

# Trayectorias:

## Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano

COLOMBIA - EVALUACIÓN DE LA POBREZA Y LA EQUIDAD



WORLD BANK GROUP

© 2024, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/  
Banco Mundial  
1818 H Street N. W.  
Washington, D. C. 20433, Estados Unidos de América  
Teléfono: (202) 473-1000  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
En español: [www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)  
Correo electrónico: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

#### **Derechos reservados**

Este volumen es un producto del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este volumen no reflejan necesariamente las opiniones de los directores ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos a los que representan. El Banco Mundial no garantiza la precisión de los datos incluidos en esta publicación.

#### **Derechos y permisos.**

El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial promueve la difusión de sus trabajos y normalmente autoriza la reproducción parcial de los mismos, siempre que se cite la fuente.

#### **Concepto y diseño de portada**

Carlos Reyes, Reyes Work Studio

#### **Diseño interior y composición tipográfica**

Kilka Diseño Gráfico

## Agradecimientos

Este informe fue elaborado por un equipo dirigido por María Eugenia Dávalos (TTL, ECLPV), bajo la orientación de Carlos Rodríguez Castelán (Gerente de la Práctica de Pobreza y Equidad para América Latina y el Caribe, ELCPV) y Rafael Muñoz (Líder del programa económico para Colombia) y la dirección general de Mark Thomas (director país para Colombia) y Peter Siegenthaler (gerente país para Colombia). Los miembros del equipo que contribuyeron con insumos sustanciales al desarrollo de los capítulos incluyen a Alfredo Bateman, Ana Arjona, Andrés García Suaza, Angela Vega Landaeta, Ellin Ivarsson, Fernando Giuliano, Gisela García, Horacio Álvarez, Ivonne Astrid Moreno, Jeremy Veillard, Juan Manuel Monroy, Juan Sebastián Vallejo, Julieth Parra, Karina Acosta, Marcela Portocarrero, Phoebe Ishak, Sandra Segovia, Sarah Elizabeth Moore, Silvia Alejandra Otero y Tomás Martín. Desiree González y Dahiana Merizalde prestaron apoyo administrativo y logístico durante la preparación de este trabajo; María Clara Ucros y Jairo Bedoya orientaron la estrategia de difusión y comunicación y Carlos Reyes y Patricia Carley prestaron servicios de diseño y edición, respectivamente.

El equipo agradece el diálogo con el Departamento Nacional de Planeación, el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) del Banco de la República de Colombia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en la elaboración de este trabajo y los comentarios y sugerencias recibidos. El equipo agradece también los comentarios de académicos de diversas regiones del país consultados a lo largo del proceso y los aportes de los pares evaluadores: Trang Van Nguyen, María Eugenia Genoni y María Laura Sánchez Puerta, así como a muchos otros colegas que se tomaron el tiempo de aportar valiosas sugerencias, como Leonardo Cañón, Samuel Freije, Leonardo Iacovone, Jacobus Joost De Hoop, Daniel Mahler, Hugo Ñopo y Paula Rosiasco, entre otros.

# CONTENIDO

Agradecimientos.....	3
Lista de acrónimos.....	7
<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1.</b>	
<b>Introducción .....</b>	<b>18</b>
<b>Capítulo 2.</b>	
<b>Una tendencia de la pobreza a la baja, pero desigual .....</b>	<b>22</b>
La pobreza ha disminuido recientemente, impulsada por la recuperación del mercado laboral .....	23
No todos los grupos tienen las mismas oportunidades de salir de la pobreza .....	25
<b>Capítulo 3.</b>	
<b>Aumentar la equidad en el acceso de las personas a los activos: un catalizador para una mayor movilidad social.....</b>	<b>34</b>
Las oportunidades de acumular activos se distribuyen de forma desigual entre los grupos.....	35
Un menor acceso a activos productivos conlleva menos oportunidades económicas.....	43
Las instituciones no están plenamente preparadas para eliminar las brechas de oportunidades, incluidas las territoriales.....	46
Como consecuencia del acceso desigual a activos y oportunidades, la movilidad social es baja, lo que conduce a un círculo vicioso de desigualdades .....	48
<b>Capítulo 4.</b>	
<b>La necesidad de impulsar las dinámicas que puede reducir las brechas espaciales .....</b>	<b>52</b>
Los desplazamientos de personas no siempre son en busca de mayores ingresos .....	53
Distancias: algunos lugares permanecen aislados, y los riesgos relacionados con el clima podrían amplificar las distancias .....	57
La promesa de las ciudades: Las ciudades pueden ofrecer un mejor acceso a los servicios, pero no siempre a mayores ingresos .....	59
<b>Capítulo 5.</b>	
<b>Trazando la trayectoria: una agenda de políticas.....</b>	<b>62</b>
Política 1: Invertir en aumentar el acceso de los pobres y las zonas pobres a los activos productivos.....	65
Política 2: Mejora del marco institucional.....	65
<b>Anexos .....</b>	<b>75</b>
Anexo A. Metodología de la pobreza monetaria .....	76
Anexo B. Perfiles de Pobreza en Colombia, 2005, 2018 y 2023 (este último no es comparable).....	77
Anexo C. Perfiles de pobreza: regresiones condicionales, 2005, 2018 y 2023 (este último no es comparable).....	79
Anexo D. Correlaciones de los cambios en la pobreza municipal, 2008-18, 2018-21.....	81
Anexo E. Índice de Discontinuidad Estatal: Metodología.....	83
Anexo F. Recursos adicionales sobre desigualdades entre grupos de población .....	84
<b>Referencias .....</b>	<b>87</b>

## Lista de figuras

<b>Figura ES1.</b> Tasas de pobreza total y extrema .....	10
<b>Figura ES2.</b> Tasas regionales de pobreza relativa en países OCDE, regiones con tasas máximas y mínimas .....	11
<b>Figura ES3.</b> Correlación entre las tasas de pobreza y el porcentaje de personas con empleos formales .....	12
<b>Figura ES4.</b> Correlación entre el ingreso per cápita en 2021 y la densidad poblacional en 1500 .....	13
<b>Figura ES5.</b> Divergencia en las tasas de pobreza entre 2008 y 2018 (pobreza municipal en 2008 frente a cambios en 2008-2018) .....	13
<b>Figura ES6.</b> Datos más recientes de movilidad educativa relativa, departamentos de Colombia y países OCDE seleccionados .....	14
<b>Figura ES7.</b> Principios y ámbitos de política .....	16
<b>Figura 1.</b> El enfoque basado en los activos .....	19
<b>Figura 2.</b> Índice de envejecimiento y pobreza a nivel departamental .....	20
<b>Figura 3.</b> Tasas de pobreza total y extrema (%) .....	24
<b>Figura 4.</b> Tasa de pobreza (USD 6,85 al día) en 2022 .....	24
<b>Figura 5.</b> Descomposición de los cambios en la pobreza total nacional por fuente de ingresos (en puntos porcentuales) .....	25
<b>Figura 6.</b> Descomposición de los cambios de la pobreza nacional entre crecimiento, redistribución y línea (inflación) .....	25
<b>Figura 7.</b> Tasas de pobreza (%) por grupo, 2023 .....	26
<b>Figura 8.</b> Tasas regionales de pobreza relativa en los países de la OCDE .....	27
<b>Figura 9.</b> Desglose de la desigualdad entre regiones, en % de la desigualdad máxima posible entre grupos (desglose ELMO) .....	28
<b>Figura 10.</b> Tasas de pobreza subnacionales (mínimo, máximo y diferencia) para una muestra de países de ALC .....	28
<b>Figura 11.</b> Tasa de pobreza por departamento, 2023 .....	29
<b>Figura 12.</b> Concentración de la población pobre por región y departamento (%) .....	29
<b>Figura 13.</b> Curvas de incidencia del crecimiento de los ingresos, por región y decil de ingresos .....	30
<b>Figura 14.</b> Tasa de pobreza a nivel municipal 2008 vs. 2018 (%) .....	31
<b>Figura 15.</b> Divergencia en las tasas de pobreza entre 2008 y 2018 (pobreza municipal en 2008 frente a cambios en 2008-18) .....	31
<b>Figura 16.</b> Correlación entre el ingreso per cápita en 2021 y la densidad de población en 1500 .....	31
<b>Figura 17.</b> Índice de necesidades básicas insatisfechas 1973 vs. 2018, por departamento .....	31
<b>Figura 18.</b> Porcentaje de la población de 18 a 64 años con educación secundaria completa .....	36
<b>Figura 19.</b> Pobreza de aprendizaje frente a tasa de pobreza .....	36
<b>Figura 20.</b> Personas con acceso a atención médica preventiva (%) .....	37
<b>Figura 21.</b> Tasa de mortalidad infantil evitable, frontera de Bogotá .....	37
<b>Figura 22.</b> Índice de Discontinuidad Estatal .....	38
<b>Figura 23.</b> Índice de Discontinuidad Estatal comparable entre países (1 → más discontinuidad) .....	38
<b>Figura 24.</b> Resultados en pruebas estandarizadas (Saber 11- lectura) 2014-2019 .....	39
<b>Figura 25.</b> Puntuación media (0-6) en la percepción de los derechos y libertades .....	39
<b>Figura 26.</b> Proporción de cubierta arbórea, 2008 .....	40
<b>Figura 27.</b> Crecimiento anual de la deforestación (%), 2008-2018 .....	40
<b>Figura 28.</b> Porcentaje de personas en hogares con vivienda propia y escritura registrada a nombre de un miembro del hogar .....	41
<b>Figura 29.</b> Municipios con desigualdad territorial extremadamente alta (coeficiente de Gini > 0,8) .....	41
<b>Figura 30.</b> Porcentaje de personas en hogares con al menos un producto financiero .....	42

<b>Figura 31.</b> Distribución de corresponsales bancarios por cada mil habitantes 2023.....	42	armado y el desplazamiento forzado (%).....	54
<b>Figura 32.</b> Población ocupada con empleos formales (%).....	45	<b>Figura 44.</b> Motivos para emigrar en el último año, 2016-2021.....	55
<b>Figura 33.</b> Correlación entre las tasas de pobreza y el porcentaje de personas con empleos formales .....	45	<b>Figura 45.</b> Características de los migrantes internos, por motivo 2016-2021.....	55
<b>Figura 34.</b> Tasa de pobreza y valor añadido por trabajador, por tipo de microempresa .....	45	<b>Figura 46.</b> Migración interna frente a pobreza en origen y destino .....	56
<b>Figura 35.</b> Valor añadido por trabajador frente a la tasa de pobreza del departamento .....	45	<b>Figura 47.</b> Descomposición de la brecha de ingresos laborales en relación con las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga), puntos porcentuales .....	56
<b>Figura 36.</b> Componente de gestión, Medición de Desempeño Municipal 2021.....	47	<b>Figura 48.</b> Categorías de accesibilidad basadas en el tiempo de viaje, por municipio (color más oscuro → distancias de viaje más largas).....	58
<b>Figura 37.</b> Puntuaciones MDM 2021 para municipios por encima y por debajo de la media de pobreza .....	47	<b>Figura 49.</b> Tiempo de viaje (minutos) frente a tasa de pobreza multidimensional, 2018 .....	58
<b>Figura 38.</b> Índice de Desigualdad de Oportunidades en el Ingreso Laboral, % explicado por cada circunstancia 2022.....	49	<b>Figura 50.</b> Porcentaje de la población con acceso a Internet .....	58
<b>Figura 39.</b> Movilidad absoluta frente a movilidad relativa en la educación, cohorte de 1980 .....	50	<b>Figura 51.</b> Penetración de Internet, 2021 .....	58
<b>Figura 40.</b> Pobreza multidimensional frente a movilidad relativa, cohorte de 1980 .....	51	<b>Figura 52.</b> Categorías de accesibilidad en caso de inundación grave, en comparación con la referencia de la figura 48 .....	59
<b>Figura 41.</b> Movilidad educativa relativa, departamentos de Colombia y países de la OCDE seleccionados, datos más recientes .....	51	<b>Figura 53.</b> Número de municipios de menos de 100.000 habitantes, por tasa de pobreza y tamaño de la población .....	60
<b>Figura 42.</b> Número de personas que viven en condiciones de desplazamiento interno (millones, 2022).....	54	<b>Figura 54.</b> Número de municipios por categoría de accesibilidad y tamaño de la población .....	60
<b>Figura 43.</b> Tasa de pobreza multidimensional, hogares afectados por el conflicto		<b>Figura 55.</b> Conglomerados de pobreza monetaria a nivel municipal, 2008-2018.....	63

## Lista de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Legado colonial y desigualdades regionales .....	32
<b>Cuadro 2.</b> Tierra y pobreza: algunos hallazgos de la literatura .....	42

## Lista de tablas

<b>Tabla 1.</b> Ejemplos de políticas para reducir la pobreza y promover la equidad en Colombia .....	71
---	----

## Lista de acrónimos

<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina
<b>Conpes</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ECP</b>	Encuesta de Cultura Política
<b>ECV</b>	Encuesta Nacional de Calidad de Vida
<b>Emicron</b>	Encuesta de Micronegocios
<b>FIP</b>	Fundación Ideas para la Paz
<b>GEIH</b>	Gran Encuesta Integrada de Hogares
<b>GIZ</b>	Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ por sus siglas en alemán)
<b>IDH</b>	Índice de desarrollo humano
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>IO</b>	Índice de desigualdad de oportunidades
<b>LAC</b>	América Latina y el Caribe
<b>MDM</b>	Medición de desempeño municipal
<b>NARP</b>	Negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PPA</b>	Paridad de poder adquisitivo
<b>PDET</b>	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PTA</b>	Programa Todos a Aprender

# Trayectorias: Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano

## Colombia - Evaluación de la pobreza y la equidad

Imagina dos niñas nacidas el mismo día en Colombia. Una nace con padres con alto nivel educativo y en una ciudad próspera. La otra nace con padres pobres y con poca escolaridad, y en un municipio alejado de la capital de su departamento, que ya es un departamento con alta pobreza. La trayectoria de vida de ambas niñas podría ser muy distinta. Existe una alta probabilidad de que las condiciones en que cada una nació impactarán sus oportunidades de obtener educación de calidad, un buen trabajo y de vivir una vida fuera de la pobreza.

Colombia ha dado pasos importantes en la reducción de la pobreza, incluso tras la pandemia de COVID-19. Sin embargo, no todos los grupos sociales han tenido las mismas oportunidades para salir de la pobreza, y existen disparidades muy marcadas en materia de bienestar en todo el territorio. Estas brechas se deben, en gran medida, a la desigual capacidad del Estado para prestar servicios públicos en los distintos departamentos y municipios, lo que se traduce en **menores oportunidades para muchos de acumular activos esenciales**, como una educación de calidad, salud, tierras y vivienda. Este menor acceso a activos productivos a menudo conduce a **menos oportunidades económicas**, incluyendo empleos de menor calidad y a **una movilidad social** muy **baja**, condiciones que son aún más pronunciadas en departamentos como La Guajira, Vaupés y Guainía. Estas desventajas en ciertas partes del territorio a menudo se superponen con las mayores necesidades de ciertos grupos poblacionales, como los pueblos indígenas.

Las menores oportunidades penalizan aún más a muchas personas y familias que se ven obligadas a desplazarse dentro del país para escapar de situaciones de conflicto o motivadas por la falta de acceso a servicios básicos de calidad en sus lugares de origen, y que, por ende, no siempre están equipados para aprovechar mejores oportunidades económicas en sus destinos, normalmente las ciudades. Incluso cuando las per-

sonas no emigran dentro del país, las grandes distancias y la escasa conectividad con los centros económicos pueden limitar el acceso a servicios y empleo en muchas regiones.

Aunque el crecimiento económico entre regiones de un país suele ser un proceso desbalanceado, el acceso a oportunidades no debería serlo. **Invertir en los activos de las personas y en el acceso a servicios de calidad**, sobre todo en su acceso a educación y salud de calidad, pero también reduciendo las distancias a las oportunidades mediante la mejora de la conectividad física y digital, puede contribuir a aumentar sus oportunidades económicas y así sus ingresos, y también ayudar a las personas a aprovechar las ventajas de la migración a otras áreas del país, si desearan trasladarse. Para lograr estos objetivos se requiere además el **fortalecimiento de las instituciones** en todos los niveles de gobierno, incluyendo su capacidad técnica y fiscal y su capacidad de coordinación y asociación. Esto permitiría lograr economías de escala en la prestación de servicios, atender mejor a los pobres en todo el país y promover el desarrollo local. Para un diseño de políticas más efectivas, se debe tener en cuenta la heterogeneidad de las necesidades y capacidades en todo el territorio, la importancia de la coordinación entre los agentes pertinentes, y el valor de la prestación de un paquete integrado de servicios para abordar simultáneamente diversos obstáculos a la reducción de la pobreza.

Cerrar las brechas de oportunidades entre grupos poblacionales y territorios no es un esfuerzo en el corto plazo, pero existen opciones políticas a nuestro alcance, y el país puede destacar muchos casos de éxito en este esfuerzo. Debemos invertir en nivelar las oportunidades para todos y todas – para que estas dos niñas puedan tener las herramientas para prosperar - y enrumbarnos así en una trayectoria de reducción de la pobreza y mayor equidad.



# RESUMEN EJECUTIVO

**Es ampliamente reconocido que las desigualdades derivadas de circunstancias ajenas al control de una persona, como la etnia o el lugar de nacimiento, son injustas.** Sin embargo, los patrones de pobreza en todo el mundo suelen estar estrechamente vinculados a estos mismos atributos, incluida Colombia. Las oportunidades de tener una mejor educación, acceso a una atención de salud de calidad o mejores fuentes de agua varían ampliamente en función de si se es un afrocolombiano que vive en Chocó, un indígena que vive en Vaupés o un inmigrante venezolano que vive en Bogotá. De hecho, los perfiles socioeconómicos de los pobres en Colombia revelan, persistentemente, que no todos tienen las mismas oportunidades de salir de la pobreza y prosperar.

**Este informe, *Trayectorias: Prosperidad y reducción de la pobreza en el territorio colombiano*, explora los factores que explican la menor capacidad de muchas personas para llevar una vida productiva en Colombia, en particular, su menor acumulación de activos.** Examina cómo esta capacidad es persistentemente diferente entre municipios y departamentos, así como según el género, etnia y estatus migratorio. Al enfocarse en los activos que poseen, el informe se centra en la capacidad de los pobres para generar ingresos y salir de la pobreza. Por lo tanto, adopta un *enfoque basado en los activos*, que reconoce la capacidad de una persona o un hogar para generar ingresos según los activos que posea—su capital humano, físico, financiero, social y natural—y de cómo los utilice posteriormente en los mercados para generar ingresos.

**Abordar las desigualdades territoriales ha sido reconocido como una prioridad de política en Colombia, y este informe aporta nueva evidencia al debate público.** Con casi dos de cada cinco trabajadores del futuro viviendo en las zonas más pobres, no invertir en la capacidad productiva de estas generaciones de jóvenes es una oportunidad perdida para un mayor

potencial de crecimiento económico. En concreto, el informe hace cuatro aportes principales. En primer lugar, aporta nueva evidencia sobre las desigualdades regionales al debate público empleando datos y mediciones nuevas que van más allá de lo que se ha producido tradicionalmente y que profundizan en un nivel geográfico más granular: el municipio. De este modo se obtienen nuevas perspectivas sobre los retos que se plantean y su heterogeneidad en todo el país. El informe elabora y presenta, por ejemplo, datos municipales sobre ingresos y pobreza y su evolución, lo que permite evaluar los patrones y motores del progreso. En segundo lugar, su base analítica en los activos pone el foco en las personas y en su capacidad para llevar una vida productiva. En tercer lugar, al centrarse en los activos, ofrece una visión multisectorial de los retos que plantea abordar las desigualdades territoriales en el acceso a las oportunidades y, en consecuencia, ofrece una visión multidimensional del debate de políticas que propone. Por último, el informe sugiere principios y ejemplos de políticas para informar el amplio debate sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia.



## Tendencia de pobreza a la baja, pero desigual

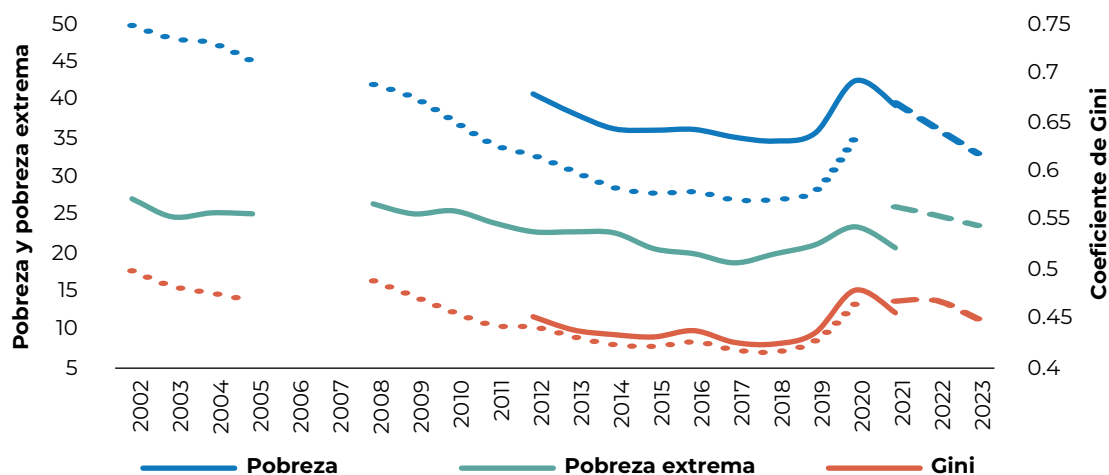
El estable crecimiento económico de Colombia en las últimas dos décadas ha ido acompañado de una reducción de la pobreza y la desigualdad. Hubo una reducción significativa de la pobreza del 49,7 % en 2002 al 28,2 % en 2019 (figura ES1), con una notable expansión de la clase media y una disminución de la desigualdad de ingresos. La mayoría de los pobres se encuentran en zonas urbanas: de los 16,8 millones de pobres, 11,9 millones viven en zonas urbanas, y siete departamentos concentran más de la mitad de la población empobrecida del país.

