
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

El reto más importante para abordar en el Atlántico sería la estrepitosa subida de la pobreza extrema, que representaría cerca de 100 000 personas. Lo mismo sucedería con Cesar y Bolívar,

pues entre estos dos departamentos sumarían otras 100 000 nuevas personas en situación de pobreza extrema. Por el contrario, La Guajira, Córdoba y Sucre habrían logrado contener la otra pandemia de la pobreza extrema. En concreto, para la región Caribe se estiman 1 744 640 pobres extremos en el 2020, lo que es una ciudad entera con personas vulnerables que deben ser atendidas de forma urgente y contundente para evitar *que nadie se quede atrás* en el Caribe (Cuadro 11).

Finalmente, en cuanto a las posiciones de los departamentos en términos de la pobreza extrema, se seguiría notando a La Guajira con el porcentaje más alto, seguido por Cesar y Magdalena (Gráfica 13). Es importante resaltar que se espera que Sucre, debido a la crisis y al aumento de la incidencia, logre disminuir su incidencia por debajo del promedio nacional. Esto se explica, en gran parte, por el papel que han tenido las ayudas del Gobierno para paliar los efectos de la crisis del coronavirus. En ese sentido, los ejercicios de simulación indican que Sucre y Atlántico pasarían a ser los únicos departamentos del Caribe con incidencia de pobreza extrema menor al promedio nacional (Gráfica 13).

Gráfica 13. Escalafón departamental de la pobreza extrema en el Caribe



Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

Cuadro 11. Cifras de la pobreza extrema, 2020

Pobreza monetaria extrema 2020						
Departamento	Pobreza extrema 2019 (%)	Número de pobres 2019	Pobreza extrema 2020 (%)	Número de pobres 2020	Variación porcentual 2019-2020 (%)	Variación en el número de pobres
Atlántico	3,5	92 335	7,08	192 604	3,58	100 269
Bolívar	10,5	223 704	12,39	270 161	1,89	46 458
Cesar	19,3	241 713	23,52	304 706	4,22	62 993
Córdoba	15,2	274 883	14,36	262 665	-0,84	- 12 217
La Guajira	33,5	310 715	33,67	325 181	0,17	14 467
Magdalena	18,3	254 156	19,79	282 366	1,49	28 210
Sucre	11,0	102 188	11,27	106 955	0,27	4 767
<b>Total</b>	<b>13,54</b>	<b>1 499 694</b>	<b>15,35</b>	<b>1 744 640</b>	<b>1,80</b>	<b>244 946</b>

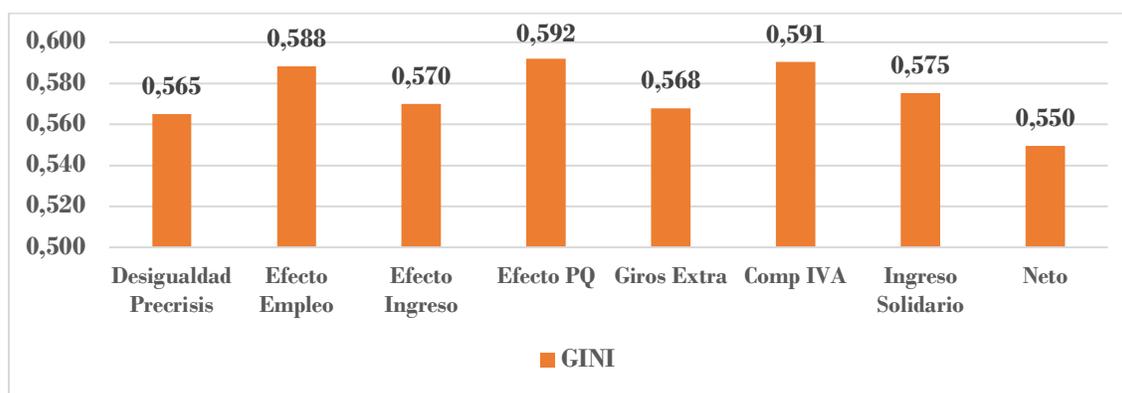
Fuente: elaboración propia con base en DANE (2020c).