La pandemia de COVID-19 revirtió más de una década de progreso, con un fuerte aumento de la pobreza y la pobreza

extrema, una contracción de la clase media y una recuperación que aún está en marcha. La pandemia provocó una grave contracción económica del 7,2 % en 2020, con una importante pérdida de puestos de trabajo, especialmente en los sectores informales. Las transferencias del Gobierno ayudaron a mitigar el impacto sobre la pobreza, pero se intensificaron las debilidades del mercado laboral, vinculadas a la baja productividad y la alta informalidad. Desde 2021, se ha reanudado una tendencia a la baja de la pobreza y la clase media ha crecido ligeramente, aunque la inflación, sobre todo en los precios de los alimentos, supuso un reto para los esfuerzos de reducción de la pobreza.

Figura ES1. Tasas de pobreza total y extrema

La pobreza total y extrema, así como la desigualdad, han disminuido.



Fuente: DANE, GEIH 2002-2023.

Nota: Las líneas de pobreza y pobreza extrema se actualizaron en 2019 y hay una interrupción metodológica a partir de 2021.

## Aumentar la equidad en el acceso de las personas a los activos: un catalizador para una mayor movilidad social

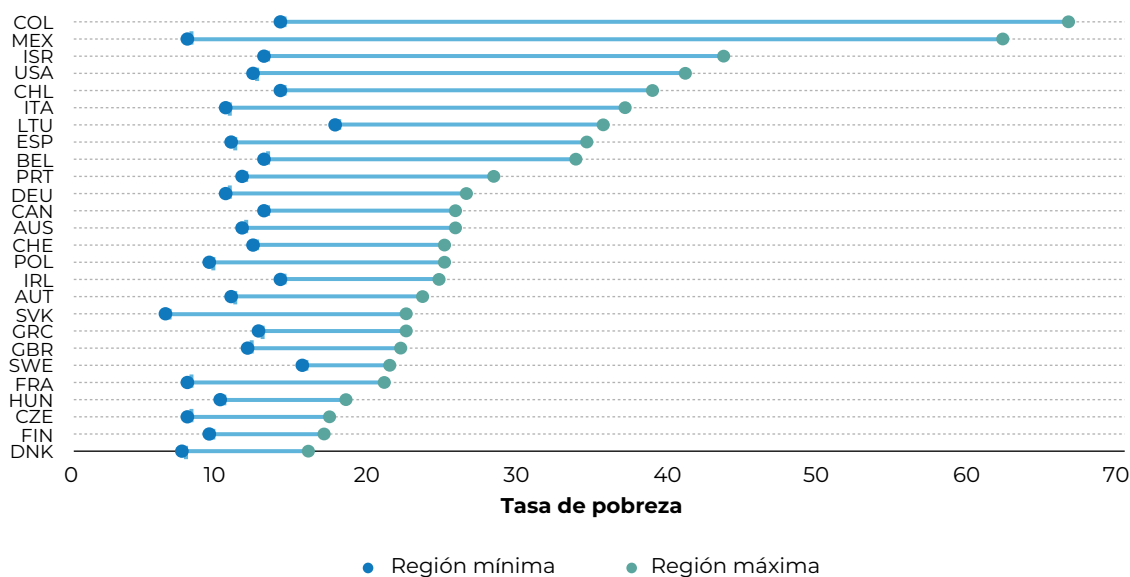
**Sin embargo, no todos los grupos tienen las mismas posibilidades de salir de la pobreza.** Las tasas de pobreza difieren significativamente entre grupos y territorios. Por ejemplo, Colombia destaca por sus brechas regionales de bienestar (figura ES2) en comparación con los países de la OCDE. Además, las poblaciones indígenas tienen tasas de pobreza que casi duplican las de los grupos no étnicos, tasas que han mostrado una reducción mucho más lenta: desde 2021, la reducción fue de 1,9 puntos porcentuales para las poblaciones indígenas en comparación con 7,5 para los grupos sin pertenencia étnica.

**Estas diferencias en las tasas de pobreza se sustentan en un acceso y una calidad de servicios y activos muy diferentes entre grupos y territorios.** Los datos granulares a nivel municipal sobre pobreza, aprendizaje, mortalidad evitable, conectividad vial y presencia del Estado, entre otras medidas,

muestran que los habitantes de los municipios más pobres tienen menos acceso a una educación de calidad, atención médica, agua y activos financieros y de otro tipo. Por ejemplo, la pobreza de aprendizaje (el porcentaje de niños incapaces de leer y comprender un texto sencillo a la edad de 10 años) alcanza el 100 % en ciertos municipios y, en algunas zonas, el 90 % de las muertes infantiles se consideran evitables por la falta de atención adecuada. De igual manera, se observan mayores tasas de mortalidad evitable (mortalidad por causas prevenibles o tratables) en las regiones Pacífico, Amazonia, La Guajira y Amazonia-Orinoquia, con algunos municipios con entre 53% y 90% de muertes evitables.

**La persistencia de las desigualdades territoriales es en parte consecuencia de las disparidades sistémicas en la prestación estatal de servicios y bienes públicos.** Una nue-

**Figura ES2. Tasas regionales de pobreza relativa en países OCDE, regiones con tasas máximas y mínimas**  
Colombia y México presentan las mayores brechas regionales de pobreza entre los países de la OCDE.



Fuente: OCDE (2022).

Nota: Las tasas de pobreza relativa se miden como el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza relativa (60 % del ingreso medio nacional).

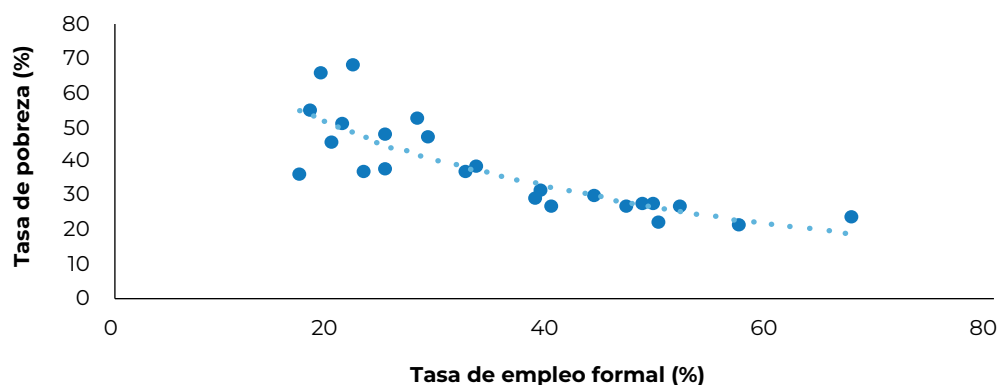


va medida de “discontinuidad estatal” ilustra la variación en la prestación de servicios entre regiones. Algunas zonas son desiertos de servicios, y los departamentos más pobres históricamente y hasta la fecha, como Vichada, Guainía, Chocó, La Guajira y Amazonas, presentan una mayor heterogeneidad en la presencia estatal dentro de sus territorios. La presencia heterogénea del Estado en el territorio ha estado acompañada de un conflicto armado de larga duración que ha contribuido a exacerbar el desafío. Como resultado, las oportunidades económicas y educativas son menores en las localidades afectadas por el conflicto y requieren esfuerzos de política adicionales

para nivelar el terreno de juego. En concreto, los datos muestran una asociación entre la presencia en el pasado de grupos armados ilegales y un menor capital humano, incluido un menor rendimiento en lectura y matemáticas en las calificaciones de las pruebas estandarizadas al final de la educación secundaria. Los municipios con presencia de grupos armados ilegales en el pasado también perciben un menor goce de derechos y libertades en varias dimensiones, como el voto, la participación política y la libertad de movimiento, en comparación con las regiones no afectadas por el conflicto.

**Figura ES3. Correlación entre las tasas de pobreza y el porcentaje de personas con empleos formales**

La calidad del empleo es inferior en lugares con mayor pobreza.



Fuente: Estimaciones a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) (2023).

**Este acceso limitado a activos productivos se traduce en menores oportunidades económicas.** El acceso a empleos de calidad es desigual, y millones de familias dependen de ingresos de empresas pequeñas y generalmente de baja productividad. Los departamentos con mayores índices de pobreza tienden a tener una menor proporción de empleo formal, por debajo del 20 % en departamentos como Nariño, Sucre, La Guajira y Cauca (figura ES3). Muchas personas trabajan en micronegocios, pero no todos estos micronegocios surgen de una oportunidad de negocio en el mercado; aproximadamente la mitad surgen porque los emprendedores no tienen otra alternativa de ingresos. Este último grupo también tiene más probabilidades de pertenecer a hogares pobres (el 46 % frente al 30 % de las empresas de oportunidad), y sus negocios tienen una productividad más baja. Las oportunidades son limitadas

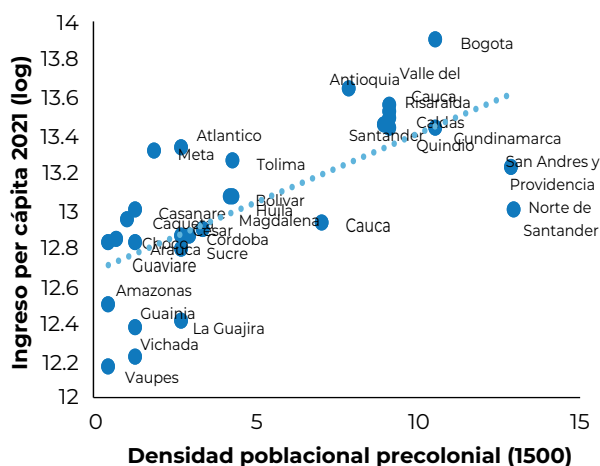
incluso entre personas con niveles similares de educación y otras dotaciones, ya que el uso y los rendimientos de esos activos no son los mismos en todo el país. Por ejemplo, solo el 27 % de las mujeres en edad laboral del Chocó participa en el mercado laboral.

**Las brechas territoriales han sido bastante persistentes.** Resulta especialmente inquietante que las regiones más prósperas de Colombia en el siglo XVI sigan siendo las que se encuentran en mejor situación en la actualidad (figura ES4). El censo de 1973 captó privaciones en necesidades básicas que hoy, 50 años después, siguen concentradas en las mismas zonas. Durante el periodo de reducción de la pobreza en la última década y media, las brechas en la pobreza municipal se han ampliado, incluso empleando diversas mediciones de pobreza, como la tasa de pobreza monetaria total, la pobreza monetaria

extrema, la pobreza multidimensional y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Es decir, los municipios que tenían niveles iniciales de pobreza más elevados experimentaron en general un ritmo de disminución más lento en comparación

**Figura ES4. Correlación entre el ingreso per cápita en 2021 y la densidad poblacional en 1500**

Los lugares que tenían mayor actividad económica en 1500 siguen teniendo mayores ingresos hoy en día.



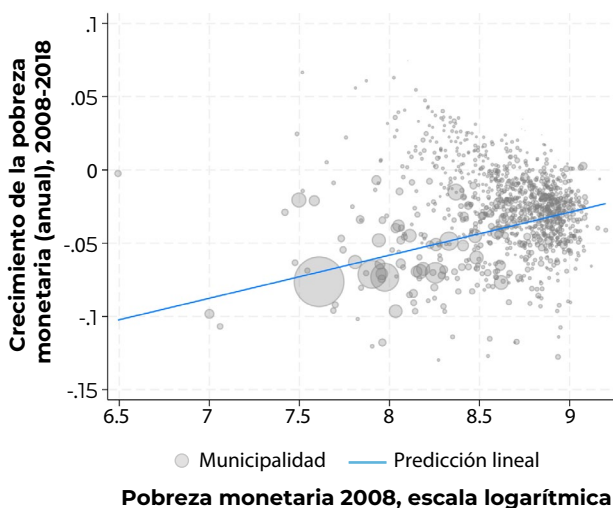
Fuente: Ingreso per cápita actualizado para 2021, extraída de Maloney y Valencia-Caicedo (2016).

**Sin embargo, algunas zonas han logrado avances significativos en la reducción de la pobreza.** Los datos muestran que la reducción de la pobreza ha sido más rápida en los munic

con sus homólogos, es decir, una divergencia en los índices de pobreza (figura ES5). A la vez, hay indicios de convergencia de la producción económica y el ingreso en el mismo periodo.

**Figura ES5. Divergencia en las tasas de pobreza entre 2008 y 2018 (pobreza municipal en 2008 frente a cambios en 2008-2018)**

Los municipios más pobres redujeron la pobreza a un ritmo más lento que los de mejores condiciones.



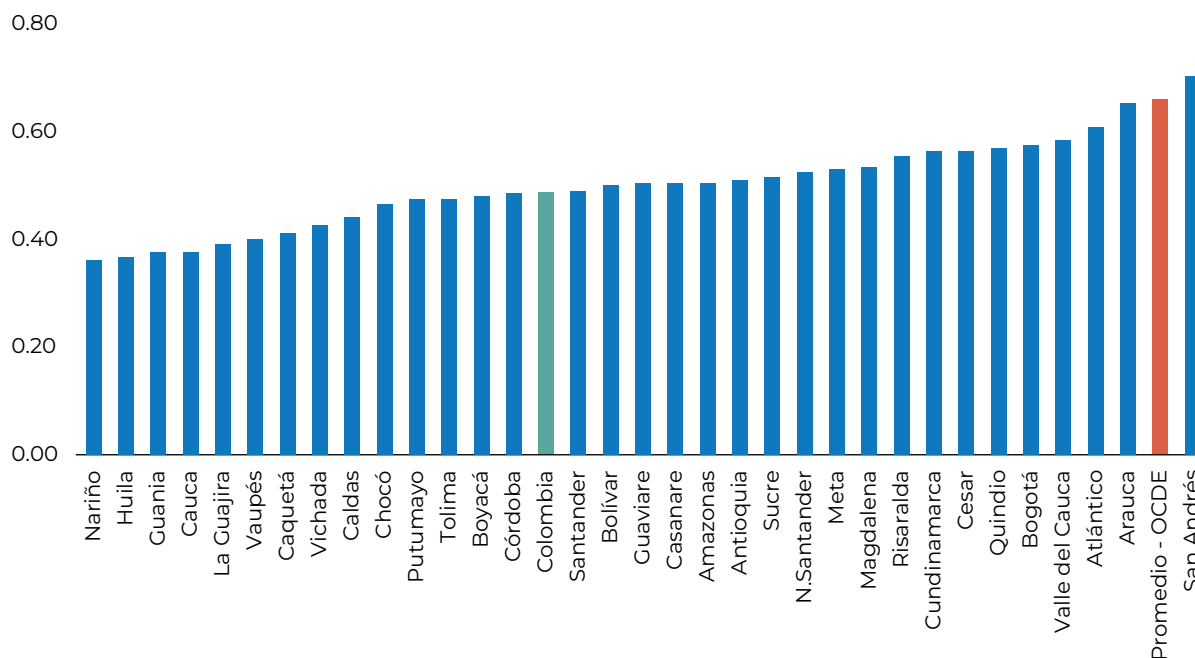
Fuente: Análisis de convergencia realizado para este informe por Acosta et al. (2024a).

pios que han aumentado el acceso a servicios y activos (como el acceso a servicios de infraestructura y mejores resultados en salud y educativos) y han mejorado sus resultados fiscales.



**Figura ES6. Datos más recientes de movilidad educativa relativa, departamentos de Colombia y países OCDE seleccionados**

Algunos departamentos de Colombia resultan peor ubicados en movilidad relativa.



Fuente: Dávalos y Monroy (2024), utilizando la Base de Datos Mundial sobre Movilidad y la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) del DANE.

**Resolver las brechas en la capacidad productiva de los pobres y de las regiones más pobres exige una sólida capacidad institucional a todos los niveles de Gobierno.** Sin embargo, actualmente las instituciones no están plenamente equipadas para esta tarea. Las instituciones de los municipios más pobres son más débiles, reflejado en su capacidad de gestión, así como en su capacidad fiscal. Con gobiernos subnacionales que en algunos casos operan en silos y sin mecanismos formales para establecer un diálogo continuo con el Gobierno central, se pierden oportunidades para aprovechar las economías de escala en la prestación de servicios, especialmente para los habitantes de los municipios más pequeños, o para capitalizar los beneficios indirectos que pueden obtener de las ciudades. Las políticas existentes en varias dimensiones amplifican inadvertidamente estas brechas territoriales. Por ejemplo, la calidad de las escuelas y de los docentes es muy diferente en las zonas más pobres que en las más ricas, pero no existe un plan de estudios adaptado ni una política sobre libros y recursos escolares a nivel subnacional.

**Como resultado de la persistente menor capacidad productiva de ciertos grupos y regiones, la movilidad social es notablemente baja en Colombia en comparación con los promedios mundiales, y las zonas más pobres muestran mayores limitaciones.** Nuevas estimaciones revelan que al menos el 30 % de los ingresos laborales y el 24 % de la desigualdad en los ingresos de los hogares (y más del 44% de la desigualdad de ingresos medida por el Gini) están determinados por circunstancias al nacer, como el origen socioeconómico de los padres, el sexo, la etnia y el lugar de nacimiento. En la misma línea, la movilidad educativa también es limitada, es decir, existe una estrecha relación entre la posición educativa de un individuo en la sociedad y la de sus padres. Aunque la movilidad es globalmente baja en Colombia, lo es aún más en algunas zonas del país (figura ES6). Las posibilidades de alcanzar una educación superior a la de los padres varían según las regiones; un niño con padres de bajo nivel educativo que vive en Guanía o Vaupés tiene una probabilidad del 24 % de completar la educación secundaria, mientras que para un niño que vive en Bogotá es del 65 %.

## La necesidad de impulsar las dinámicas que pueden reducir las brechas espaciales

**Las fuerzas que se podrían cerrar las brechas en el territorio, como la migración interna, el jalonamiento de las grandes ciudades y el acortamiento de las distancias, no pueden resolverlas por sí solas.** La migración interna en Colombia, por ejemplo, incluye a millones de personas desplazadas forzosa-mente que se han trasladado para escapar del conflicto y no para buscar mejores oportunidades económicas. Entre los que se desplazan en busca de mejores oportunidades económicas, la mayoría son hombres con un alto nivel educativo. La promesa de las ciudades o *aglomeraciones* de ofrecer oportunidades de ingresos a poblaciones más numerosas no suele materializarse debido a la limitada conectividad y al elevado coste de la vida. Además, los municipios más pobres se enfrentan a distancias de viaje más largas y, por tanto, a costos de desplazamiento más elevados hasta los centros económicos: el 21 % de los municipios, que acogen a unos 4 millones de personas, tienen una accesibilidad baja o están aislados. Sin inversiones adicionales en infraestructuras resilientes, es probable que las catástrofes

relacionadas con el clima, como inundaciones y deslizamientos de tierra, amplifiquen los tiempos de viaje (*distancias*) en lugares con una accesibilidad ya de por sí baja. Las tecnologías digitales pueden ayudar a aumentar la conectividad, mejorar el acceso a la información y los servicios, reducir los costes comerciales y abrir oportunidades económicas. Sin embargo, existen grandes disparidades espaciales en el acceso a estas tecnologías y oportunidades perdidas; de hecho, Colombia tiene uno de los porcentajes más altos de trabajadores urbanos con empleos aptos para el teletrabajo, pero sin acceso a Internet en casa.

**Dadas estas dinámicas, existen razones de peso para invertir en los activos de las personas y reducir las distancias a las nuevas oportunidades a través de una mejor conectividad física y digital.** Esto permitirá que más colombianos se desplacen y mejoren sus rendimientos y, por tanto, sus ingresos, y también ayudará a aliviar la congestión, promover los desplazamientos al trabajo e igualar los rendimientos en todo el territorio.

## Trazar la trayectoria: una agenda de políticas

**¿Cómo trazar nuevas trayectorias para reducir la pobreza y la desigualdad de oportunidades?** Es de esperar que el crecimiento económico sea un proceso desequilibrado, y cada región seguirá teniendo diferentes fortalezas productivas. Sin embargo, hay que procurar que las oportunidades para salir de la pobreza y llevar una vida más productiva no estén también desequilibradas.

**¿Cómo pensar espacialmente los retos del desarrollo? Para ello es necesario incorporar tres principios interrelacionados en el diseño de las políticas:**

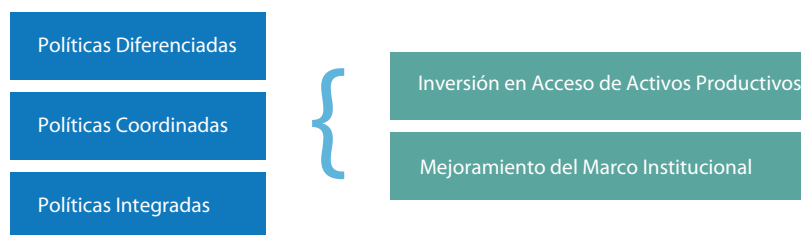
- **Políticas diferenciadas.** Un enfoque diferenciado reconoce la heterogeneidad de las necesidades y retos regionales y de grupo, lo que indica que las políticas no deben ser uniformes. El concepto de “clubes de desarrollo” se aplica cada vez más en otros países. Los municipios se agrupan teniendo en cuenta características o trayectorias comunes que les permitan captar los efectos indirectos de las ciudades y aprovechar el potencial de las economías de escala

en la prestación de servicios. Al mismo tiempo, avanzar en políticas diferenciadas (entre territorios o grupos poblacionales) no debe suponer atomizar las políticas hasta el punto de hacer inviable su seguimiento y aplicación.

- **Políticas coordinadas.** La capacidad institucional, así como la coordinación vertical y horizontal entre niveles de gobierno y otras instituciones sociales, puede maximizar el impacto de las políticas. Una coordinación eficaz puede combinar los conocimientos sobre el terreno de los gobiernos locales con los objetivos y perspectivas generales de los gobiernos regionales y nacionales, contribuyendo también a aprovechar las economías de escala y los recursos.
- **Políticas integradas.** Es más impactante ofrecer paquetes de políticas e intervenciones que tengan en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza y los retos del desarrollo (por ejemplo, mejor educación, conectividad, servicios de salud y acceso al agua y saneamiento) que basarse en un único eje de desarrollo.



Figura ES7. Principios y ámbitos de política



Fuente: Elaboración propia.

**Existen opciones de políticas al alcance para acelerar la trayectoria hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia.** Este informe propone ejemplos de políticas en dos áreas que en su diseño e implementación deberían incorporar los principios de diferenciación, coordinación e integración antes mencionados (figura ES7).

#### Política 1: Invertir en el acceso a activos productivos

- **Impulsar el capital humano es esencial, ya que es, posiblemente, el activo más importante con el que cuentan los pobres para llevar una vida productiva.** Sin embargo, algunas zonas especialmente pobres y remotas de Colombia tienen un acceso escaso o nulo a los servicios de salud, y existen importantes brechas en la disponibilidad de personal médico, medicamentos y financiación. La calidad académica y de los docentes también varía mucho en el territorio, lo que se traduce en grandes brechas en el aprendizaje, con transferencias que no compensan estas necesidades. Las opciones de políticas para cerrar estas brechas incluyen:
  - En el ámbito de la salud, es importante llevar a cabo reformas para ampliar la implementación de modelos de medicina familiar y atención primaria multidisciplinaria, dando prioridad a las zonas rurales, remotas y periurbanas con escaso acceso a una atención primaria de calidad, e introducir incentivos para que los profesionales de la salud trabajen en zonas rurales y remotas a fin de satisfacer mejor las necesidades de las poblaciones desatendidas. El nexo con las tecnologías digitales es fundamental, ya que invertir en telemedicina puede ayudar a mejorar el acceso a la atención especializada

para pacientes con enfermedades crónicas en territorios desatendidos.

- En educación, la introducción de una política nacional de libros y recursos educativos basados en la ciencia para las áreas de aprendizaje fundamentales, que incluya un programa de desarrollo profesional para los docentes, puede contribuir a igualar el aprendizaje. También podría ayudar a aumentar la oferta de educación preescolar (con implicaciones positivas para cerrar las brechas de género gracias a un mayor acceso a las guarderías) y secundaria superior en las zonas rurales.

En Colombia existen intervenciones exitosas en la promoción de la acumulación de capital humano. Por ejemplo, el programa Todos a Aprender ha tenido resultados positivos en términos de aprendizaje de los estudiantes, asistencia escolar, aumento de la promoción dentro del grado y calidad educativa en general. En el ámbito de la salud, la estrategia Hospital Padrino es un ejemplo de cómo ofrecer apoyo personalizado a las zonas más necesitadas en la prestación de servicios de salud, con resultados, entre otras medidas, en la mortalidad materna.

- **Promover el acceso a la tierra requiere avanzar en las iniciativas existentes de catastro multipropósito para registrar los derechos, restricciones y responsabilidades de la tierra y sus propietarios.** Un beneficio adicional es que permitiría mayor recaudación de impuesto predial y fortalecería el desempeño fiscal local, que son claves para reducir la desigualdad en los territorios. Municipios como Galapa experimentaron un aumento del 153 % en los impuestos sobre la propiedad gracias al fortalecimiento de las capacidades y la actualización de los registros catastrales. En cuanto a la vivienda, una de las principales fuentes



de vulnerabilidad intraurbana, debe mejorarse la focalización de las políticas y programas nacionales de vivienda para facilitar la propiedad de la vivienda entre los hogares con los niveles de ingresos más bajos.

- **Se requiere ampliar los programas de incentivos para promover el uso sostenible del capital natural para reducir la pobreza y alinear este objetivo con la agenda climática.** Estos pueden incluir, por ejemplo, pagos por servicios ambientales, acuerdos de producción-conservación-restauración y modelos de gestión de los recursos naturales, como la silvicultura comunitaria y el turismo –basado en la naturaleza–, tanto en territorios costeros-marinos como continentales.<sup>1</sup>
- **La potencialización de la conectividad para promover el desarrollo local y el acceso a los servicios y mejorar la rentabilidad de los activos de las personas exige ampliar las conexiones** de las zonas residenciales de los espacios periurbanos y los municipios más pequeños con la red de vías terciarias y secundarias para mejorar el acceso general al empleo, vivienda, mercados y servicios, que tienden a concentrarse en las zonas urbanas más grandes.
- **La focalización con mayor precisión en los grupos excluidos y desfavorecidos requiere, entre otras políticas, un esfuerzo continuado de seguimiento de los avances y los retos** (un enfoque diferenciado de las estadísticas) y el diseño de políticas y programas que aborden las barreras específicas a las oportunidades.

Estas y otras medidas tienen como objetivo empoderar a los pobres, estimular el crecimiento económico<sup>2</sup> y capitalizar los beneficios de la migración y las aglomeraciones al mejorar las oportunidades en las zonas de origen y destino.

## Política 2: Mejora del marco institucional

- **El cierre de las brechas territoriales implica la creación de un mecanismo institucional para coordinar las prioridades políticas entre las intervenciones de los ministerios competentes a nivel subnacional,** especialmente cuando se requieren intervenciones multisectoriales e integradas. Este esquema institucional dirigirá la agenda y el diálogo

entre los gobiernos subnacionales y el central. La ausencia de este tipo de mecanismo formal de coordinación en Colombia puede haber limitado la eficacia de los esfuerzos realizados en el pasado para trabajar en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores.

- **La mejora del marco institucional también hace un llamado a reforzar las herramientas para pensar espacialmente en la elaboración de políticas.** Esto implica establecer tipologías para diferenciar las políticas y normativas nacionales (los llamados “clubes de desarrollo”) en lugar del predominio de enfoques uniformes. Pensar espacialmente exige mirar más allá del nivel municipal para lograr economías de escala y potenciar las relaciones a nivel subnacional que pueden generar oportunidades económicas y un mejor acceso a los servicios para los lugares rezagados.
- **Hay que centrarse en reforzar la capacidad fiscal y de gestión de los gobiernos subnacionales, particularmente entre las entidades más débiles.** Las lecciones aprendidas de esfuerzos anteriores sugieren que el énfasis debe ponerse en la sostenibilidad de las políticas, es decir, en considerar una infraestructura permanente de capacidades compartidas y desarrollo de capacidades a nivel subnacional para dar servicio a una variedad de entidades. El fortalecimiento de las capacidades incluye el desarrollo de herramientas de apoyo y formación para entidades territoriales con criterios diferenciales en términos de competencias, capacidades y recursos; la creación de incentivos para aprovechar los esquemas asociativos entre municipios y la mejora de las capacidades de gestión y recaudación de ingresos.

Cerrar las brechas en oportunidades entre grupos no será fácil, ya que siglos de desarrollo desigual no pueden invertirse rápidamente. Sin embargo, es posible, y el país puede apuntar a muchos casos de éxito. Este informe se presenta como una contribución a este diálogo de políticas.

1 Consistente con el Banco Mundial (2023c).

2 Consistente con las recomendaciones del Banco Mundial (s. f.).





# Capítulo 1.

## Introducción

**Es bien sabido que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo.**<sup>3</sup> Su coeficiente de Gini de 2022, de 0,548, es el más alto de los 15 países de la región latinoamericana,<sup>4</sup> y también es alto según los estándares de la OCDE y del mundo.<sup>5</sup> Además, cuatro de cada cinco colombianos creen que los ingresos se distribuyen injustamente en el país (Corporación Latinobarómetro). En la actualidad, cada vez se presta más atención a comprender cómo las oportunidades en la vida son diferentes para unos grupos poblacionales que para otros. Por ejemplo, los habitantes de Chocó se enfrentan a una pobreza monetaria casi tres veces mayor que los de Bogotá o Cundinamarca. Las tasas de pobreza también son 1,9 y 1,4 veces más altas para los pueblos indígenas y los afrocolombianos, respectivamente, que para el colombiano promedio. Esta desigualdad “intergrupala”, a menudo denominada “desigualdad horizontal”, no se deriva del esfuerzo individual, sino de las arraigadas disparidades de oportunidades, que condicionan el potencial de una persona para salir de la pobreza. Esta perspectiva de la pobreza y la desigualdad ha ganado terreno en los debates de políticas, lo que indica un cambio de paradigma para abordar las desigualdades sistémicas de oportunidades.

**Figura 1. El enfoque basado en los activos**



Fuente: Elaboración Banco Mundial.

**Este diagnóstico de pobreza y equidad tiene como objetivo explorar las tendencias y factores que impulsan la pobreza y la desigualdad en Colombia, en particular cómo las oportu-**

**nidades son diferentes para las personas que viven en ciertas regiones y pertenecen a ciertos grupos poblacionales.** Con nuevos datos, análisis y mediciones, el informe enfatiza las desigualdades territoriales en línea con la prioridad gubernamental de la convergencia regional y con los esfuerzos para avanzar en las agendas de descentralización y desarrollo territorial en las últimas décadas.<sup>6</sup> Sin embargo, para arrojar luces sobre la prevalencia de estas “desigualdades horizontales”, va más allá del aspecto territorial para explorar también las desigualdades entre grupos poblacionales, y centrándose en las mujeres, indígenas, afrocolombianos, migrantes venezolanos y poblaciones desplazadas por la violencia.

**El informe adopta un enfoque basado en los activos para explorar los motores de las desigualdades entre grupos y territorios.**<sup>7</sup> Este enfoque se centra en los elementos que determinan la capacidad de un individuo u hogar para generar ingresos de mercado, considerando los activos que poseen: su capital humano, físico, financiero, social y natural (figura 1). La medida en que los individuos pueden acumular esos activos y utilizarlos en los mercados para generar ingresos determina su capacidad productiva.

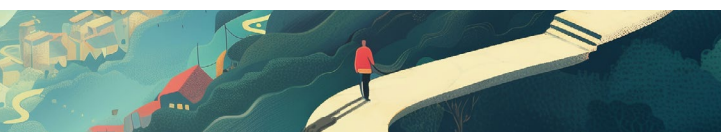
3 Entre otros muchos documentos, el Banco Mundial (2021) analiza la desigualdad de ingresos.

4 Países con datos recientes disponibles en el Laboratorio de Equidad para América Latina y el Caribe (ALC) del Banco Mundial.

5 El valor oficial del coeficiente Gini del ingreso fue de 0,546 en 2023.

6 Esto incluye esfuerzos como la Misión del Sistema de Ciudades, la Misión para la Transformación del Campo, la Misión de Crecimiento Verde y la Misión de Descentralización, e importantes avances, incluyendo los planes de ordenamiento territorial (POT) modernos (planes de desarrollo territorial), apoyo a un catastro multipropósito e instrumentos para diseñar programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

7 Attanasio y Székely (1999); Carter y Barrett (2006); y Bussolo y López-Calva (2014).

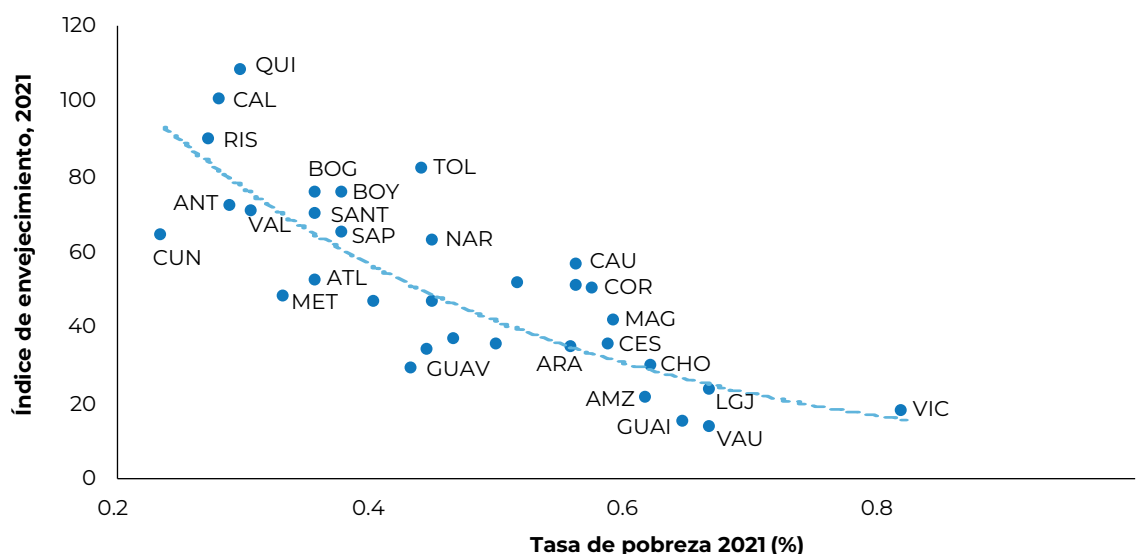


**¿Por qué es importante abordar y cerrar las brechas de oportunidades entre grupos y territorios?** En primer lugar, este empeño es un objetivo de desarrollo alineado con la búsqueda de la justicia social. En segundo lugar, las desigualdades en las oportunidades reflejan una asignación y utilización subóptimas de los recursos que pueden socavar el crecimiento económico. En un país que alcanzará el final de su dividendo demográfico en 2050, y con una gran proporción de los tra-

bajadores del futuro viviendo en zonas más pobres (figura 2) –el 38 % de la población colombiana en edad de trabajar en el futuro vive actualmente en un departamento con niveles de pobreza superiores a la media–, no invertir en la capacidad productiva de estas generaciones más jóvenes es una oportunidad perdida para un mayor potencial de crecimiento económico. Además, la desigualdad de oportunidades dentro del país puede generar tensiones sociales.

**Figura 2. Índice de envejecimiento y pobreza a nivel departamental**

La población más joven, la fuerza laboral del futuro, se concentra en los departamentos más pobres.



Fuente: Proyecciones de población e Índice de Envejecimiento del UNFPA y datos de pobreza de la GEIH de 2021 y mapa de pobreza.

Nota: El Índice de Envejecimiento se calcula como el porcentaje de población de 60 años o más con respecto a la población de 14 años o menos.

**Abordar las desigualdades territoriales ha sido reconocido como una prioridad política en Colombia.** Los cambios introducidos en la Constitución colombiana en 1991 hicieron hincapié en la descentralización fiscal y administrativa con el fin de reducir las disparidades regionales. A lo largo de los años se han puesto en marcha varios programas, incluida la más reciente Misión de Descentralización, cuyo objetivo es proponer iniciativas basadas en pruebas para reorientar el modelo de

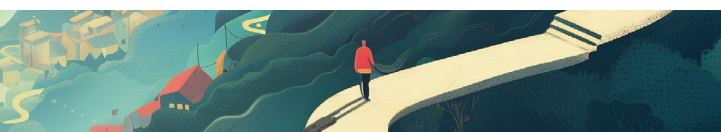
descentralización. Además, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluyó un enfoque en la descentralización,<sup>8</sup> y el más reciente Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 incluyó la convergencia regional como una de sus cinco transformaciones propuestas. A lo largo de los años se han logrado importantes avances en el reconocimiento y el intento de abordar las brechas.<sup>9</sup>

8 Un capítulo sobre el Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, con la clara visión de “potenciar las regiones y conectar las zonas rurales para fomentar un desarrollo equitativo”.

9 Por ejemplo, como se describe en Banco Mundial (2021), “estos esfuerzos por adoptar un enfoque territorial han dado lugar a importantes avances, como el planteamiento de los planes de ordenamiento territorial (POTs) modernos, el apoyo a un catastro multipropósito, instrumentos para el diseño de programas de desarrollo con enfoque territorial (PDETs), y un esfuerzo más reciente por avanzar en la agenda de descentralización”.

**Este informe aporta al debate público nuevos datos sobre las desigualdades regionales en Colombia.** En primer lugar, presenta nuevos datos que permiten una evaluación más profunda de las necesidades de determinadas regiones y grupos. Esto incluye, por ejemplo, estimaciones granulares de ingresos y pobreza a nivel municipal (Acosta et al., 2024) y medidas de accesibilidad vial y tasas de mortalidad evitable. En segundo lugar, emplea métodos innovadores, como el Índice de Discontinuidad Estatal, que evalúa las diferencias de acceso a los servicios en todo el territorio. En tercer lugar, realiza nuevos análisis, como el impacto de las catástrofes climáticas en la accesibilidad. En cuarto lugar, explora las desigualdades

entre grupos desde la perspectiva de la capacidad de acumular activos y la movilidad social, lo que pone el foco en las diferencias en la capacidad productiva de los pobres y la persistencia de esas diferencias. Por último, se basa en la literatura global y local sobre desarrollo territorial para proponer principios y opciones de políticas que orienten el debate más amplio sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia. El informe complementa otros análisis que exploran aspectos de la pobreza y la desigualdad en el país, incluyendo Banco Mundial (2021), que detalla el impacto distributivo del sistema fiscal y el cambio climático, entre otros factores, y Banco Mundial (2019) que realizó un diagnóstico de género.





## Capítulo 2.

Una tendencia de la pobreza a la baja, pero desigual

## La pobreza ha disminuido recientemente, impulsada por la recuperación del mercado laboral

**En las dos últimas décadas, Colombia ha experimentado un crecimiento económico estable, pero moderado.** La economía creció un promedio anual del 3,7 % entre 2000 y 2023, una tasa relativamente moderada comparada con la de sus pares aspiracionales, como Chile, Polonia o Malasia.<sup>10</sup> Como resultado, el PIB per cápita de Colombia para 2023 había descendido al 40-60 % del PIB per cápita de estos tres países, comparado con el 70-80 % en 1990. A pesar de ello, las tasas de crecimiento de Colombia han mostrado una notable estabilidad desde el año 2000; de hecho, fue el único país de América Latina que evitó una recesión, a excepción de la recesión inducida por COVID-19 en 2020. La acumulación de factores de producción (capital físico y trabajo), más que la productividad total de los factores, ha guiado el crecimiento económico de Colombia, y el crecimiento reciente se ha caracterizado por el predominio de los sectores no comercializables.<sup>11</sup>

**Esta larga tendencia de crecimiento económico estuvo acompañada de una reducción sostenida de la pobreza en Colombia.** La pobreza se redujo de 67 % en 2001 a 34,8 % en 2019 (considerando la línea de USD 6,85 por día en paridad de poder adquisitivo [PPA] de 2017), mostrando una reducción relativamente alta en comparación con el promedio latinoamericano. Esta reducción condujo a una expansión de la población no pobre pero vulnerable (con ingresos entre USD 6,85 y USD 14 por día/PPA 2017), y especialmente de la clase media (USD 14-81 por día/PPA 2017), que casi se triplicó, al aumentar de 11,8 % en 2001 a 31,2 % en 2019 (aún pequeña en Colombia, comparada con la mayoría de los países latinoamericanos). Durante este periodo, la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente de Gini también disminuyó de 0,575 en 2001 a 0,513 en 2019 (similar a la disminución promedio de América Latina de 0,565 a 0,510).<sup>12</sup>

**En 2020, cuando se produjo el choque por COVID-19, 3,6 millones de personas pasaron a ser pobres en Colombia.** De ellos, 2,8 millones cayeron en la pobreza extrema. Durante ese año, la economía se contrajo en un 7,2 %, la pobreza total oficial aumentó en 6,8 puntos porcentuales y la pobreza extrema aumentó en 5,5 puntos porcentuales, con lo que se borró por completo más de una década de progreso en sacar a la gente de la pobreza. La clase media (medida con la línea nacional) también se vio severamente afectada, y disminuyó del 30,1 % al 25,4 % de la población, mientras que la población vulnerable se redujo del 32 % al 30,4 %. El coeficiente oficial de Gini, que ya había registrado una tendencia creciente en los dos años anteriores a la crisis, aumentó aún más, pasando de 0,526 a 0,544. Aunque las transferencias de emergencia del Gobierno mitigaron aproximadamente una cuarta parte del impacto negativo de la pandemia sobre la pobreza (véase la descomposición de los cambios en la pobreza en la figura 5), las debilidades existentes en el mercado laboral, incluidos los empleos de baja productividad y alta informalidad, se vieron exacerbadas por la crisis. La actividad económica y el empleo se contrajeron más en los sectores con una gran proporción de mano de obra informal (como el comercio, la industria manufacturera y la hotelería), y se perdieron 2,5 millones de puestos de trabajo a lo largo del año.