## Desigualdad en la región Caribe: efectos de la crisis y la intervención del Gobierno sobre el coeficiente de Gini

Para comenzar, la situación de desigualdad antes de la crisis ocasionada por el COVID era de por sí bastante preocupante y, como se observa, en la alta heterogeneidad de los niveles de pobreza (precrisis), explicada principalmente por las diferencias departamentales en el PIB per cápita, el ingreso medio y la incidencia de pobreza total y extrema. De hecho, al comparar los datos nacionales con el promedio de la región Caribe, presenta una desigualdad del ingreso per cápita de los hogares por encima de los promedios del país (que de por sí es de las más altas del mundo).

Al simular la situación de destrucción de empleo, analizada a partir de los microdatos de la GEIH, es posible predecir que el Gini se eleve 23 puntos básicos hasta llegar al 0,588 (Gráfica 14). La principal razón es que la destrucción de empleo fue más acentuada entre los hogares pobres, los cuales no perciben ingreso de otras fuentes propias para atenuar los efectos sobre las tasas de ocupación de la región Caribe. Por su parte, la contracción de salarios e ingresos por cuenta propia, observada también en los microdatos de la GEIH 2020 indica que, si bien la caída es cercana a un tercio de los ingresos, realmente no se encontraron diferencias significativas a lo largo de la distribución del ingreso: todos los hogares se afectaron de manera proporcional por lo que el coeficiente de Gini simulado no cambia de forma radical. Una vez se suma el efecto de la contracción de empleo y salarios y, posteriormente, se reconstruye el ingreso per cápita de los hogares, es posible estimar que la situación de desigualdad, medida por el Gini, llegaría hasta 0,592 (una cifra sin precedentes).

Gráfica 14. Efecto de la crisis y las transferencias del Gobierno sobre el coeficiente de Gini



Fuente: DANE (2017), con cálculos y simulaciones propias.

Pero como se ha venido explicando a lo largo del documento, la rápida reacción del Gobierno nacional a través de las nuevas transferencias que se adoptaron para enfrentar la crisis, tanto la pobreza como la desigualdad se amortiguaron. Por ejemplo, los giros extraordinarios que llegaron a casi el 20 % de los hogares concentrados, en su gran mayoría, sobre los que precisamente fueron los más afectados, tuvieron la capacidad de contrarrestar el efecto de la crisis (Gráfica 14). De hecho, cuando se contabilizan todas las transferencias que activó el Gobierno nacional, el coeficiente de Gini queda por debajo de la situación inicial (0,55; observar la última barra de la Gráfica 14).

Esta situación, sin embargo, es probable que no se mantenga en el tiempo por varias razones. En primer lugar, no es claro si el Gobierno va a tener la capacidad fiscal para mantener estas transferencias y a la fecha no es clara la duración de programas como Ingreso Solidario. Vale la pena dar una discusión breve sobre estas decisiones: durante la pandemia fue evidente la existencia de 3 millones de hogares en situación de pobreza que nunca habían sido atendidos por el Estado, lo cual es claramente la revelación de que la política social ha generado inequidades horizontales, debido a que cerca de la mitad de los hogares en pobreza reciben una suma importante de transferencias monetarias para subsistir, al mismo tiempo que otros hogares no reciben nada. El Gobierno tendrá que decidir si va a mantener ese tipo de injusticia social.

En segundo lugar, la situación de desigualdad proyectada parece ser insostenible, puesto que es claro que los hogares no pobres (clases medias y altas) tienen un depósito de capital humano y físico (riqueza) bastante mayor para emprender la recuperación (es posible que el crecimiento de la recuperación sea “contra pobre”). Por su parte, la población en situación de pobreza enfrenta mayores duraciones del desempleo y tendrán que buscar algunas actividades en el sector informal, en el cual el número de labores están fijas, pero los trabajadores van en aumento. Como consecuencia, el ingreso total del sector informal (que es normalmente fijo) se redistribuirá entre más personas, lo que reducirá el ingreso medio y afectará la pobreza y desigualdad de manera negativa.