**Después del pico inducido por la pandemia, la reducción de la pobreza monetaria en Colombia comenzó a repuntar, sin embargo, 16 millones de personas aún viven en la pobreza.**<sup>13</sup> La recuperación económica post-pandémica condujo a una disminución de la incidencia total de la pobreza del 39,7 % en 2021 (bajo la nueva metodología de pobreza)<sup>14</sup> al 33 % en 2023, o 2,9 millones menos de personas viviendo en pobreza monetaria (figura 3).

10 Como países pares aspiracionales, el próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial utiliza aquellos con condiciones socioeconómicas y estructurales similares a las de Colombia en 1990 que han demostrado un mejor crecimiento económico.

11 Próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial. Sectores como el ocio y la cultura, las actividades financieras y las comunicaciones registraron tasas medias de crecimiento anual de entre el 5 % y el 7 % entre 2006 y 2023, mientras que la agricultura y la industria manufacturera crecieron entre un 2,3 % y un 2,4 % al año. Por consiguiente, los servicios (distintos del sector público) y el comercio fueron los que más contribuyeron al crecimiento económico entre 2006 y 2015.

12 La clase media representa una media del 38,2 % de la población total de América Latina y el Caribe (ALC), y oscila entre el 21,4 % de Honduras y el 69,4 % de Uruguay. Los datos proceden del Laboratorio de Equidad del Banco Mundial.

13 Según las estimaciones oficiales.

14 Una nueva serie de pobreza fue lanzada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 2022 con un marco muestral actualizado a partir del Censo de 2018, y que hasta el momento permite comparaciones para 2021 y 2023. Los cambios metodológicos incluyeron una nueva estratificación muestral

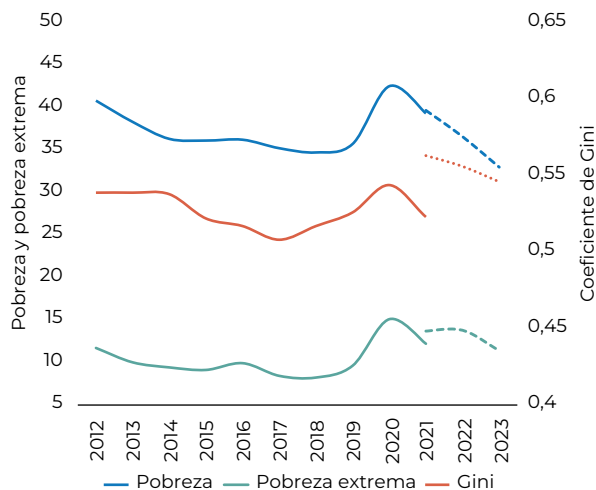


Las mejoras más significativas se observaron en las zonas urbanas.<sup>15</sup> Paralelamente, la pobreza extrema disminuyó del 13,7 al 11,4 % durante el mismo periodo, aunque a un ritmo más lento, y se mantuvo sin cambios entre 2021 y 2022. La pobreza multidimensional también se redujo, impulsada en parte por una mejora de la asistencia escolar.<sup>16</sup> Al mismo tiempo, la clase

media se expandió: el 32,4 % de los colombianos se consideraban de clase media en 2023, frente al 29,9 % en 2022 (según la medida nacional de clase media). Sin embargo, solo alrededor del 11 % de los habitantes de las zonas rurales forman parte de la clase media, y más de la mitad de esta reside en Bogotá (25,4 %), Antioquia (17,4 %) y Valle (10,5 %).<sup>17</sup>

**Figura 3. Tasas de pobreza total y extrema (%)**

La pobreza total y extrema y la desigualdad han disminuido.



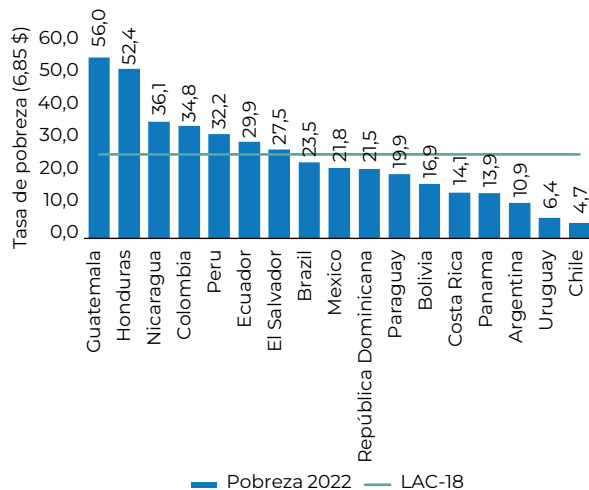
Fuente: Datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Nota: Hay una interrupción metodológica a partir de 2021.

**Estas mejoras recientes de la pobreza monetaria se vieron impulsadas por la recuperación del mercado laboral tras la pandemia, pero se vieron obstaculizadas por un aumento simultáneo del costo de vida.** La tasa de empleo alcanzó sus niveles prepandémicos en 2023, e impulsó los recientes descensos de la pobreza (figura 5). Sin embargo, la recuperación

**Figura 4. Tasa de pobreza (USD 6,85 al día) en 2022**

La pobreza en Colombia es elevada en comparación con otros países de la región.



Fuente: Datos armonizados del Banco Mundial.

no redujo las brechas de género preexistentes: las brechas de género en empleo y de participación laboral se mantuvieron alrededor de los 24 puntos porcentuales.<sup>18</sup> En contraposición a la recuperación del mercado laboral, la elevada inflación socavó la reducción de la pobreza, como se muestra en la figura 6. En 2022, la inflación alcanzó un máximo, en particular la inflación

entre municipios y cambios en el tamaño y distribución de la muestra, entre otros. Se espera que las estimaciones sean revisadas hacia atrás por el DANE para permitir una serie temporal más larga.

15 La pobreza en las zonas urbanas se redujo un 17 % entre 2021 y 2023, del 37 % al 30,6 %, mientras que en las zonas rurales disminuyó un 15 %, del 48,5 % al 41,2 %.

16 La pobreza multidimensional disminuyó del 16 % al 12,1 % durante el mismo periodo, con una mejora mayor en las zonas urbanas (del 11,5 % al 8,3 %) que en las rurales (del 31,1 % al 25,1 %). Las principales dimensiones que impulsaron esta mejora fueron la asistencia a la escuela (la privación se redujo en un 58 %, del 5,5 % al 2,3 %) y la cobertura del seguro médico (la privación se redujo en un 34 %, del 10,1 % al 6,7 %).

17 Datos del DANE.

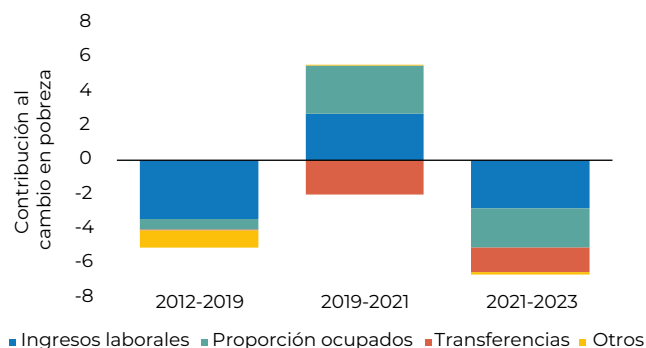
18 En 2023, la tasa de empleo de los hombres era del 70,4 %, y alcanzó su nivel prepandémico del 70,7 % (2019); en el caso de las mujeres, las tasas eran del 45,9 % en 2023 y del 45,7 % en 2019.



de los alimentos (27,8 % en 2022), debido a la interrupción de las cadenas de valor mundiales, el aumento de los precios de la energía y la relajación de las condiciones fiscales y monetarias.

**Figura 5. Descomposición de los cambios en la pobreza total nacional por fuente de ingresos (en puntos porcentuales)**

El mercado laboral fue el principal motor de la reducción de la pobreza tras la pandemia.

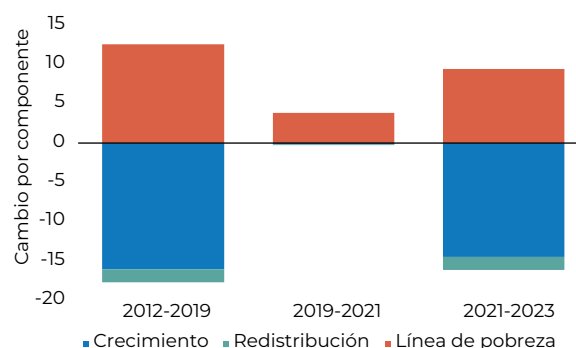


Fuente: Datos de la GEIH.

Esta inflación socavó la reducción de la pobreza en 9 puntos porcentuales entre 2021 y 2022.

**Figura 6. Descomposición de los cambios de la pobreza nacional entre crecimiento, redistribución y línea (inflación)**

El aumento del costo de vida (que afecta la línea de pobreza) socavó la recuperación.



Fuente: Datos de la GEIH.

## No todos los grupos tienen las mismas oportunidades de salir de la pobreza

**Escapar de la pobreza no está al alcance de todos.** Numerosas publicaciones han señalado la muy alta desigualdad de ingresos de Colombia.<sup>19</sup> Esta desigualdad también se refleja en las diferencias entre grupos. Las tasas de pobreza son persistentemente más altas entre las poblaciones indígenas, los hogares con niños, los migrantes internacionales (principalmente la población venezolana) y las víctimas del desplazamiento (figura 7 y anexo B). Las poblaciones indígenas tienen tasas de pobreza que casi duplican las de los grupos no étnicos y han mostrado una reducción mucho más lenta: desde 2021, ha sido de 1,9 puntos porcentuales en comparación con el 7,5 para los grupos no étnicos. Los migrantes internacionales (en su mayoría vene-

zolanos) han enfrentado una reducción mayor en los últimos tres años (una disminución de 10 puntos porcentuales, de 58% a 48%), aunque siguen enfrentando una pobreza más alta que el promedio nacional. El anexo C muestra que la probabilidad de ser pobre aumenta para ciertos grupos poblacionales, entre ellos, las mujeres, las poblaciones indígenas, los afrodescendientes y los migrantes internacionales.

**Las brechas de pobreza entre territorios también son elevadas.** Aunque se espera que el crecimiento económico sea un proceso desequilibrado, las desigualdades regionales en la producción económica en Colombia son más de dos veces superiores a las de los países de la OCDE (Banco Mundial, 2021).<sup>20</sup>

19 Incluido el Banco Mundial (2021).

20 Bogotá, la zona más rica del país, presenta un PIB per cápita comparable al de países de ingreso alta como Chile o Uruguay, mientras que regiones como Vichada son más comparables al cuartil inferior de los países de ingreso baja. Bogotá, por sí sola, contribuye al 25 % del PIB de Colombia y, junto con Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca, representa el 60 % del PIB total, al tiempo que concentra el 48 % de la población total. La composición sectorial de la economía también varía según las regiones. Actividades como el comercio, las finanzas, la construcción y la industria manufacturera predominan en los departamentos más ricos, mientras que la economía de las regiones más pobres se basa más en los sectores de la agricultura y la administración pública. En otros departamentos, como

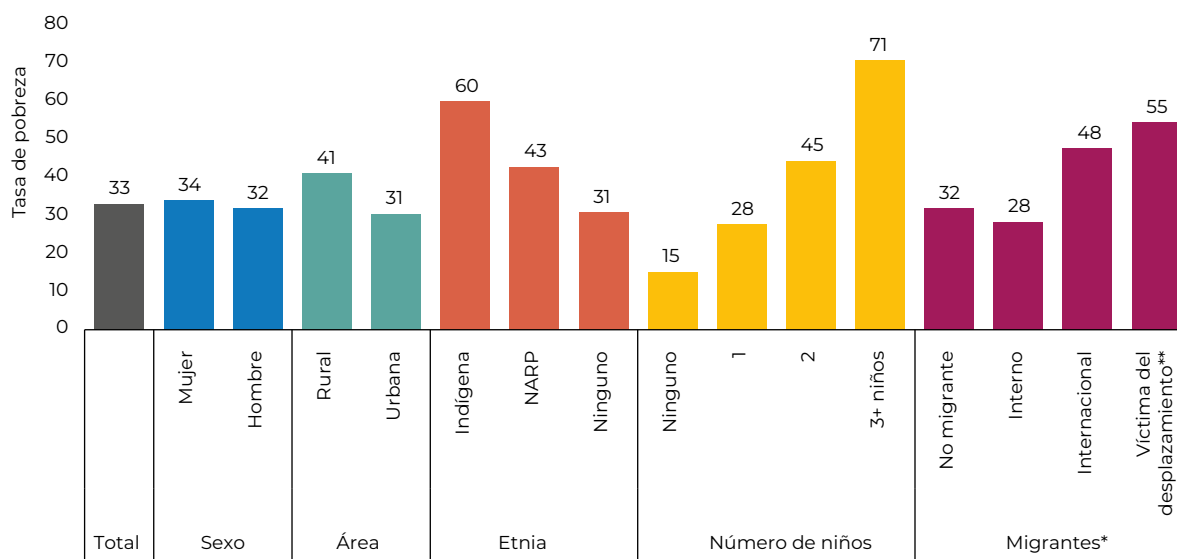


Estas disparidades también se observan en el ámbito del bienestar. En comparación con otros países de la OCDE, Colombia y México destacan por tener las mayores brechas regionales de pobreza (figura 8). Existe una diferencia de más de 50 puntos porcentuales entre los departamentos con mejores y peores resultados en materia de pobreza, frente a una brecha media de 18 puntos porcentuales en los países de la OCDE. Dentro de la región de América Latina y el Caribe (ALC), Colombia ha

alcanzado el 17 % de la máxima segregación hipotética posible entre departamentos, solo superada por Panamá (figuras 9 y 10).<sup>21</sup> Esto refleja importantes brechas en las condiciones de vida en todo el país (figura 11), evidentes también en otras medidas de desarrollo. Por ejemplo, mientras que Bogotá tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>22</sup> de 0,786, el de Guainía se ha deteriorado y alcanza un mínimo de 0,538.<sup>23</sup>

**Figura 7. Tasas de pobreza (%) por grupo, 2023**

La pobreza es significativamente mayor para algunos grupos de población, como los indígenas, los hogares con niños y los inmigrantes.



Fuente: Datos de la GEIH; los datos de las víctimas de desplazamiento forzado proceden de la ECV (DANE, 2022).

Notas: El grupo afrodescendiente NARP incluye las poblaciones negra, afrocolombiana, raizal y palenquera. El grupo étnico "ninguno" incluye a quienes no se identifican como indígenas o afrodescendientes. \* Los migrantes corresponden a personas que se desplazaron en los últimos cinco años. \*\*\* Víctimas de desplazamiento corresponde a personas en hogares con víctimas de desplazamiento forzado.

Meta y Casanare, predominan las actividades relacionadas con el petróleo y una pequeña proporción de la población (Banco Mundial, de próxima publicación).

- 21 El método ELMO de descomposición entre grupos calcula la desigualdad entre grupos como un porcentaje de la máxima segregación potencial entre grupos teniendo en cuenta el número de grupos y sus tamaños relativos, en lugar de utilizar la desigualdad total como denominador como en la descomposición tradicional entre grupos (Elbers et al. 2007). Por lo tanto, la descomposición ELMO evalúa lo cerca que están los grupos de la segregación completa de los ingresos o de la máxima injusticia social.
- 22 El PNUD informa que "El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida de los logros medios en dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, tener conocimientos y un nivel de vida digno. El IDH es la media geométrica de los índices normalizados para cada una de las tres dimensiones".
- 23 PNUD (2024a). La evolución del IDH entre 2010 y 2022 ha mostrado diferentes patrones a lo largo del país. Un total de 14 departamentos mostraron un progreso positivo en todos los componentes del índice (salud, educación, ingresos), mientras que 17 departamentos mostraron un progreso limitado. Dos departamentos, Guainía y Vaupés, experimentaron un descenso en el IDH. Esto implicó una ampliación de las brechas de desarrollo humano, ya que la diferencia en el IDH entre Bogotá y Guainía aumentó de 0,17 a 0,25 puntos.

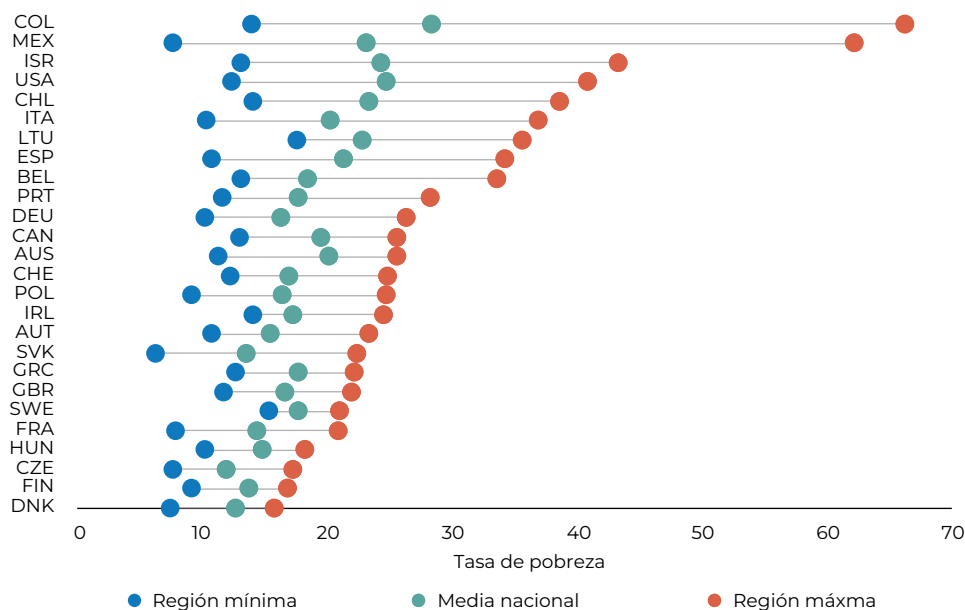
**La mayoría de los pobres se encuentran en zonas urbanas.** De los 16,8 millones de pobres, 11,9 millones viven en zonas urbanas (en un país en el que el 76 % de la población vivía en zonas urbanas en 2023), y siete departamentos concentran más de la mitad de la población empobrecida del país (figura 12). Solo en la región Caribe se concentra un tercio de los individuos más pobres. Es importante destacar que existe una superposición entre los grupos que enfrentan privaciones; por ejemplo, los municipios con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas también tienen un alto número de indígenas (Banco Mundial, 2021).

**La reducción de la pobreza en Colombia ha sido desigual entre regiones y municipios.** La figura 13 muestra las curvas de incidencia del crecimiento de los ingresos por periodo y región. Los periodos capturan una fase pre-pandémica de reducción de la pobreza (2012-2019), el momento del choque por COVID-19 (2019-2021) y el marco temporal post-pandémico (2021-2023). Las curvas muestran que el crecimiento de los ingresos de los

más pobres ha sido superior al de otros deciles a nivel nacional en los últimos años, aunque heterogéneo; cabe destacar los casos de las regiones del Caribe y el Pacífico. Para abstraernos de la singularidad del choque por COVID-19, nos hemos centrado en las tendencias observadas en el periodo 2008-2018 de reducción de la pobreza, utilizando nuevos datos de pobreza a nivel municipal.<sup>24</sup> Mientras que la pobreza nacional se redujo significativamente del 42 al 27 % durante ese periodo, impulsada por un crecimiento económico medio del 3,5 % anual, una mirada más cercana al nivel municipal revela un panorama más complejo. A pesar de la reducción general de la pobreza, no todos los municipios experimentaron el mismo nivel de mejora: 91 municipios, que representan el 8,2 % del total (representados en rojo oscuro en la figura 14), experimentaron un aumento de los niveles de pobreza. Además, 440 municipios, o el 40 % (resaltados en rosa), avanzaron a un ritmo más lento que la media nacional.

**Figura 8. Tasas regionales de pobreza relativa en los países de la OCDE**

Colombia y México presentan las mayores brechas regionales de pobreza entre los países de la OCDE.



Fuente: OCDE (2022).

Nota: Las tasas de pobreza relativa se miden como el porcentaje de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza relativa (60 % del ingreso medio nacional).

24 Véase Acosta et al. (2024a) sobre la metodología para la creación de mapas de pobreza.

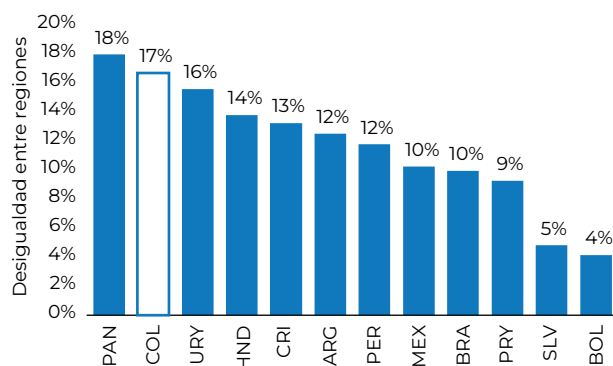


**Los municipios más pobres no están reduciendo la brecha en las tasas de pobreza con respecto a los más ricos.** Utilizando un periodo de reducción de la pobreza en la última década y media, un análisis a nivel municipal encuentra evidencia de convergencia del PIB y de los ingresos en el periodo 2008-2018,<sup>25</sup> pero divergencia de la pobreza (figura 15). Condicionada a los niveles iniciales de pobreza, y en el contexto del

crecimiento económico general y la reducción de la pobreza durante este periodo, se observa divergencia para varias medidas de pobreza: pobreza total, extrema y multidimensional, así como necesidades básicas insatisfechas. Los municipios que presentaban niveles iniciales de pobreza más elevados experimentaron en general un ritmo de disminución más lento que el resto.

**Figura 9. Descomposición de la desigualdad entre regiones, en % de la desigualdad máxima posible entre grupos (descomposición ELMO)**

La magnitud de las desigualdades territoriales es elevada.

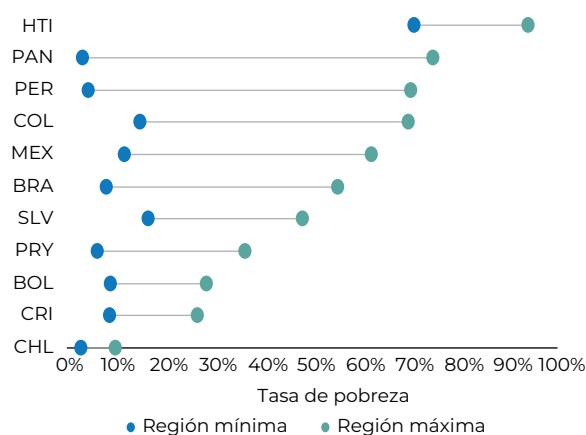


Fuente: Estimaciones a partir de datos armonizados de la Base de Datos Socioeconómicos de América Latina y el Caribe (SEDLAC por sus siglas en inglés).

Nota: Los datos corresponden a 2022, excepto para Bolivia y Panamá (2021) y Honduras (2020).

**Figura 10. Tasas de pobreza subnacionales (mínimo, máximo y diferencia) para una muestra de países de ALC**

Las diferencias subnacionales en las tasas de pobreza son elevadas.

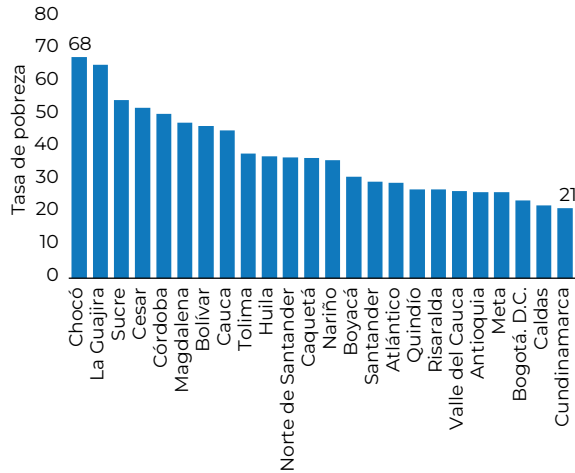


Fuente: Estimaciones realizadas a partir del *Atlas Global de la Pobreza Subnacional* (GSAP por sus siglas en inglés).

25 Acosta et al. (s. f.). La literatura muestra que los estudios de convergencia del PIB para Colombia no han arrojado resultados concluyentes; por el contrario, han sido sensibles a la metodología, el marco temporal u otros factores, tal como lo analizan Galvis-Aponte et al. (2017). En general, hay evidencia de una falta de convergencia histórica en el PIB per cápita entre regiones. Durante la década de 1980, hubo convergencia entre departamentos con características estructurales similares (geografía, ubicación, relevancia de las actividades mineras), pero esta tendencia se detuvo en la década de 1990, y las brechas se han ampliado desde 2010 (próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial, s. f.a). En las últimas dos décadas, se ha observado una sutil tendencia a pasar de cierto nivel de convergencia a la divergencia (Acosta y Bonet-Morón, 2022; Banco Mundial, s. f.a). Aunque hay evidencia de convergencia en indicadores sociales, como el IDH o la matrícula escolar, esto no ha sido así en el caso de los indicadores de pobreza, ya que el Índice de Pobreza Multidimensional ha mostrado mayores mejoras en los municipios más ricos (Acosta y Bonet-Morón, 2022).

**Figura 11. Tasa de pobreza por departamento, 2023**

El 68 % son pobres en Chocó, frente al 21 % en Cundinamarca.

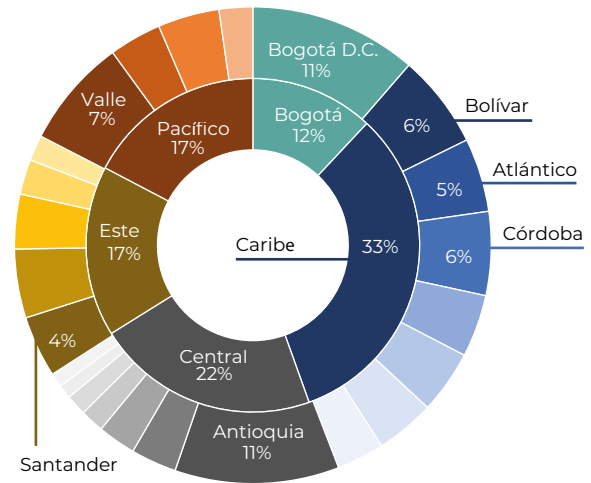


Fuente: GEIH (2023).

**Las desigualdades espaciales reflejan patrones históricos.** Las zonas más prósperas en el siglo XVI, medidas por su densidad de población, siguen siendo las más prósperas en la actualidad (figura 16). Asimismo, las regiones con mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas en el censo de 1973 son, en general, las mismas que presentan las mayores

**Figura 12. Concentración de la población pobre por región y departamento (%)**

Más de la mitad de la población pobre se concentra en las regiones Caribe y central.



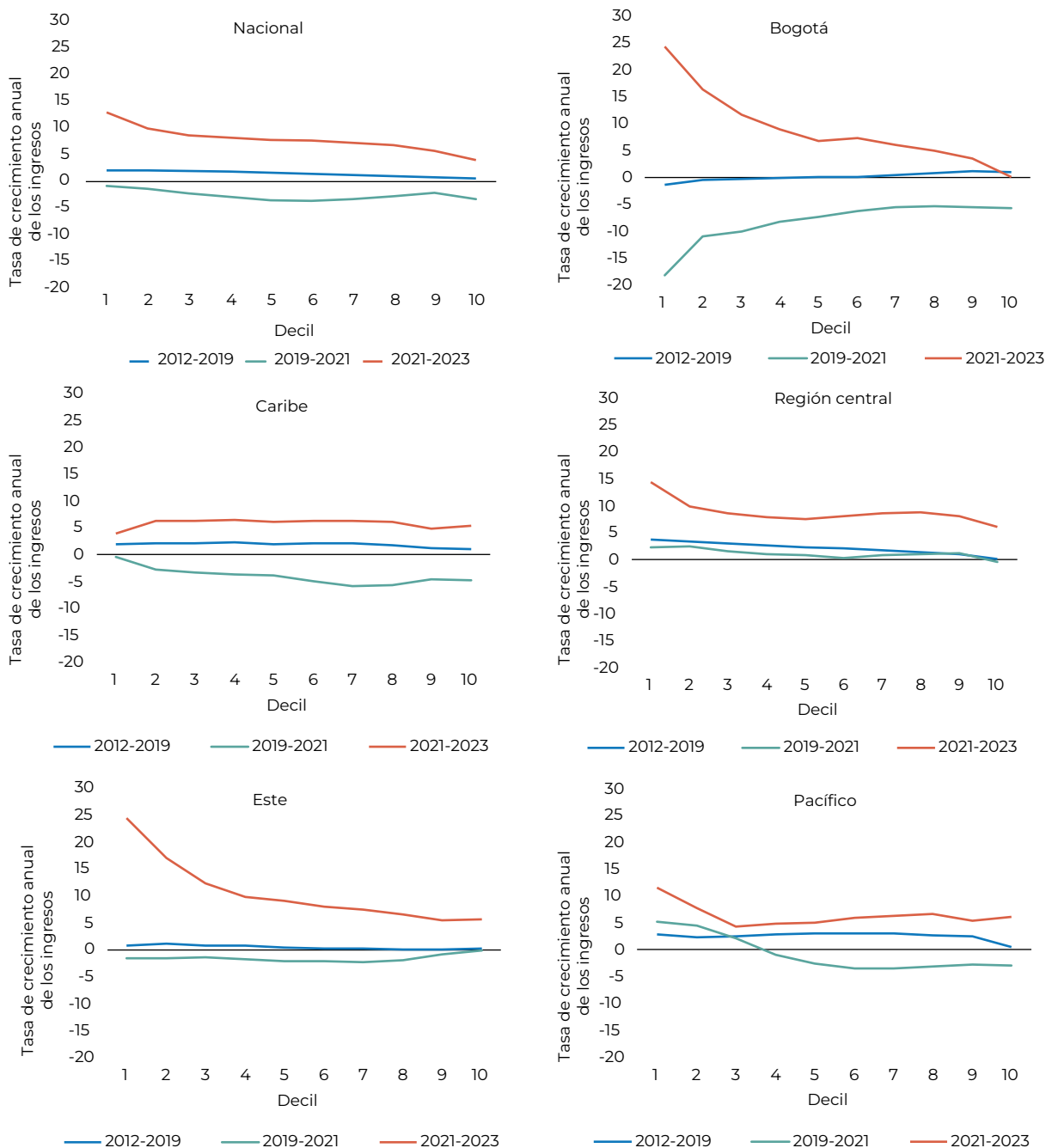
Fuente: GEIH (2023).

privaciones en la actualidad. Departamentos como Chocó, Guainía y La Guajira no vieron las reducciones de pobreza experimentadas en otros lugares del país (figura 17). Los factores geográficos, las instituciones extractivas y la escasa presencia del Estado han sido documentados como impulsores de las desigualdades persistentes a lo largo del tiempo (cuadro 1).



**Figura 13. Curvas de incidencia del crecimiento de los ingresos, por región y decil de ingresos**

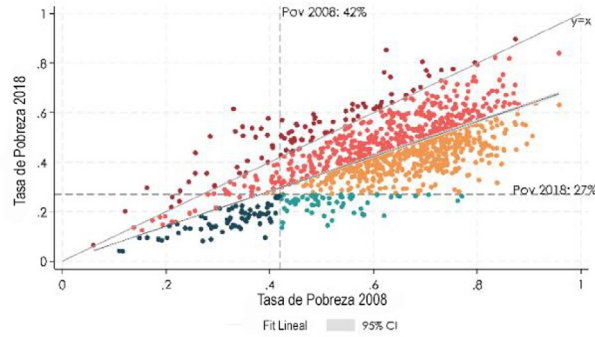
El crecimiento de los ingresos tras la pandemia benefició a los más pobres, pero no fue igual en todas las regiones.



Fuente: Estimaciones a partir de la GEIH de 2012, 2019, 2021, 2023.

**Figura 14. Tasa de pobreza a nivel municipal 2008 vs. 2018 (%)**

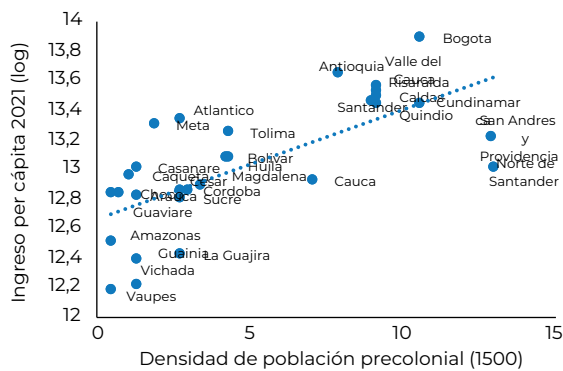
Mientras que algunos municipios redujeron la pobreza a un ritmo rápido, otros lo hicieron más lentamente o no lo hicieron en absoluto.



Fuente: Estimaciones con datos del mapa de pobreza de Acosta, Dávalos y Segovia (2024).

**Figura 16. Correlación entre el ingreso per cápita en 2021 y la densidad de población en 1500**

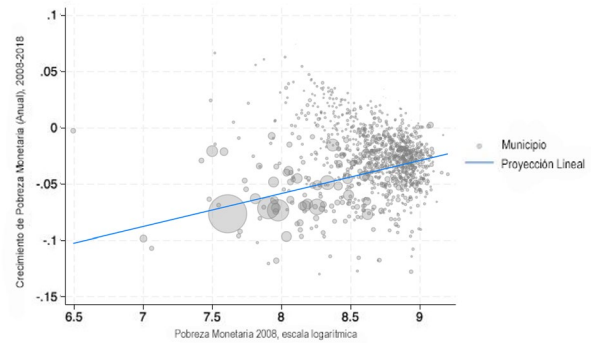
Los lugares que tenían mayor actividad económica en 1500 siguen teniendo mayores ingresos hoy en día.



Fuente: Ingreso per cápita actualizada para 2021, extraída de Maloney y Valencia-Caicedo (2016).

**Figura 15. Divergencia en las tasas de pobreza entre 2008 y 2018 (pobreza municipal en 2008 frente a cambios en 2008-18)**

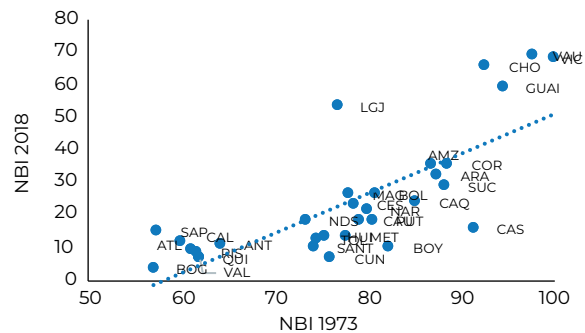
Los municipios más pobres redujeron la pobreza a un ritmo más lento que el resto.



Fuente: Análisis de convergencia realizado para este informe por Acosta, Dávalos y Segovia (de próxima publicación).

**Figura 17. Índice de necesidades básicas insatisfechas 1973 vs. 2018, por departamento**

Las diferencias espaciales en el acceso a los servicios también persisten a lo largo del tiempo.



Fuente: Censos de población de 1973 y 2018, DANE.



## Cuadro 1. Legado colonial y desigualdades regionales

Los factores geográficos, como los recursos naturales o las condiciones de salud, determinaron los primeros patrones de asentamiento durante el periodo colonial (Bonet y Meisel-Roca, 2006), la especialización productiva y la distribución de la actividad económica (Gallup et al., 2003). Sin embargo, el legado colonial parece ser uno de los principales impulsores de las persistentes desigualdades regionales. Durante el periodo colonial, los colonizadores establecieron instituciones muy diferentes en las distintas regiones, desde las altamente extractivas en las regiones mineras, con una elevada presencia de mano de obra esclava, hasta estructuras algo más igualitarias en otros lugares (Bonet y Meisel-Roca, 2006). Esas instituciones persistieron durante el periodo posterior a la independencia, y esta estabilidad explica la persistencia de las diferencias regionales.

Las regiones con una historia de esclavitud e instituciones extractivas, como las costas del Pacífico y el Caribe, siguieron teniendo instituciones económicas deficientes. Esto condujo a una falta de incentivos para la creación de riqueza, una provisión limitada de bienes públicos y una protección inadecuada de los derechos de propiedad. Por el contrario, las regiones más ricas, como la cordillera Oriental, el Valle del Cauca y algunas ciudades del Caribe, se beneficiaron de mejores políticas públicas y de la provisión de bienes públicos (Fergusson et al., 2017). El departamento del Chocó es un ejemplo del legado colonial extractivista, con un modelo de desarrollo basado en el trabajo esclavo que mantuvo a la población en condiciones precarias. Las instituciones de este departamento se centraron en la extracción sin reinversión, lo cual limitó su progreso socioeconómico (Robledo-Caicedo, 2019).

La presencia del Estado se ha concentrado históricamente en las regiones prósperas, lo que se ha traducido en mejores políticas públicas y provisión de bienes públicos en estas zonas. Esta tendencia persistió a lo largo del siglo XX, a pesar del crecimiento económico, la modernización y la urbanización del país (Fergusson et al., 2017). Las políticas de sustitución de importaciones en la segunda mitad del siglo XX pueden haber intensificado las desigualdades económicas al favorecer a los sectores industriales concentrados en las tres principales ciudades del país, imponiendo mayores costos a las regiones dependientes de insumos industriales debido al proteccionismo (Hahn-De-Castro y Meisel-Roca, 2018).

**A pesar de los patrones históricos, la evidencia muestra que un mayor acceso a servicios y activos ha contribuido a reducir la pobreza municipal.** Los análisis de regresión que utilizan datos de pobreza a nivel municipal entre 2008 y 2018 (un periodo de reducción de la pobreza) encuentran que los municipios que experimentaron avances en el acceso a servicios de infraestructura, mejores resultados en salud y educación, y que estaban mejor conectados con los centros económicos, experimentaron una reducción más rápida de la pobreza (ver anexo D). Por ejemplo, un aumento de 1 punto porcentual en la cobertura del acueducto se relacionó con una disminución de 0,055 puntos porcentuales en la tasa de pobreza. Del mismo modo, cada aumento porcentual en el número de personas con educación superior se asoció con una reducción de 1,1 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza. Además, una dis-

minución unitaria del número de muertes infantiles por cada 1.000 habitantes se relacionó con una disminución de 0,3 puntos porcentuales de la pobreza, pero solo para los municipios más grandes (los de más de 30.000 habitantes). En el mismo periodo, los municipios con una mayor proporción de recursos propios, y con un aumento del gasto social en sus presupuestos, también experimentaron una reducción más rápida de la pobreza: un aumento de 1 punto porcentual en la proporción de los ingresos corrientes municipales correspondiente a recursos propios se asoció a una reducción de la tasa de pobreza de 0,026 puntos porcentuales.

**Además, un mejor desempeño fiscal ha contribuido significativamente a la convergencia municipal del PIB per cápita y de los ingresos de los hogares, así como de indicadores de desarrollo como las tasas de pobreza monetaria y multidi-**



**mensional (Acosta et al., s. f.).** De esto se hacen eco Ramírez et al. (2017), quienes mostraron que la variable que más explicaba los cambios en los indicadores de pobreza a nivel municipal en Colombia entre 1993 y 2005 eran los ingresos propios de los municipios—y, en particular, el impuesto predial. Estos autores

también encontraron que las zonas con mejores capacidades administrativas y una base económica más robusta recaudaban más ingresos propios y tenían mayores posibilidades de reducir la pobreza.





## **Capítulo 3.**

Aumentar la equidad en el acceso de las personas a los activos: un catalizador para una mayor movilidad social

## Las oportunidades de acumular activos se distribuyen de forma desigual entre los grupos

**El capital humano, el activo más importante con el que cuentan las personas, sobre todo las pobres, para llevar una vida productiva, difiere mucho espacialmente en Colombia.** Un mayor capital humano, referido principalmente a la salud y la educación, puede conducir a una mayor productividad, ingresos y crecimiento económico general. En Colombia, estos rendimientos no son espacialmente homogéneos; por ejemplo, los rendimientos de la educación superior son mayores para una persona que completó la educación secundaria en una ciudad como Medellín que en Arauca, y tener un título universitario tiene una prima salarial más alta (PNUD, 2024b).

**El acceso a la educación en Colombia ha mejorado sustancialmente con el paso del tiempo, pero las diferencias regionales siguen siendo significativas.** En 2002, las personas mayores de 15 años alcanzaban, en promedio, 7,5 años de educación, y casi el 75 % solo tenía educación primaria.<sup>26</sup> Hoy, el 56 % ha completado el nivel secundario.<sup>27</sup> Sin embargo, las diferencias regionales son enormes, ya que más del 70 % de la población de Bogotá tiene educación secundaria, frente a solo el 28 % en Guainía o el 14 % en Vichada. Las personas que viven en la pobreza y en zonas rurales, las comunidades indígenas y afrodescendientes y las afectadas por el desplazamiento forzado tienen un menor nivel educativo (figura 18). Los migrantes venezolanos tienen un nivel educativo superior al de otros grupos vulnerables, un activo portable con el que contaban antes de emigrar a Colombia.<sup>28</sup>

**Más allá del nivel educativo, la educación de calidad no es accesible para todos, ya que la mitad de los niños de 10 años en Colombia no saben leer correctamente.** La pobreza de aprendizaje, es decir, el porcentaje de niños incapaces de leer y comprender un texto sencillo a la edad de 10 años, es del 51,4 % en Colombia, por encima de Chile (27,2 %), Brasil (46,9 %) y México (47,6 %), pero por debajo de Argentina (59,1 %), Ecuador (65,9 %) o Panamá (78,5 %) (Banco Mundial, s. f.b). Dentro de Colombia, puede llegar al 100 % en algunos municipios,<sup>29</sup> y, en promedio, es peor en los colegios públicos.<sup>30</sup> La pobreza de aprendizaje es mayor en los municipios más pobres (figura 19), y los niños que viven en lugares más pobres tienen menos posibilidades de adquirir una educación de calidad, lo que repercute en su capacidad para salir de la pobreza y en sus perspectivas de vida en general.