En este sentido, es posible que durante los próximos años se vea un deterioro muy rápido de la desigualdad, mientras que la pobreza puede quedarse estancada como consecuencia de lo mencionado en estos últimos párrafos. El Gobierno debe monitorear muy bien estas hipótesis y tomar decisiones para que también sea posible “reactivar” la reducción de pobreza que se estancó desde el 2018.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **Generales**

1. La región Caribe es un mosaico diverso. La estructura productiva y el mercado laboral de cada departamento requieren estudios y análisis específicos que contribuyan al diseño de políticas públicas que respondan a esas particularidades.
2. Se necesitan medidas urgentes para recuperar la senda del desarrollo sostenible en términos del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030. En cuanto a pobreza, se necesitaría que anualmente salieran de la pobreza en Colombia más de un millón de personas, que equivaldrían al tamaño poblacional del departamento del Cesar.

### **Efectos de la crisis ocasionada por el COVID-19**

3. Los efectos de la caída de ingresos han sido más importantes que los de la pérdida de empleos en aumentar la pobreza. Para la pobreza extrema sucede lo contrario, lo cual muestra que los trabajos de los más pobres eran más vulnerables a las restricciones del confinamiento y a la crisis económica consecuente.
4. Según las proyecciones estimadas, la región Caribe tendría una incidencia del 52,2 % en pobreza (la mitad de los caribeños son pobres), lo que representaría que para el 2020 habría más de 5 900 000 pobres, de los cuales cerca de 800 000 entraron a situación de

pobreza como un efecto directo de la pandemia y las restricciones asociadas que afectaron la oferta y demanda agregadas. Esto, de acuerdo con las valoraciones, representaría un aumento de 6 puntos porcentuales en la incidencia de pobreza de todo el Caribe.

5. El departamento con mayor incidencia de la pobreza seguiría siendo La Guajira, a pesar de incrementar muy poco durante el año anterior. Los departamentos que presentarían mayor variación son Atlántico (9,03 p. p.), Magdalena (7,43 p. p.), Cesar (7,43 p. p.) y Sucre (7,01 p. p.). Sin embargo, solamente el Atlántico superaría la variación nacional que se proyecta sea de 8,4 p. p. Es decir que, en términos del aumento esperado de la pobreza, el Caribe tiene un comportamiento ligeramente mejor que el promedio de todo el país.
6. El aumento de la pobreza extrema sería problemático en Atlántico, Cesar y Bolívar, pues entre los tres departamentos habría más de 200 000 nuevos hogares en esta situación. El 15 % de los caribeños son pobres extremos. Es decir, si se tomara una población de 20 personas de la región, en promedio 10 serían pobres y de ellos, 3 estarían en situación de pobreza extrema.

### **El papel del Gobierno durante la crisis producida por el COVID-19**

7. Las ayudas del Gobierno han logrado paliar parte de los choques producidos por la pandemia. Los Giros Extraordinarios de Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Adulto Mayor tienen mayores efectos en disminuir la pobreza y la pobreza monetaria que el programa Ingreso Solidario. Por su parte, la Devolución del IVA ha tenido efectos limitados.
8. En Magdalena, Córdoba y La Guajira, los programas gubernamentales han podido compensar completamente el aumento de la pobreza extrema debido a la crisis. Esto es el producto de una focalización detallada y eficiente que hizo el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para llegar a quienes más lo necesitaban, en las zonas más afectadas.

### **La necesidad de un esfuerzo fiscal para seguir enfrentando la crisis**

9. Se requiere un esfuerzo fiscal enorme del Gobierno nacional para fortalecer los programas que se implementaron en respuesta a la pandemia. Será fundamental evaluar cuáles serán los criterios de permanencia de los beneficiarios para evitar incentivos perversos; sin embargo, son la herramienta más directa y rápida de compensar los efectos negativos de la pandemia en el desarrollo humano de los departamentos del Caribe. La situación del 2021 no será fácil y al menos los primeros meses indican que la situación va a continuar e incluso a empeorar.
10. En ese sentido, el monto de los programas gubernamentales deberá ser evaluado en términos de lograr una estrategia más agresiva de lucha contra la pobreza. El monto per cápita del programa de Devolución del IVA explica sus efectos limitados en la pobreza. Los Giros Extraordinarios e Ingreso Solidario actuaron como complemento de las

transferencias ordinarias, lo que explica su eficiencia al reducir la pobreza total y la pobreza extrema de los departamentos del Caribe.

11. Así pues, las estimaciones de Núñez (2020a) muestran que, específicamente, para los beneficiarios del programa Ingreso Solidario, el impacto de la pandemia ubica la incidencia de pobreza por encima del 60 %. Para regresar a los niveles prepandemia, el monto requerido sería de \$330 000 por hogar. Por lo tanto, se recomienda tener esto en cuenta para la focalización de las ayudas y su sostenibilidad en el tiempo.
12. De igual forma, durante la pandemia fue evidente que cerca de 3 millones de hogares en situación de pobreza nunca habían sido atendidos por el Estado. Dada la inequidad horizontal que esto genera, la discusión sobre la reforma tributaria deberá evitar esta injusticia social y procurar mantener la atención a estos hogares, sobre todo los que se encuentran más rezagados y llevan más tiempo sin ser atendidos por el Gobierno. Teniendo en cuenta, además, un monto estimado de acuerdo con las ayudas que recibe cada hogar.
13. Los programas o las ayudas gubernamentales deben tratar de proteger a los más vulnerables, en especial a los hogares con niños, niñas y adolescentes. Como lo muestra Núñez (2020b), este tipo de hogares son altamente vulnerables a los choques de ingreso en el hogar. Así como los hogares con jefatura femenina que, junto al cierre de colegios, se pueden ver expuestos a mayores efectos de la crisis. Las medidas que se tomen como parte de la recuperación económica deberán considerar las vulnerabilidades de estas poblaciones.

### **La posibilidad de las regalías**

14. La Guajira y Cesar no lograron avances en la lucha contra la pobreza en los últimos ocho años. Sin embargo, ambos departamentos enfrentaron de forma distinta la pandemia. Mientras que el primero de ellos pudo contener los efectos negativos con las ayudas del Gobierno nacional, el segundo presenta aumentos importantes en pobreza y pobreza extrema. Es un llamado fundamental y claro a la necesidad de enfocar los recursos de las regalías para crear y pensar programas estructurales que mejoren las condiciones de vida y disminuyan la pobreza de ambos departamentos.

### **La Agenda 2030 y lo que viene en la Década de la Acción**

15. Es fundamental atender a los nuevos pobres y a los olvidados de siempre. Se necesita comprender y atender a las poblaciones vulnerables que entraron a la pobreza, así como apoyar de forma decidida programas para evitar el aumento de la pobreza extrema. Se requiere recuperar la senda del desarrollo humano sostenible e inclusivo en la región Caribe.
16. Para cumplir con la Agenda 2030, se necesitará que cerca de 12 millones de personas salgan de la pobreza. La Década de la Acción y la recuperación económica después de la pandemia deberán priorizar los esfuerzos para atacar el flagelo de la pobreza. En la región y en el país se retrocedió una década; solo a través de políticas de empleo y políticas sociales focalizadas, la recuperación puede tardar menos de ese tiempo.
17. Por lo tanto, los planes, las políticas y los proyectos enfocados en la recuperación económica de la pandemia deberán estar centrados en dirigir recursos a las poblaciones que han sido más afectadas por la crisis ocasionada por el COVID-19. Se requieren

políticas con perspectiva territorial que comprendan las diversidades específicas de los departamentos, con el fin de atender la complejidad de la región Caribe.

18. Dada la situación en la que deja la crisis a la zona mencionada, se necesitan más y mejores investigaciones que provean información e identifiquen a las poblaciones que han sido más afectadas. Así mismo, la agenda de investigación deberá tener en cuenta la importancia de las transferencias del Gobierno para evaluar su eficacia, efectividad y sostenibilidad en el tiempo.