**El grupo de población y la zona de residencia también afectan los resultados de salud, lo que se refleja en el hecho de que la mortalidad por causas prevenibles o tratables es muy elevada en algunas zonas del país.** El aseguramiento en salud en Colombia es casi universal (aunque algunos grupos, como los migrantes venezolanos, están rezagados),<sup>31</sup> pero los pobres, las poblaciones rurales, los grupos étnicos y los migrantes infrautilizan los servicios de salud preventiva (figura 20). Este informe también presenta una medida de la mortalidad evitable: la proporción de exceso de mortalidad en comparación con un país o región referente o estándar.<sup>32</sup> En comparación con el estándar, Colombia presenta un panorama desfavorable:

26 Estimaciones basadas en la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de 2002 (DANE, 2002).

27 Estimaciones basadas en la ECV de 2023.

28 Para más detalles sobre otras desigualdades en los resultados educativos, como las tasas de matriculación y abandono escolar, véase Banco Mundial (2021).

29 Un total de 144 de los 1.116 municipios tienen tasas de pobreza de aprendizaje superiores al 80 %. El municipio de La Guadalupe-Guainía tiene una tasa de pobreza por aprendizaje del 100 %, y Puerto Alegría y Puerto Nariño en Amazonas y Puerto Colombia y Cacahual en Guainía tienen tasas de pobreza de aprendizaje superiores al 95 %.

30 La pobreza de aprendizaje es del 60 % en las escuelas públicas y del 30% en las privadas (Demombynes, 2023).

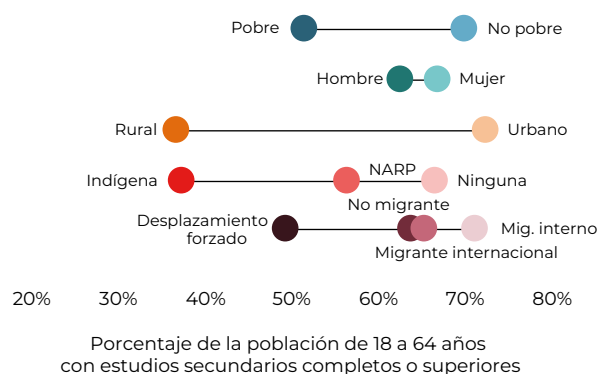
31 El aseguramiento en salud es del 95,9 % en el país, pero del 51 % para los inmigrantes internacionales en 2023. Algunos departamentos también están muy por debajo de este promedio: Vichada (77,5 %) o Arauca (88,1 %).

32 La mortalidad evitable se define como la diferencia entre los niveles de mortalidad de cada año (a nivel municipal) y las tasas de mortalidad inevitables o de frontera, que son los niveles de mortalidad más bajos que pueden obtenerse en cada grupo de edad con las tecnologías y los conocimientos pasados y actuales. Los autores han adaptado la metodología de la *Healthy Longevity Initiative* para construir medidas a nivel municipal. La frontera utilizada en este ejercicio es la de las mujeres de Bogotá y Japón en 2035 (Vega-Landaeta et al., s. f.).

el 74 % de la mortalidad es evitable, y las tasas son más graves para los hombres, los menores de 1 año y las personas de 60 años o más. Colombia, junto con México y Brasil, se encuentra entre los países de ALC con mayores niveles de mortalidad evitable. Por el contrario, países como Chile y Uruguay tienen niveles más cercanos al estándar internacional. Si miramos dentro de Colombia y utilizamos Bogotá como referencia o

**Figura 18. Porcentaje de la población de 18 a 64 años con educación secundaria completa**

El nivel educativo es más bajo entre los grupos pobres, rurales e indígenas.



Fuente: Estimaciones a partir de la ECV (DANE, 2023a); los datos de personas en hogares con víctimas de desplazamiento forzado proceden de la ECV de 2022 (DANE, 2022).

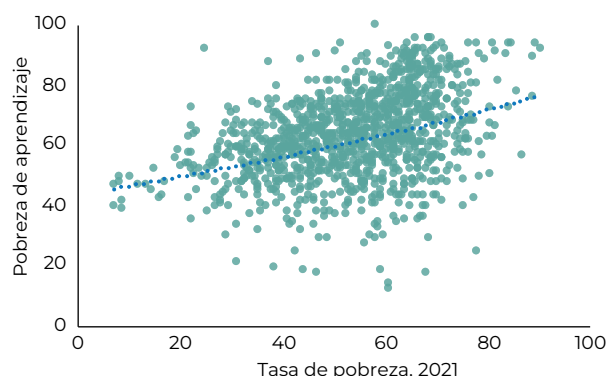
**Las tasas de mortalidad evitable de niños menores de 1 año muestran importantes disparidades territoriales.** La atención prenatal y posnatal tiene un impacto significativo en la prevención de la mortalidad de los niños menores de 1 año y se han ampliado con éxito en todo el mundo. Sin embargo, cada año mueren en Colombia unos 13.000 niños por causas evitables, y en algunos municipios hasta el 90 % de las muertes son evitables. En algunas de las zonas más pobres, como La Guajira y las regiones del Pacífico y la Orinoquia, la mortalidad evitable es especialmente elevada (figura 21). Las enfermedades transmisibles, así como las condiciones maternas, perinatales y nutricionales, son las principales causas de muertes evitables entre los niños menores de 1 año.

**Estas diferencias en los resultados del capital humano reflejan en parte una presencia desigual del Estado en el territorio.** Como se describe en el cuadro 1, la prestación estatal

estándar para los municipios del país, surge un panorama muy heterogéneo: incluso dentro del país, el 45 % de la mortalidad se considera evitable. Las mayores tasas de mortalidad evitable se observan en las regiones del Pacífico, Amazonia, La Guajira y Amazonia-Orinoquia, con municipios que registran entre el 53 % y el 90 % de muertes evitables.

**Figura 19. Pobreza de aprendizaje frente a tasa de pobreza**

Una mayor pobreza monetaria está correlacionada con una mayor pobreza de aprendizaje.



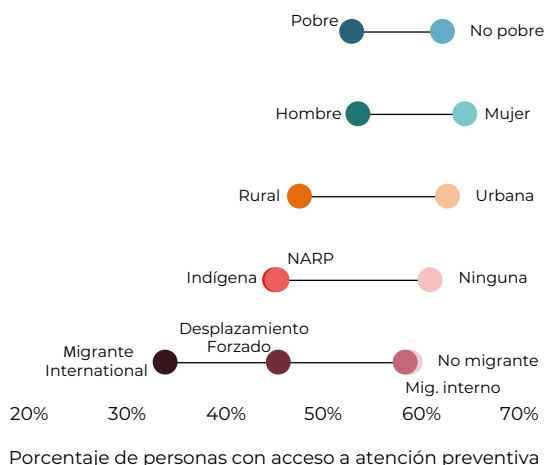
Fuente: Demombynes (2023), con base en datos del censo 2018, Saber 5 2017 y datos del mapa de pobreza de 2021 de Acosta et al. (2024a).

de servicios públicos se ha concentrado históricamente en las regiones prósperas, y ha dejado a los grupos excluidos sin un acceso adecuado a los servicios básicos y las oportunidades. Esto sigue siendo así. Dicha heterogeneidad se mide aquí mediante el Índice de Discontinuidad Estatal (Ceriani et al., s. f), que oscila entre 0 y 1, donde los valores más altos representan una mayor discontinuidad (véase el anexo E para más detalles metodológicos). Para Colombia, esta medida se construye utilizando datos sobre servicios que proporciona el Estado: acceso a agua mejorada, educación (pobreza de aprendizaje) y resultados en salud (mortalidad infantil evitable). En línea con la literatura, los departamentos más pobres históricamente y hasta la fecha, como Vichada, Guainía, Chocó, La Guajira y Amazonas, presentan una mayor heterogeneidad dentro de sus territorios (figura 22). Esta falta de acceso equitativo a los servicios en los territorios más pobres exacerba las desigualdades y debilita

la cohesión social (Ceriani et al., s. f.). En comparación con otros países de la región, como Brasil y Ecuador, Colombia presenta una mayor discontinuidad en la presencia del Estado

**Figura 20. Personas con acceso a atención médica preventiva (%)**

La población pobre, rural, indígena y masculina, así como los inmigrantes extranjeros, tienen menor acceso a atención médica por prevención.



Fuente: Estimaciones utilizando la ECV (DANE, 2023a); los datos de personas en hogares con víctimas de desplazamiento forzado son de 2022.

**Las áreas que sufrieron el conflicto armado también enfrentan una escasa presencia estatal y, por tanto, una menor acumulación de capital humano.**<sup>34</sup> No es posible determinar plenamente si la presencia de grupos armados se tradujo en un menor acceso a servicios y a un menor logro educativo, o si los grupos armados se establecieron en lugares con una menor presencia del Estado. No obstante, utilizando un conjunto de datos novedoso, la evidencia muestra un vínculo entre la presencia grupos armados ilegales en el pasado y un menor capital humano: menor aprendizaje (concretamente, menor rendimiento en lectura y matemáticas en las calificaciones de

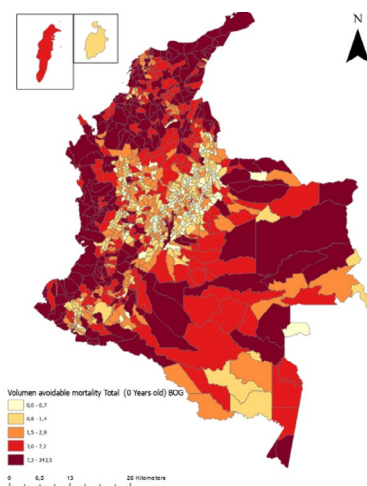
33 Las comparaciones regionales utilizan un índice de discontinuidad construido por tres dimensiones: prestación de servicios, porcentaje de hogares con acueducto en la región y porcentaje de hogares con electricidad); educación (porcentaje de analfabetismo) y salud (tasa de mortalidad infantil).

34 Arjona et al., 2024.

(figura 23).<sup>33</sup> Los niveles de discontinuidad estatal tienden a ser mayores en las zonas rurales (Ceriani et al., s. f.).

**Figura 21. Tasa de mortalidad infantil evitable, frontera de Bogotá**

La mortalidad infantil es grave: algunos municipios tienen hasta un 90 % de evitabilidad.



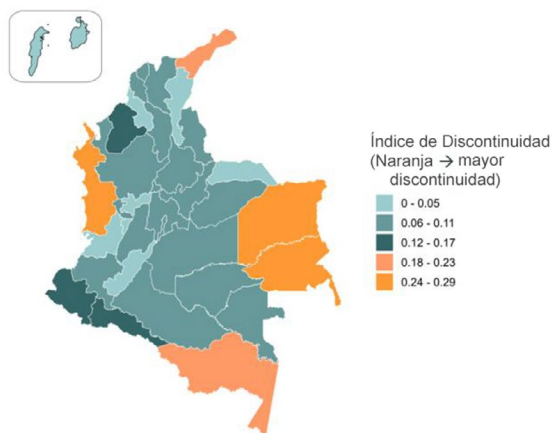
Fuente: Vega-Landaeta et al. (s. f.).

Notas: El total de muertes evitables en menos de un año es de aproximadamente 13,000, 134 (con frontera internacional) y 7,000 (con Bogotá como frontera).

las pruebas estandarizadas al final de la educación secundaria, figura 24), mayores tasas de analfabetismo (un 7 % menos), menor cobertura de alcantarillado (un 20 % menos) y menor acceso a los servicios prestados por el Estado, en comparación con las zonas sin conflicto armado. Además, los municipios en los que los grupos armados ilegales permanecieron más tiempo tienden a tener también un menor nivel educativo, y esta relación no ha disminuido con el tiempo. Esto indica retos adicionales y más severos en la acumulación de activos en estas áreas que se entrelazan con la dinámica del conflicto que experimentaron.

**Figura 22. Índice de Discontinuidad Estatal**

Las regiones más pobres presentan una mayor heterogeneidad en cuanto a la presencia del Estado en sus territorios.



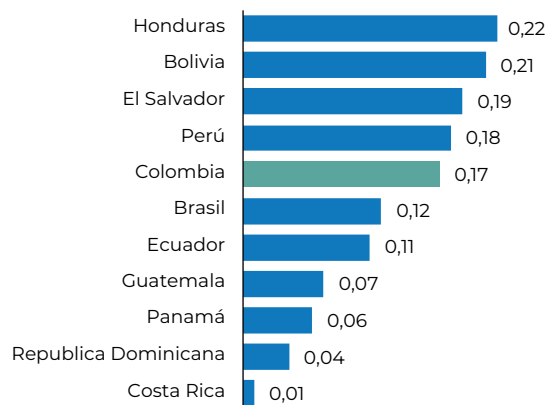
Fuente: Ceriani et al. (s. f.).

Nota: El mapa muestra índices de discontinuidad basados en el porcentaje de hogares sin acceso a una fuente de agua mejorada, el porcentaje de niños de 10 años que no saben leer y comprender textos sencillos y la tasa de mortalidad evitable a los 0 años (por 1.000).

**El capital social, que es fundamental para las oportunidades económicas, también varía entre grupos y regiones.** El capital social se refiere a un activo que fomenta las relaciones personales, la participación cívica y las redes sociales, y puede ser importante para el acceso de una persona al apoyo y las oportunidades. El 56 % de los adultos colombianos cuenta con el apoyo de una red de confianza (DANE, 2023a). Sin embargo, este porcentaje varía mucho según la región: el más alto es del 74 % en Bogotá y el más bajo, del 46 %, en la región central. Cuando se tiene en cuenta el tamaño de la red, el porcentaje de personas con una red de confianza de seis o más personas

**Figura 23. Índice de Discontinuidad Estatal comparable entre países (1 → más discontinuidad)**

Al utilizar un índice comparable entre países, Colombia se sitúa en el centro de la distribución regional.<sup>35</sup>



Fuente: Ceriani et al., López-Calva y Restrepo-Oyola (s. f.).

Nota: El indicador de discontinuidad comparable entre países se construyó a partir del porcentaje de hogares sin acceso a acueducto, el porcentaje de analfabetismo y la tasa de mortalidad infantil (por 1.000).

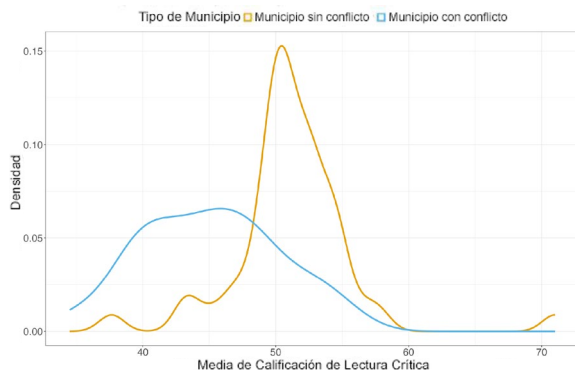
es muy similar en esas dos regiones e incluso más bajo en la región del Pacífico. Además, solo el 15 % de la población mayor de 18 años pertenece a un grupo u organización (DANE, 2023a).<sup>36</sup> Por otra parte, los municipios con presencia de grupos armados ilegales en el pasado perciben un menor goce de derechos y libertades (Arjona et al., 2024) en varias dimensiones, como el voto, la participación política y la libertad de movimiento, en comparación con las regiones no afectadas por el conflicto, tal y como se muestra en la figura 25. Esto puede afectar su capacidad percibida para ejercer su derecho al voto y para crear redes.

35 Los autores también incluyen una especificación para el índice que incluye una dimensión de seguridad (el número de días al año sin episodios de violencia) y una variable adicional para la dimensión de servicio público (cobertura eléctrica).

36 Los grupos pueden incluir juntas de acción comunal, organizaciones religiosas, culturales o deportivas, cooperativas de trabajo, organizaciones étnicas, organizaciones educativas, juntas de complejos residenciales, organizaciones comunitarias u organizaciones de agricultores.

**Figura 24. Resultados en pruebas estandarizadas (Saber 11- lectura) 2014-2019**

Los municipios con presencia de grupos armados en el pasado también obtienen peores resultados de aprendizaje.



Fuente: Arjona et al. (2024).

**El capital natural, principalmente los bosques, se concentra en las zonas más pobres, y su uso es a menudo insostenible y no ha conducido a la reducción de la pobreza.**

Colombia es rica en bosques, sobre todo en las zonas más pobres del Pacífico y la Orinoquia/Amazonia (figura 26). Estos cubren casi el 72 % de la superficie del país, lo que sitúa a Colombia en el décimo lugar del mundo en cuanto a cobertura forestal (Global Forest Watch, s. f.). Sin embargo, el país ha sufrido una importante deforestación, con una pérdida de casi 5 millones de hectáreas en las dos últimas décadas (Global Forest Watch, s. f.) (el 6 % de su cobertura forestal en 2000, equivalente a 30 veces el tamaño de Bogotá). La deforestación ha sido mayor en algunos municipios de las regiones Caribe, Norte de Santander, Antioquia y Amazonia/Orinoquia (figura 27) y se ha acelerado en esas zonas desde el acuerdo de paz de 2016,<sup>37</sup> aunque el ritmo general ha disminuido en el último año. En zonas como la Amazonia, la deforestación está estrechamente vinculada a la proximidad de las carreteras y a cuestiones históricas de tenencia y uso de la tierra (véase el cuadro 2), ya que las tierras adquiridas ilegal-

**Figura 25. Puntuación media (0-6) en la percepción de los derechos y libertades**

La presencia de grupos armados en el pasado está correlacionada con una menor percepción de los derechos y las libertades.



Fuente: Arjona et al. (2024).

mente –de baldíos, territorios colectivos o áreas protegidas– se transforman principalmente en pastos, lo que significa que el ganado da cuenta de un porcentaje importante del aumento de la deforestación (Banco Mundial, 2023c).<sup>38</sup>

**La reducción de la pobreza no está sistemáticamente vinculada al crecimiento de la deforestación.** En otras palabras, además de ser contrario a los objetivos climáticos de Colombia, el uso insostenible del capital natural no ha beneficiado plenamente a las poblaciones más pobres. Por el contrario, existe una correlación positiva entre la deforestación y factores como los cultivos ilícitos, el cultivo de palma de aceite, la ganadería, el crecimiento económico y el crédito agrícola. Entre 2018 y 2021, en particular, la capacidad de los gobiernos municipales surgió como un factor significativo en la lucha contra la deforestación.<sup>39</sup> Así pues, el principal reto es garantizar el uso sostenible del capital natural de forma que lo proteja y beneficie a la vez a las poblaciones pobres que viven en zonas ricas en recursos naturales.

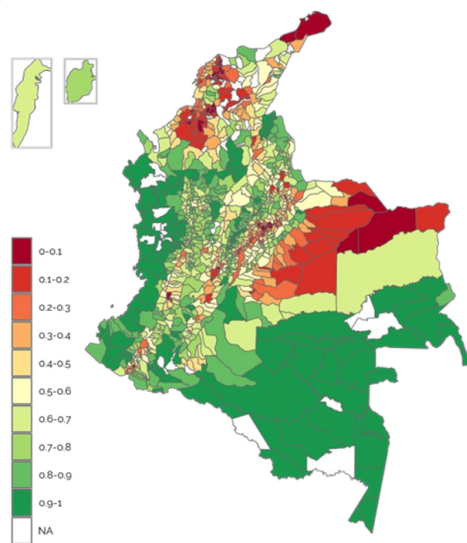
37 Prem et al. (2019) encontraron que las zonas controladas por las FARC antes del alto al fuego permanente experimentaron un mayor aumento de la deforestación.

38 La mayor parte de la deforestación en la zona se produce a menos de 2,3 kilómetros de una carretera e incluso a las afueras de parques naturales nacionales y territorios indígenas. A pesar de la protección legal de la Amazonia para la conservación del medio ambiente, las mismas leyes también crean un sistema de sustracciones que permite sacar tierras de la selva para el desarrollo rural (Cheston et al., 2023).

39 Prem et al. (2019) también encontraron que el aumento de la deforestación después del acuerdo de paz se atenúa en los municipios con mayor capacidad estatal.

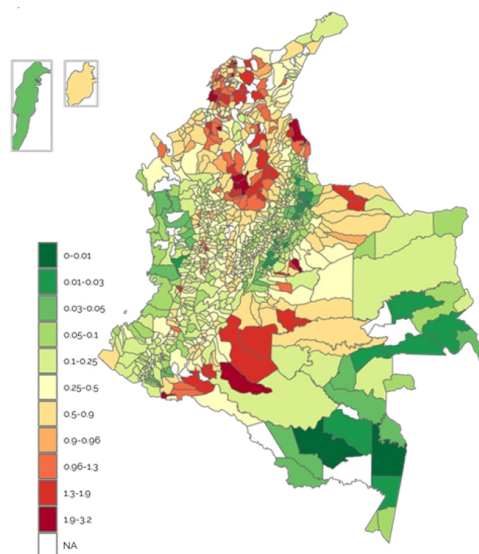
**Figura 26. Proporción de cubierta arbórea, 2008**

La riqueza en capital natural es mayor en las regiones del Pacífico y la Amazonia/Orinoquia (que suelen ser zonas más pobres).