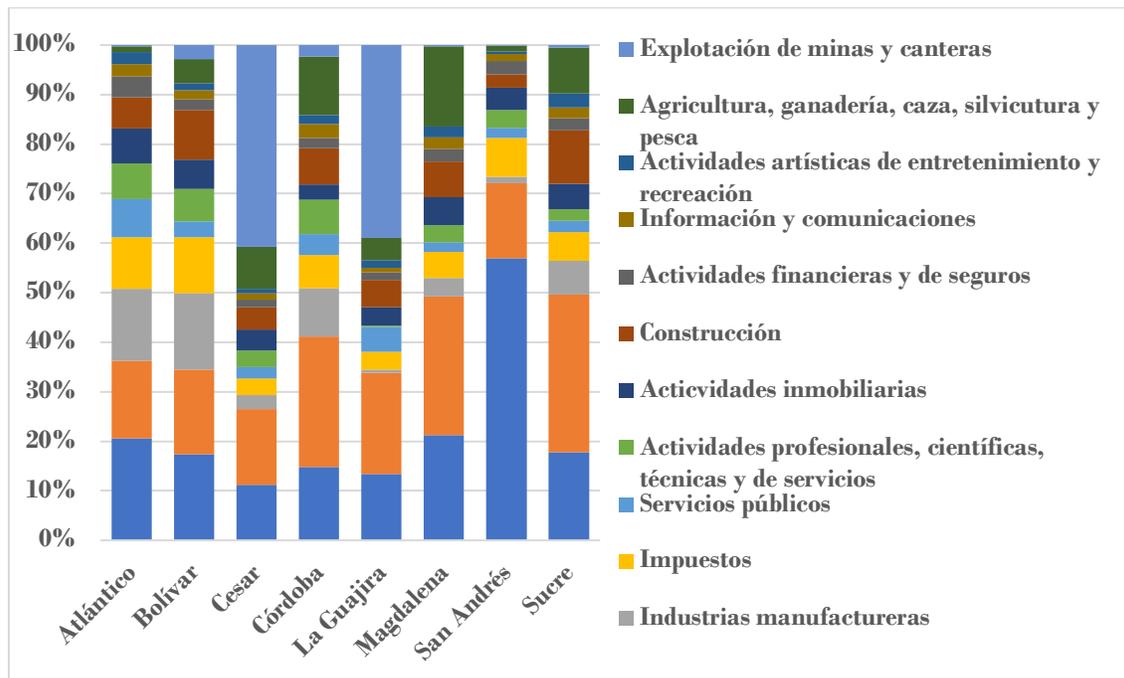
## Referencias

- Banco de la República. (2021, 1 de febrero). *Informe de Política Monetaria - Enero de 2021*. <https://bit.ly/3tw5Wn7>
- Bonet, J. y Pérez. G. (Eds.). (2020, enero). *20 años de estudios sobre el Caribe colombiano*. Colección de Economía Regional, Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/Ebook.664-409-9>
- Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales - Cesore. (2020, diciembre). *Para que nadie se quede atrás en el departamento del Cesar. Un análisis que ayuda a focalizar el gasto público y a fortalecer la acción colectiva*. Centro de Estudios Socioeconómicos y Regionales - Cesore, Valledupar, Cesar. <https://bit.ly/3v1V3cP>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal. (2020, 3 de abril). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales. Informe Especial COVID-19 N.º 1*. <https://bit.ly/3dt79pB>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes. (2018, 15 de marzo). *Documento Conpes 3918 de 2018. Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia*. Bogotá, D. C. <https://bit.ly/2P2NvYb>
- Delaporte, I. y Peña, W. (2020, 1 de abril). Working from home under COVID-19: who is affected? Evidence from Latin American and Caribbean countries. *Evidence from Latin American and Caribbean Countries*. CEPR COVID Economics 14. <https://ssrn.com/abstract=3610885>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2017). *Encuesta Nacional del Presupuesto de los Hogares (ENPH)*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda. Resultados*. <https://bit.ly/3sqFOZm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2019). *PIB por