**Figura 27. Crecimiento anual de la deforestación (%), 2008-2018**

Hay un mayor crecimiento de la deforestación en las regiones Caribe, Norte de Santander, Antioquia y Orinoquia/Amazonia.



Fuente: Estimaciones realizadas a partir de datos de Global Forest Watch, coherentes con los datos oficiales del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (Ideam) (más del 90 % de correlación entre los conjuntos de datos).

**Los activos físicos también están desigualmente distribuidos.** La propiedad de vivienda es menor entre los pobres y otros grupos poblacionales<sup>40</sup> (figura 28), y la propiedad de la tierra rural es extremadamente desigual. Esto último es particularmente el caso en ciertas regiones, como el área del Pacífico, Putumayo y Meta, así como en algunos municipios de la región central, ya que cerca de 300 municipios tienen coeficientes de Gini de la propiedad de la tierra rural de 0,8 y superiores (IGAC, 2023) (figura 29). El 1 % de los propietarios rurales con mayores extensiones de tierra posee el 25 % del total de tierras rurales privadas, y llega al 80 % en la región del Pacífico IGAC (2023). Las comparaciones internacionales muestran una con-

centración de la tierra mucho mayor en Colombia que en otros países de la región (Oxfam, 2017). Esta alta concentración y la falta de acceso a la tierra han reducido las oportunidades de las poblaciones rurales e intensificado las tensiones y los conflictos, como se describe en el cuadro 2.

**Con una elevada proporción de pobres viviendo en zonas urbanas, la vivienda y las infraestructuras inadecuadas son las principales fuentes de desigualdad intraurbana.** De los 5,1 millones de hogares en situación de vulnerabilidad habitacional, 4,4 viven en zonas urbanas.<sup>41</sup> Uno de cada seis hogares urbanos reporta déficit cualitativo de vivienda (DANE, 2023a),<sup>42</sup> con importantes brechas regionales: en Vichada, ocho de cada

40 Aproximadamente el 26 % de la población indígena vive en viviendas de propiedad colectiva. La población migrante incluye a los migrantes extranjeros y a los migrantes internos que han vivido en otro país o han cambiado de municipio en los últimos cinco años. La población desplazada son individuos que viven en hogares con al menos una persona víctima del conflicto o del desplazamiento.

41 La vulnerabilidad de los hogares se mide por el hacinamiento y el déficit cualitativo de vivienda (Banco Mundial, 2021).

42 El déficit cualitativo de vivienda se refiere a los hogares que habitan en viviendas que requieren mejoras o adecuaciones para cumplir con condiciones adecuadas de habitabilidad.

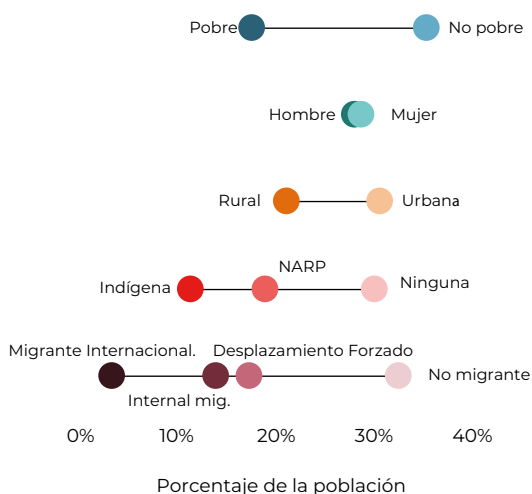


10 hogares urbanos se encuentran en déficit cualitativo de vivienda, mientras en Boyacá o Quindío la cifra es de aproximadamente ocho de cada 100 hogares.

**La falta de materiales adecuados para la vivienda aumenta el riesgo de desastres relacionados con el clima, a pesar de las mejoras a lo largo del tiempo.** Entre 2005 y 2018, el

**Figura 28. Porcentaje de personas en hogares con vivienda propia y escritura registrada a nombre de un miembro del hogar**

Menor propiedad de la vivienda entre los pobres, áreas rurales y grupos étnicos, los inmigrantes y los desplazados.



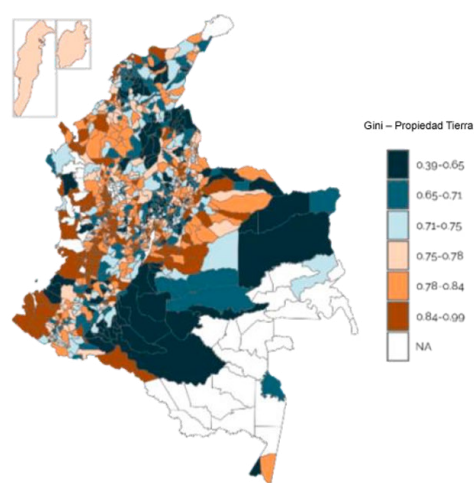
Fuente: Estimaciones a partir de la ECV (DANE, 2022).

**La inclusión financiera también es muy diferente entre grupos y territorios.** La inclusión financiera mejoró sustancialmente en el último año, ya que el número de adultos con al menos un producto financiero aumentó de 14 a 36 millones entre 2006 y 2023 (Banca de las Oportunidades, 2023). Sin embargo, los grupos desfavorecidos siguen enfrentando obstáculos para acceder a los productos financieros, ya que menos del 40 % de la población pobre, rural o indígena vive en un hogar con al menos un producto financiero, frente al 63 % de la población total (figura 30). También prevalecen las brechas regionales

porcentaje de municipios con riesgo bajo y muy bajo de desastres aumentó del 13 al 43 % debido a mejoras en la vulnerabilidad física y social (Alonso-Beltrán et al., 2024).<sup>43</sup> Sin embargo, departamentos del Caribe, como Bolívar o Córdoba, aún tienen más de la mitad de sus municipios clasificados con alto riesgo de choques climáticos.

**Figura 29. Municipios con desigualdad territorial extremadamente alta (coeficiente de Gini > 0,8)**

Gini de la Distribución de la Propiedad Rural 2023 (excluyendo reservas indígenas y territorios colectivos).



Fuente: IGAC (2023).

(figura 31); una de cada tres personas en Cauca o Chocó vive en un hogar con al menos un producto financiero en comparación con cuatro de cada cinco en Bogotá. La infraestructura bancaria es casi inexistente o muy limitada en los municipios de estas regiones, así como en el Pacífico y La Guajira. De hecho, el 22,6 % de los municipios no cuenta con sucursal bancaria y 10 municipios ni siquiera tienen corresponsal bancario (ubicados, principalmente, en Amazonas, Guainía o Vaupés). Además, aunque los corresponsales son el principal punto de acceso a los servicios financieros, sobre todo donde no existen

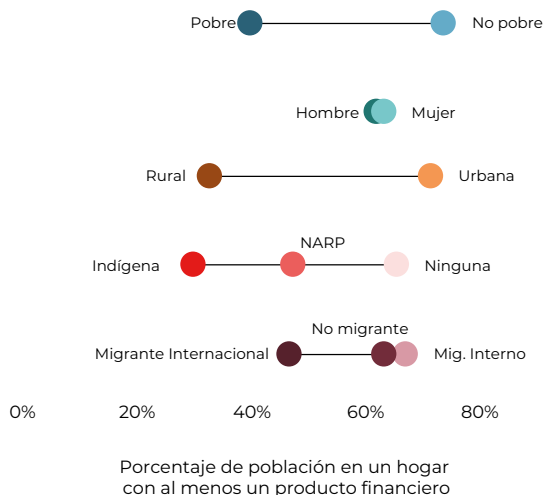
43 El riesgo se refiere a la pérdida o daño potencial a la vida, la salud o los bienes, y se mide en función de la amenaza (probabilidad de ocurrencia de un fenómeno), la exposición (personas, infraestructura o cualquier bien ubicado en zonas propensas a amenazas) y la vulnerabilidad (factores socioeconómicos y físicos que determinan la susceptibilidad a ser impactados por una amenaza).

sucursales bancarias, algunas personas viven demasiado lejos; la distancia media al corresponsal más cercano es inferior a 500

metros en 27 departamentos, pero llega a 11,2 kilómetros en Amazonas (Banca de las Oportunidades, 2023).

**Figura 30. Porcentaje de personas en hogares con al menos un producto financiero**

La inclusión financiera es menor entre los pobres, áreas rurales, grupos étnicos y los inmigrantes internacionales.

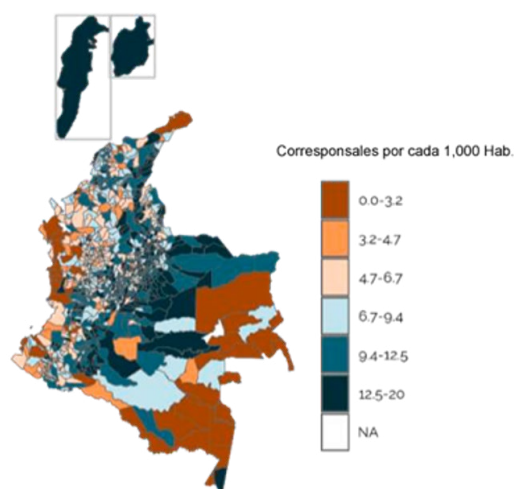


Fuente: Estimaciones a partir de la GEIH de 2023.

Nota: Productos financieros considerados: cuenta corriente, cuenta de ahorro, CDT, hipoteca, préstamo para vehículo, préstamo de inversión, tarjeta de crédito y otros.

**Figura 31. Distribución de corresponsales bancarios por cada mil habitantes 2023**

Hay una distribución desigual de la infraestructura bancaria.



Fuente: Banca de las Oportunidades (2023).

## Cuadro 2. Tierra y pobreza: algunos hallazgos de la literatura

En Colombia, el acceso limitado a la tierra, la alta concentración de tierras y tenencia informal de la tierra y la falta de apoyo a la productividad agrícola en las zonas rurales restringen la generación de ingresos (Ibáñez, 2016; Arteaga et al., 2017). En las zonas rurales, solo dos de cada cinco personas pueden acceder a la tierra, y la informalidad de la tierra es del 52,7 % (Neva y Prada, 2019). La alta informalidad es resultado de procesos complicados y costosos, información catastral desactualizada y barreras administrativas (Arteaga et al., 2017). Además, la desigualdad en la propiedad de la tierra es muy alta, como lo demuestra un coeficiente de Gini de 0,89 (IGAC, 2023), debido a dinámicas históricas que involucran ocupación, violencia, conflicto armado, lavado de activos por parte de narcotraficantes y políticas que promueven la actividad agrícola a gran escala y la acumulación de tierras (Ibáñez y Muñoz-Mora, 2011; Misión para la Transformación del Campo, 2014).

La elevada concentración de la propiedad de la tierra limita el acceso a la misma y provoca la migración de la población rural pobre a zonas menos productivas, lo que contribuye al daño medioambiental y a la infrautilización de la tierra (Banco Mundial, 2004). Solo el 38,6 % de la tierra rural se destina a la agricultura, y la ganadería extensiva predomina sobre la producción agrícola: 79,7 % frente a 20,1 %, respectivamente (Ibáñez 2016). El aumento de la desigualdad de la tierra también se asocia con el número de desplazados, lo que a su vez podría conducir a una mayor concentración de la propiedad rural (Banco Mundial, 2004a).

Los desacuerdos sobre el acceso a la tierra y el uso de los recursos naturales también han dado lugar a conflictos socioambientales marcados por la escasez y los cambios en los ecosistemas (Rincón et al., 2016).

Las iniciativas de reforma agraria que comenzaron en 1936 han sido ineficaces para desconcentrar la propiedad de la tierra o reducir los conflictos por la tierra (Ibáñez y Muñoz-Mora, 2011). La política de tierras más coherente ha sido la adjudicación de tierras baldías, pero sin programas complementarios de aumento de la productividad (Arteaga et al., 2017). De hecho, la participación en programas de entrega de tierras puede llevar a una disminución de la productividad agrícola. Rincón-Barajas (2023) muestra que la productividad agrícola cayó 50 % en los dos años y medio siguientes a la entrega de tierras, y se recuperó solo después del quinto año, si bien la entrega de crédito o asistencia técnica puede mitigar la caída de la productividad. El último intento de reforma rural se derivó del acuerdo de paz con las FARC de 2016, que incluyó un programa de reforma rural integral destinado a aumentar el acceso de las familias campesinas a la tierra. Esto incluyó la creación de un fondo de tierras (con tierras adquiridas o compradas por el Estado y la anulación de tierras baldías adquiridas ilegalmente y ocupadas indebidamente) e instrumentos para mejorar la formalización de la tierra (Arteaga et al., 2017).

## Un menor acceso a activos productivos conlleva menos oportunidades económicas

**Las poblaciones y territorios que tienen un acceso limitado a activos tienen posteriormente menores oportunidades económicas, lo que significa que su capacidad productiva se ve frustrada por su incapacidad para acumular activos.** Una vez que las personas cuentan con activos productivos, su capacidad para generar ingresos depende de cómo utilicen esos activos en los mercados y de los rendimientos que reciban. La mayor parte de los ingresos de los pobres se genera en los mercados laborales (el 73 % en Colombia y el 64 % entre los pobres monetarios), donde utilizan su educación, sus habilidades y su salud para recibir un salario, o donde emplean otros activos, como el acceso a la financiación y a la propiedad, para crear una empresa. Sin embargo, si la capacidad de acumular activos es desigual, como ha ocurrido hasta ahora, es probable que las oportunidades económicas también lo sean. Otros estudios profundizan en los principales retos del mercado laboral en Colombia que tienen implicaciones para la pobreza y la equidad: la elevada informalidad, la baja productividad y el impacto del futuro del trabajo. Estos estudios también proponen políticas para impulsar el crecimiento económico, la productividad y la formalización (próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial; Banco Mundial, 2021).

**Sin embargo, aunque el acceso a los activos fuera el mismo, las diferencias regionales en el uso y los rendimientos dificultan las posibilidades de aprovecharlos.** En términos

de uso de activos, un claro ejemplo es el de las brechas de género en la participación laboral. Colombia ha avanzado en la eliminación de las diferencias en salud y educación en las últimas décadas, pero las mujeres aún enfrentan desafíos para participar en los mercados laborales (Banco Mundial, 2019). La proporción de mujeres jóvenes que no estudian, trabajan ni reciben capacitación (NETC) es cuatro veces mayor que la de los hombres en Colombia, y el 92 % de esas mujeres jóvenes se dedican a las tareas del hogar (Banco Mundial, 2019). Además, la brecha de género en la participación en la fuerza laboral se ha mantenido relativamente estable en las últimas dos décadas, con un 52,5 % de mujeres participando en el mercado laboral frente a un 76,6 % de hombres en 2023 (una brecha de 24 puntos porcentuales, ligeramente inferior a los 28 puntos porcentuales de 2007). En las regiones más pobres, como Chocó, solo el 27 % de las mujeres en edad de trabajar participan en el mercado laboral, en comparación con el 55 % de los hombres en el mismo departamento o el 62 % de las mujeres en Bogotá.

**En términos de rendimientos, también existen brechas regionales.** Los departamentos más pobres, como La Guajira, Chocó, Córdoba y Sucre, enfrentan las mayores brechas de ingresos laborales en comparación con los principales centros económicos. Al utilizar una descomposición Oaxaca-Blinder de las brechas de ingresos laborales de los departamentos en relación con las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali,

Manizales y Bucaramanga), se observa que mientras las diferencias en dotaciones explican casi la mitad de estas brechas de ingresos, las dotaciones de las personas tienen mayores rendimientos en las regiones o ciudades líderes.<sup>44</sup> Esto sugiere la existencia de barreras a la movilidad laboral (la movilidad de las personas se analiza con más detalle en el capítulo 3) y factores locales que dificultan las oportunidades económicas. No es sorprendente que estos departamentos se sitúen sistemáticamente en los puestos más bajos en términos de competitividad, infraestructura, nivel educativo, innovación y eficiencia del mercado.<sup>45</sup>

**Como resultado, el acceso a empleos de calidad es desigual.** El mercado laboral en Colombia es de baja calidad, no solo por los altos niveles de informalidad y los bajos ingresos por hora promedio, sino también por otras dimensiones relativas a la estabilidad, las condiciones de trabajo y la satisfacción laboral, entre otras.<sup>46</sup> Los empleos formales tienen mayores niveles de calidad laboral. Sin embargo, los mismos grupos poblacionales con menor capacidad de acumulación de activos tienen menor probabilidad de acceder a un empleo formal: población pobre, rural, indígenas, afrocolombianos y migrantes internacionales tienden a acceder a empleos de menor calidad (figura 32). En la misma línea, los departamentos con mayores índices de pobreza tienden a tener una menor proporción de empleo formal (figura 33), por debajo del 20 % para departamentos como Nariño, Sucre, La Guajira y Cauca (comparado con el 67 % en Bogotá).<sup>47</sup> La informalidad es persistentemente alta y está fuertemente concentrada, particularmente en los municipios del sur de la región Caribe y las zonas Sur-Occidente

del país, en contraste con la zona Andina, donde se presenta un conglomerado de baja informalidad (Acosta et al., 2024b).

**Millones de familias dependen de los ingresos de pequeñas empresas, generalmente poco productivas, más que de empleos asalariados.** Los micronegocios, aquellos con nueve o menos empleados, constituyen el 99 % del tejido empresarial del país y el 66 % del empleo total.<sup>48</sup> No todos estos micronegocios surgen de una oportunidad de negocio en el mercado (de *oportunidad*), aproximadamente la mitad surgen porque los emprendedores no tienen otra alternativa de ingresos (de *necesidad*). Estos micronegocios de necesidad suelen ser creados por emprendedores procedentes de hogares pobres (el 46 % frente al 30 % de los negocios de oportunidad) y su productividad es menor (figura 34). Espacialmente, la productividad de los micronegocios<sup>49</sup> es menor en los lugares más pobres: la productividad en ciertos departamentos, como Antioquia, Risaralda o Bogotá, es más del doble que en Cauca o Córdoba (figura 35). Alrededor de dos de cada tres micronegocios en Colombia están clasificadas como débiles según el Índice de Robustez de los Micronegocios<sup>50</sup> y también muestran una menor productividad y un mayor porcentaje de propietarios en situación de exclusión productiva (Inclusión SAS y ONU, 2023).<sup>51</sup> Según el tipo de municipio, el porcentaje de micronegocios débiles aumenta desde el 54,6 % de las grandes ciudades y aglomeraciones hasta más del 80 % de los municipios predominantemente rurales. Las mujeres también tienen menos acceso a otras fuentes de ingresos, ya que el 37 % de los micronegocios tienen una mujer como propietaria (Angulo et al., 2023). Además, el porcentaje de micronegocios de propiedad femenina clasificados

44 Es el resultado de una descomposición de Oaxaca del ingreso laboral per cápita de los hogares, utilizando variables como: sexo del jefe, edad y edad al cuadrado, tamaño del hogar, si hay niños en el hogar, nivel educativo del jefe y tipo de empleo.

45 Chocó ocupa el puesto 29 de 33 departamentos, según el Índice de Competitividad Departamental (ICD), La Guajira el 26, Sucre el 23 y Córdoba el 22. Los nuevos departamentos (Vichada, Guainía, Vichada y otros) están por debajo y no se incluyen en la descomposición de Oaxaca de la figura 47.

46 Gómez-Salcedo et al. (2017) construyen un Índice Multidimensional de Calidad del Trabajo basado en seis dimensiones: condiciones laborales, ingresos, seguridad social, estabilidad laboral, percepción del empleo y subempleo. Los autores no solo encuentran bajos niveles generales de calidad del trabajo para Colombia, también valores más bajos para los trabajadores con menor nivel educativo y los trabajadores en empresas de menor tamaño, y sin diferencias por género.

47 Los empleos formales se refieren a los trabajadores asalariados que cotizan a la seguridad social o son autónomos en el sector formal (empresas registradas).

48 Datos de 2019. El universo de empresas considerado en el documento no incluye los sectores de agricultura, finanzas o gobierno, ni los servicios domésticos (Fernández y Sarango, 2023).

49 Medido como valor agregado por trabajador.

50 Según el Índice de Robustez de los Micronegocios (IMICRO), que mide si estas pequeñas unidades económicas acumulan un conjunto de atributos relacionado con la rendición de cuentas, el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y la formalización, que están estrechamente vinculados con el desempeño. Los resultados del IMICRO corresponden al año 2021 (Angulo et al., 2023).

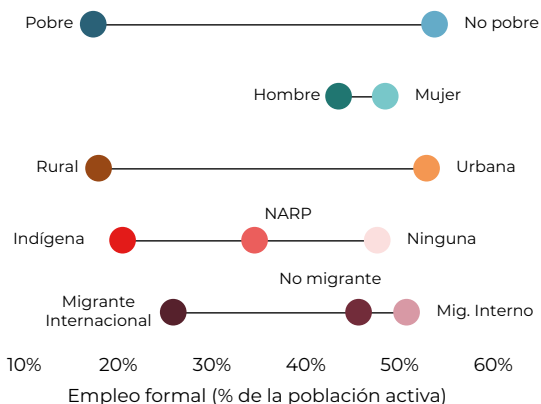
51 Medido por un índice con (i) pobreza monetaria, (ii) protección social e inclusión laboral y (iii) educación y capital humano.

como débiles es del 65 %, mientras que en los de propiedad masculina es del 68 %, y el valor agregado por trabajador en los micronegocios de propiedad femenina es el 60 % del de los micronegocios de propiedad masculina, lo que podría estar relacionado con la mayor carga de tareas domésticas (Angulo

et al., 2023). También se observan barreras a la participación en el mercado en zonas donde los grupos armados impusieron normas que dificultaban la entrada en el mercado con un micronegocio (Arjona et al., 2024).