departamento*. <https://bit.ly/3n2bS4L>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020a, 30 de septiembre). *Actualización de las líneas de pobreza monetaria*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020b, 13 de octubre). *Pobreza monetaria en Colombia. Actualización metodológica. Resultados 2019*. <https://bit.ly/3tywbJB>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020c). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2020d). *PIB por departamento*. <https://bit.ly/3xaMrCI>
- Espinosa, A. (2020). Veinte años de investigación sobre pobreza y desigualdad social en el Caribe colombiano, 1997-2017. En J. Bonet Morón y G. Pérez Valbuena, *20 años de estudios sobre el Caribe colombiano*, pp. 145-179. <https://bit.ly/3gm5cgs>
- Fuente de Información Laboral de Colombia – FILCO. (2019). <http://filco.mintrabajo.gov.co/FILCO/>
- Instituto Nacional de Salud - INS. (2021). *COVID-19 en Colombia. Reporte 19-04-2021*. <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>
- Núñez, J. (2020a, octubre). *Impacto de la pandemia y los aislamientos obligatorios por COVID-19 sobre la pobreza total y extrema en Colombia*. <https://bit.ly/3v2kFq1>
- Núñez, J. (2020b). *Pobreza infantil: efectos de la crisis social generada por la pandemia de la COVID-19*. <https://bit.ly/2RMUMfH>
- Penagos, Á., Tobón, S., Pérez, N., Ospina, C. y Sánchez, L. (2018). *Nota de lineamientos estratégicos para la agricultura en Colombia*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - RIMISP. <https://bit.ly/2Qeniq5>
- Sumner, A., Hoy, C. y Ortiz-Juárez, E. (2020, abril). Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty. *WIDER Working Paper 43/2020* UNU-WIDER. <https://doi.org/f7hz>

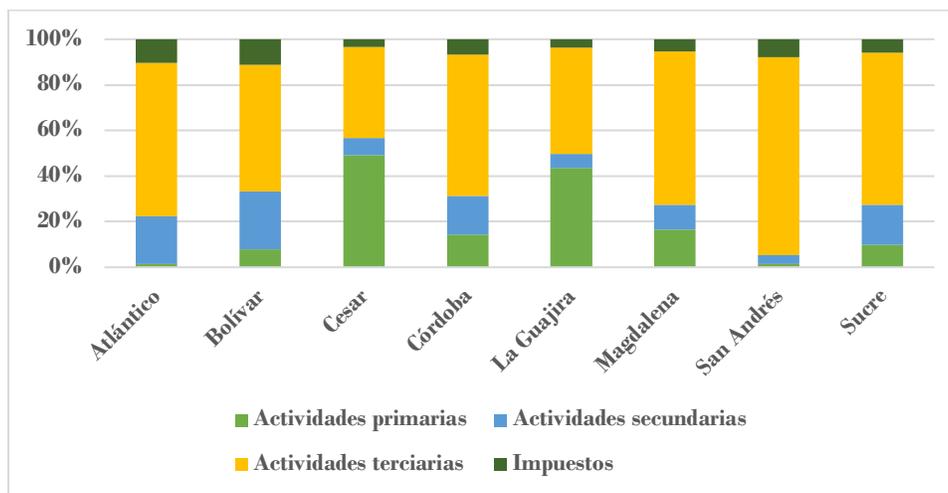
## Anexos

Gráfica 15. PIB departamental de la región Caribe por ramas de actividad, 2019



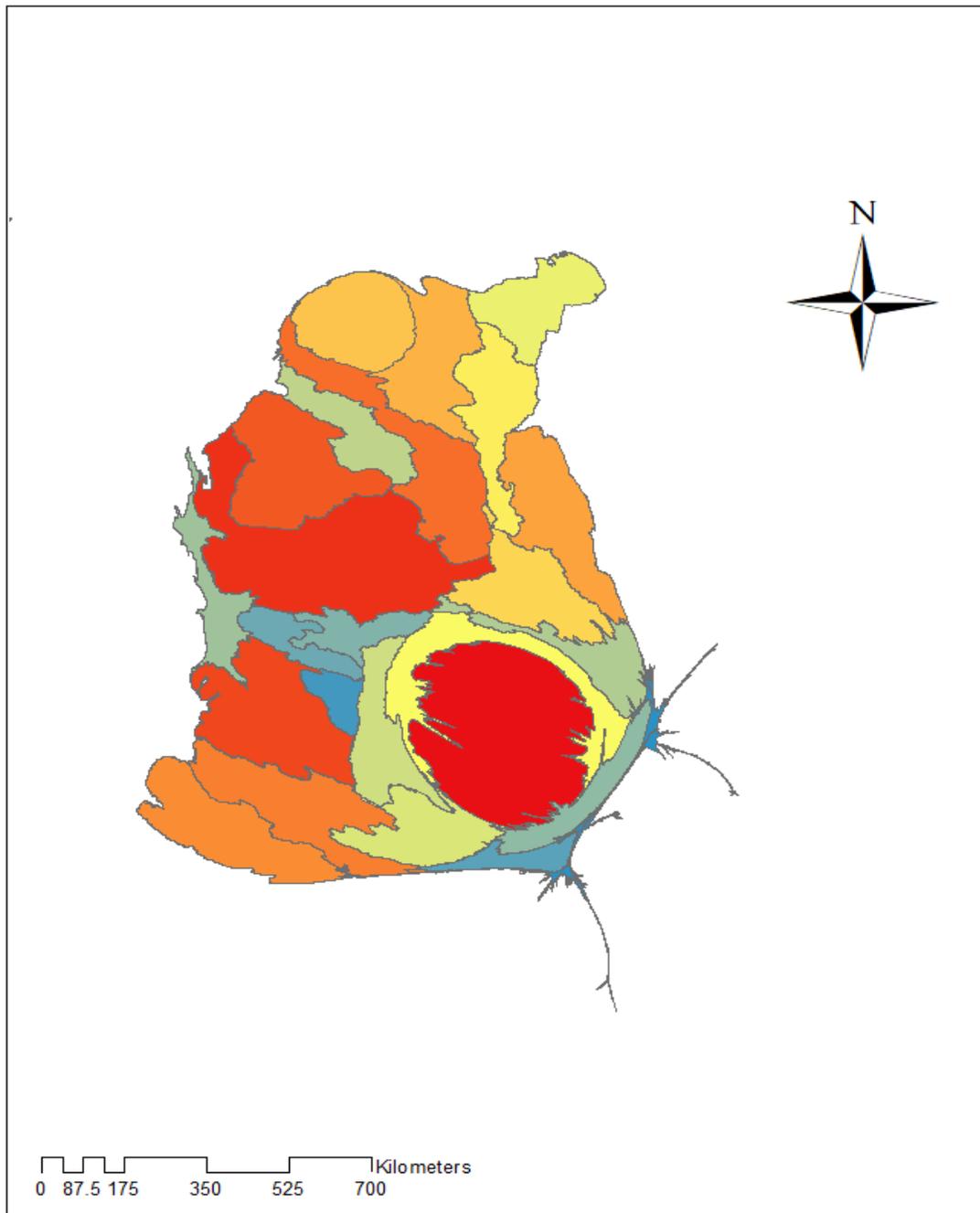
Fuente: DANE (2020d).

Gráfica 16. PIB departamentos de la región Caribe por actividades principales



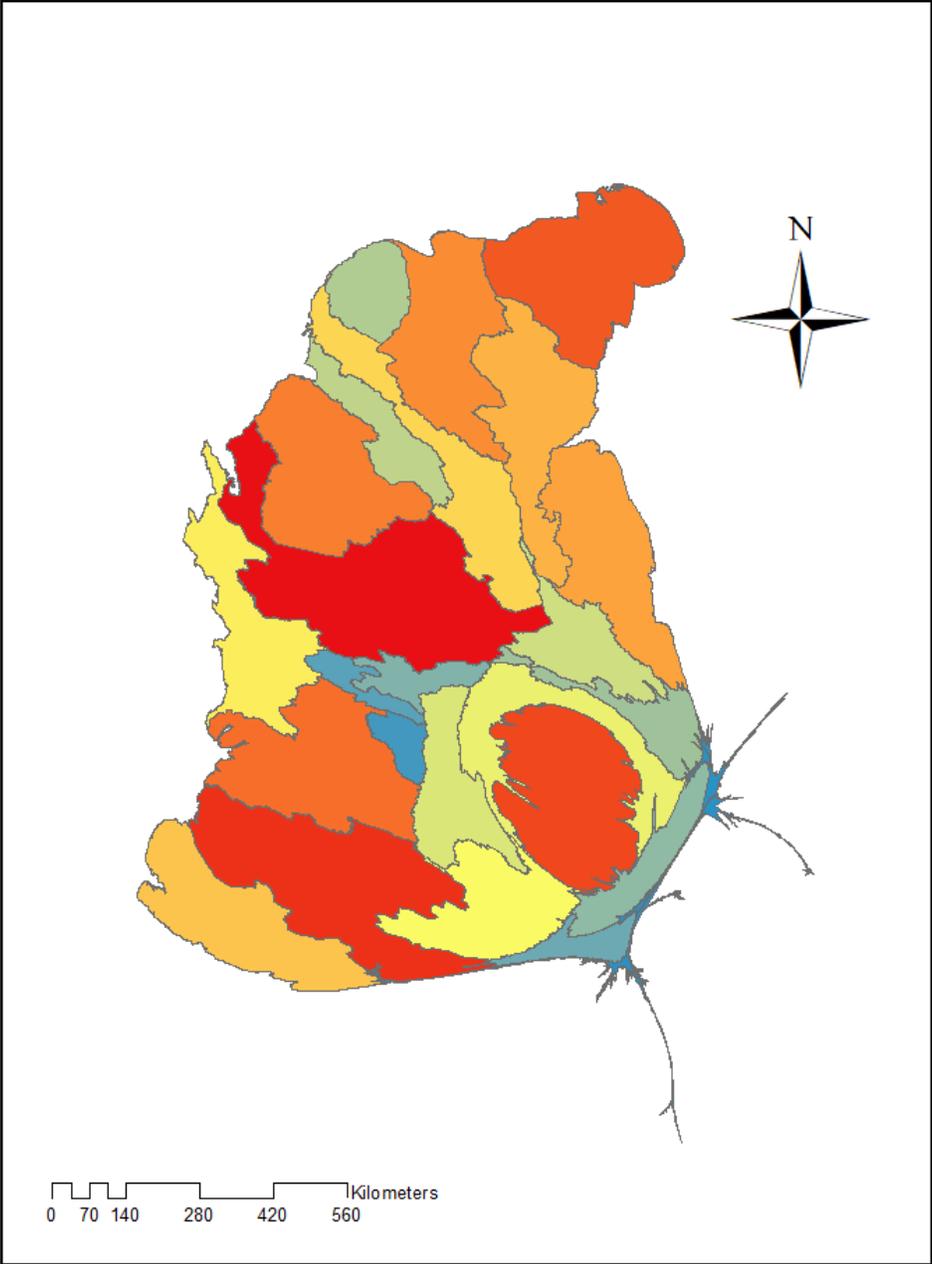
Fuente: DANE (2020d).

*Gráfica 17. Mapa distorsionado de la pobreza en Colombia*



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020b).

Gráfica 18. Mapa distorsionado de la pobreza extrema en Colombia, 2020



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020b).



 [www.co.undp.org](http://www.co.undp.org)

 [www.facebook.com/pnudcol](http://www.facebook.com/pnudcol)

 @PnudColombia

 pnudcolombia

Calle 84A #10-54, Piso 3  
+57 1 4889000  
Bogotá, Colombia