**Figura 32. Población ocupada con empleos formales (%)**

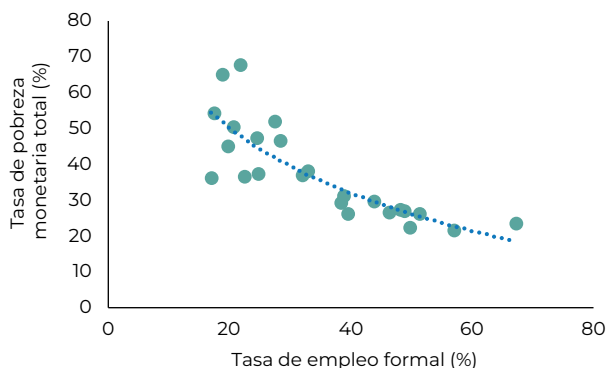
Un menor porcentaje de población pobres, en zonas rurales, inmigrantes y miembros de grupos étnicos tienen empleos formales.



Fuente: Estimaciones a partir de la GEIH de 2023.

**Figura 33. Correlación entre las tasas de pobreza y el porcentaje de personas con empleos formales**

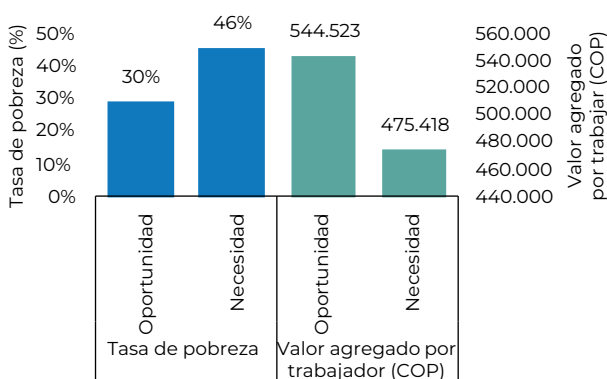
La calidad de los empleos es inferior en los lugares más pobres.



Fuente: Estimaciones a partir de la GEIH de 2023.

**Figura 34. Tasa de pobreza y valor agregado por trabajador, por tipo de microempresa**

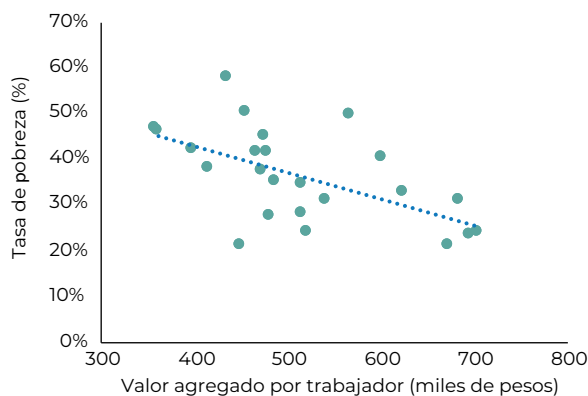
La pobreza y la productividad son diferentes para las microempresas de “oportunidad” y las de “necesidad”.



Fuente: Estimaciones a partir de la GEIH de 2021 y de la Encuesta de Micronegocios (Emicron) 2021.

**Figura 35. Valor agregado por trabajador frente a la tasa de pobreza del departamento**

La productividad de las pequeñas empresas es menor en los lugares más pobres.



Fuente: Estimaciones a partir de GEIH y Emicron (2021).

## Las instituciones no están plenamente preparadas para eliminar las brechas de oportunidades, incluidas las territoriales

**Cada vez se reconoce más el papel de las instituciones en el desarrollo regional.** Las instituciones determinan la capacidad de las personas para acumular activos y la forma en que los agentes económicos se relacionan dentro de un territorio, lo que a su vez influye en el crecimiento económico, el empleo y la productividad de la región. También fomentan la innovación, apoyan un ecosistema empresarial dinámico y mejoran los resultados económicos de los esfuerzos de descentralización. La literatura postula que las regiones rezagadas y periféricas pueden beneficiarse más de las mejoras en la calidad institucional. Por el contrario, las instituciones ineficaces y la corrupción pueden obstaculizar su capacidad de desarrollo (Rodríguez-Pose et al., 2024).

**La estructura institucional de Colombia busca facilitar la prestación de servicios a nivel subnacional, pero se enfrenta el problema de sobreposición de competencias entre los distintos niveles de gobierno.** Hay 32 departamentos y más de 1.000 municipios, cada uno con autonomía política, administrativa y fiscal. Estos gobiernos subnacionales navegan por un complejo panorama legislativo con más de 200 competencias en la prestación de servicios públicos, muchos de ellos fundamentales para fomentar la capacidad productiva de los pobres. Sin embargo, la rendición de cuentas en la prestación de servicios se diluye, ya que los gobiernos subnacionales comparten —sin una definición clara de funciones— la prestación de servicios públicos en múltiples sectores, como la educación, la salud, el agua, el saneamiento, la vivienda y el transporte.<sup>52</sup> Además, los municipios más pobres tienen un menor rendimiento municipal (figura 36). Los problemas de calidad institucional se agravan en las zonas afectadas por conflictos armados; por ejemplo, en las zonas donde los actores armados estuvieron presentes en el pasado, la población recurre menos a las instituciones estatales para la resolución de conflictos (Arjona et al., 2024).

**Para abordar estos retos de coordinación, el Gobierno colombiano ha promulgado leyes para promover la coordinación y la colaboración entre los gobiernos subnacionales y el Gobierno central.** Entre ellas se incluyen la Ley de Regiones (Ley 1962) y la Ley 1955, ambas de 2019, que apoyan las asociaciones regionales y los proyectos de inversión. El Gobierno también ha introducido *Contratos Plan* y pactos territoriales para mejorar la coordinación interinstitucional y apoyar las inversiones estratégicas para el desarrollo regional. A pesar de estas medidas, se necesita un mayor fortalecimiento de la capacidad institucional y la gestión fiscal a nivel subnacional para reducir la desigualdad territorial y mejorar la coordinación en la planificación, la inversión y la prestación de servicios hacia la reducción de la pobreza y el desarrollo regional en general. Esto abre un abanico de posibilidades a través de intervenciones regionales que pongan en común recursos y capacidades.

**Los gobiernos subnacionales también afrontan la generación de ingresos y la autonomía y gestión fiscal.** Los recursos de inversión pública se concentran significativamente en el Gobierno central, a pesar del régimen constitucional que favorece la descentralización. El Gobierno central en Colombia representa casi el 70 % de la inversión pública total, mucho más que otros países de la región de ALC, como Brasil o México (25 %), o Perú o Argentina (36 %) (Eguino et al., 2020). En parte, esta concentración de recursos refleja un proceso de recentralización (López-Murcia, 2022).<sup>53</sup> Las medidas de rendimiento indican deficiencias en la movilización de recursos internos, la inversión pública y la prestación de servicios. La Medición de Desempeño Municipal (MDM) elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) subraya estos problemas, especialmente en los municipios más pobres, que muestran importantes dificultades para movilizar ingresos (figura 37).<sup>54</sup>

52 La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) establece las competencias de los gobiernos municipales y regionales; sin embargo, no proporciona orientación específica sobre los servicios públicos que debe prestar cada nivel de gobierno.

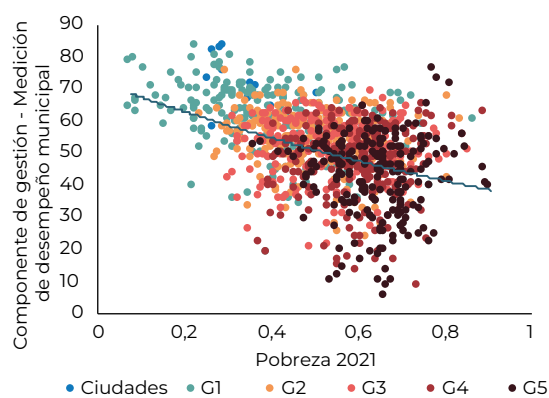
53 La Constitución de 1991 establecía que las transferencias a los municipios estarían vinculadas a los ingresos corrientes de la nación (CRN) y deberían alcanzar el 46,5 % de éstos. Sin embargo, el Acto Legislativo 01 de 2001, que fue una respuesta a la crisis económica de finales de los noventa, desvinculó el crecimiento de las transferencias de los CRN. Como resultado, los recursos distribuidos bajo el Sistema General de Participaciones (SGP) pasaron de representar el 42 % del CRN en 2002 a menos del 22 % en 2023. En la misma línea, los montos promedio de los proyectos del Sistema General de Regalías (SGR) han disminuido aproximadamente 34 %, al pasar de 4,3 billones en 2012 a 2,8 billones en 2023 (datos del DNP).

54 El MDM tiene dos componentes: la gestión, que mide las acciones y los resultados de las administraciones locales hacia la mejora del bienestar de la población; y los resultados, que miden el progreso del bienestar social en términos de educación, salud, servicios públicos y seguridad. La metodología MDM también incluye

El componente de gestión del MDM para 2021 muestra los mayores déficits para los municipios más pobres, especialmente en la movilización de recursos. La calificación de los municipios con índices de pobreza por debajo de la media es el doble que la de los municipios con índices de pobreza más elevados, lo que indica las dificultades de los municipios más pobres para recaudar sus propios recursos para invertir en el bienestar de sus poblaciones. En cuanto a la gestión fiscal, el Índice de Desem-

**Figura 36. Componente de gestión, Medición de Desempeño Municipal 2021**

Los municipios más pobres y con menor capacidad inicial tienen un menor desempeño municipal.



Fuente: DNP (2021).

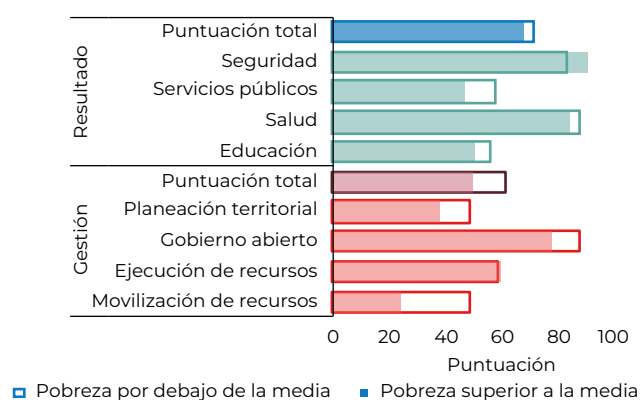
Nota: Los puntos están codificados por colores en función de la clasificación de capacidades iniciales del MDM según cuatro dimensiones: actividad económica, geografía, demografía y recursos (Angulo et al., 2018). G1 corresponde a capacidades iniciales altas; G2, altas-medias; G3, medias; G4, bajas-medias; y G5, bajas capacidades.

**En un contexto de realidades muy diferentes dentro de Colombia, las políticas públicas siguen siendo, en gran medida, uniformes.** Por ejemplo, el 88 % de los municipios están clasificados por el Gobierno en la categoría 6 (categorías de 1

peño Fiscal del DNP destaca el riesgo para la sostenibilidad fiscal de 749 municipios (68 %) en 2022 (DNP, 2022b)<sup>55</sup> y subraya la necesidad de mejorar la gestión de la deuda, la generación de ingresos y la formación de capital. Del mismo modo, el índice señala el bajo rendimiento en áreas críticas entre los municipios más pobres: la tasa de pobreza es un 26 % más alta en los municipios declarados en deterioro fiscal (índice < 40) que en los considerados solventes (índice entre 70 y 80).<sup>56</sup>

**Figura 37. Puntuaciones MDM 2021 para municipios por encima y por debajo de la media de pobreza**

Los municipios más pobres se enfrentan mayores retos en la movilización de recursos.



Fuente: DNP (2021); datos del mapa de pobreza 2021 de Acosta et al. (2024a).

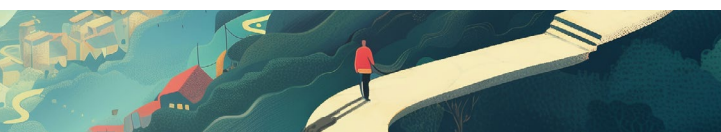
a 6, dependiendo de la población y los ingresos anuales, Ley 617 de 2000), lo que no permite una diferenciación suficiente entre las entidades municipales. Para abordar esta cuestión, la Misión de Descentralización<sup>57</sup> ha explorado otras categorizacio-

una clasificación según las capacidades iniciales de los municipios: G1 nivel alto, G2 nivel alto-medio; G3 nivel medio, G4 nivel bajo-medio, y G5 nivel bajo (Angulo et al., 2018).

55 El Índice de Desempeño Fiscal mide la gestión financiera de las entidades territoriales a partir de dos dimensiones: (i) resultados (dependencia de transferencias, inversión, endeudamiento, superávit o déficit); y (ii) gestión financiera territorial (capacidad de programación y ejecución de ingresos, capacidad de ejecución de inversión, cumplimiento de límites de la Ley 617 de 2000 y bonificaciones por esfuerzo propio o actualización catastral).

56 Sólo dos municipios fueron clasificados en 2022 como "sostenibles" con una puntuación superior a 80.

57 La Misión de Descentralización es una iniciativa liderada por el DNP para elaborar estudios técnicos y aportes sobre el estado actual de la distribución de competencias entre el gobierno nacional y los gobiernos territoriales y proponer iniciativas para reorientar el modelo de descentralización.



nes municipales, teniendo en cuenta factores demográficos, socioeconómicos y medioambientales. Del mismo modo, la OCDE va más allá del nivel municipal para crear una tipología de regiones más grandes que los municipios, pero más pequeñas que los departamentos (regiones territoriales de nivel 2). El análisis de las dinámicas económicas y sociales a este nivel regional podría permitir una mayor diferenciación hacia la coordinación gubernamental subnacional (Bateman et al., 2018).

**A nivel sectorial, las políticas educativas deben reconocer la heterogeneidad de las regiones y los gobiernos subnacionales en cuanto a resultados y capacidad, para que la prestación de servicios a las zonas más pobres sea más eficaz.** El sistema educativo no está totalmente preparado para hacer frente a la disparidad de resultados de aprendizaje en el territorio. La calidad de las escuelas y los docentes es muy diferente en las zonas más pobres que en las más ricas, pero no existe un plan de estudios adaptado ni una política sobre libros de texto y recursos escolares para las zonas subnacionales. De ahí que la carga del desarrollo curricular y la producción de recursos educativos recaiga en los profesores y los directivos de las escuelas. Los profesores mejor preparados tienden a seleccionar las mejores escuelas y zonas, lo que deja a las escuelas más vulnerables con los profesores menos preparados o interinos y a menudo conduce a malas prácticas docentes en los lugares más empobrecidos. Además, las instituciones educativas carecen de recursos para cubrir los costos de los materiales educativos, ya que las escuelas con peores resultados reciben sistemáti-

camente menos fondos del Gobierno nacional. Las entidades territoriales con altos niveles de pobreza en el aprendizaje solo reciben transferencias per cápita marginalmente superiores para la calidad.<sup>58</sup> Sin embargo, las zonas más ricas aportan más recursos propios a la educación, y superan con creces las transferencias del Gobierno central.<sup>59</sup>

**De la misma forma, las familias de las zonas pobres están desproporcionadamente expuestas a mayores riesgos de salud, desnutrición y una mayor carga de enfermedades infecciosas, enfermedades no transmisibles y discapacidad.** Casi 5 millones de colombianos, que en su mayoría viven en zonas remotas y rurales, tienen poco o ningún acceso a los servicios de salud. Cuando la atención en salud es accesible para los más pobres, a menudo es de mala calidad, fragmentada, principalmente curativa en lugar de preventiva, y no está adaptada a las necesidades de la población. Esta situación se ve agravada por las carencias en la disponibilidad de personal médico, medicamentos y financiación en las zonas con mayor concentración de población vulnerable. La escasa disponibilidad y la mala calidad de los servicios de atención primaria en las zonas remotas y rurales es un factor determinante de los malos resultados en salud, sumado a los determinantes sociales de la salud y otros factores. Además, existen pocos incentivos financieros para que las aseguradoras y los proveedores de atención médica garanticen servicios de salud de calidad a las zonas más pobres y desatendidas (Banco Mundial, 2021).

## Como consecuencia del acceso desigual a activos y oportunidades, la movilidad social es baja, lo que conduce a un círculo vicioso de desigualdades

**La movilidad social es una dimensión del progreso.** La desigualdad puede aceptarse hasta cierto punto, sobre todo cuando la desigualdad de ingresos va unida a la movilidad ascendente. Los padres aspiran a una vida mejor para sus hijos, y esos hijos esperan ascender en la escala socioeconómica en lugar de verse destinados al peldaño en el que nacieron. Pero, en realidad, no

todo el mundo disfruta de las mismas oportunidades para llevar la vida que desea, ya que la capacidad de acumular activos suele estar dictada por factores que escapan a su control. Además, la movilidad social es fundamental para un crecimiento más equitativo e integrador. Una mayor movilidad ayuda a potenciar el talento y a crear puestos de trabajo cualificados y, por tanto,

58 El sistema educativo colombiano es descentralizado, lo que permite que las entidades territoriales certificadas en educación (ETC) manejen de manera autónoma las funciones administrativas. Las ETC incluyen departamentos, municipios con más de 100.000 habitantes y municipios más pequeños que cumplan los requisitos de capacidad institucional y recursos, entre otros. El Gobierno central transfiere una asignación por estudiante de las ETC y proporciona fondos adicionales, incluyendo asignaciones de calidad basadas en criterios de equidad, rendimiento y dispersión.

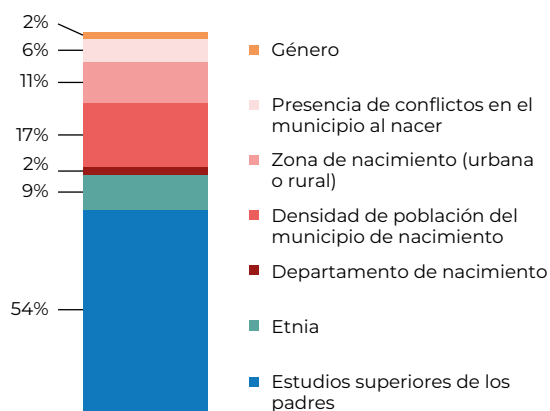
59 Para un análisis más amplio, véase Banco Mundial (2021).



crecimiento económico, más aún en un país de ingreso medio como Colombia (Banco Mundial, 2024b). Por el contrario, como se afirma en el reciente Informe sobre el Desarrollo Mundial 2024, “la inmovilidad social, en su conjunto, frena las energías que impulsan las fuerzas de creación” (Banco Mundial, 2024b).

**Figura 38. Índice de Desigualdad de Oportunidades en el Ingreso Laboral, % explicado por cada circunstancia 2022**

Un tercio de la desigualdad de oportunidades está relacionada con el lugar de nacimiento.



Fuente: Estimaciones basadas en la ECV de 2022, para la población de 20 a 84 años. Las estimaciones corresponden a la desigualdad ex ante (límite inferior), siguiendo a Ferreira y Gignoux (2011). Este índice se estima como el cociente entre la desigualdad explicada por las circunstancias observables al nacer y la desigualdad total. La desigualdad se mide con el Índice de Desviación Logarítmica Media.

**Las ventajas o desventajas económicas suelen persistir a lo largo de varias generaciones.** Hay circunstancias ajenas al control de una persona que influyen en su trayectoria vital y captan la desigualdad de oportunidades en una sociedad, como el lugar de nacimiento, la etnia, la raza, el sexo y el entorno familiar. Como ya se ha comentado, estas circunstancias influyen en las oportunidades de las personas para acumular activos productivos, generar ingresos y dictan una trayectoria

vital más allá de factores como el esfuerzo o la suerte. El Banco Mundial (2024b) sostiene que la inmovilidad social está vinculada a tres factores: (i) las redes, que preservan los grupos sociales y económicos; (ii) los vecindarios, que configuran el acceso a las oportunidades (como se describe a lo largo de este informe) y pueden limitar el movimiento de personas y aglomeraciones; y (iii) las normas, que limitan las oportunidades de algunos grupos (incluidas las mujeres) de acumular activos y llevar la vida que elijan.

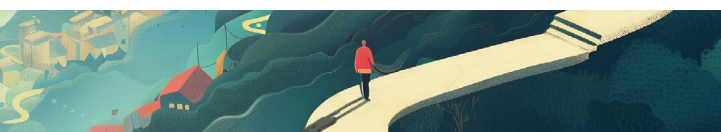
**Existen varias medidas destinadas a captar estas desigualdades de oportunidades y la falta de movilidad social.**

El Índice de Desigualdad de Oportunidades Económicas (IO) representa la parte (límite inferior) de la desigualdad de ingresos que puede atribuirse a las diferencias en las circunstancias pre-determinadas de los individuos. Además, se suelen utilizar dos medidas de movilidad entre generaciones: la movilidad absoluta, que refleja hasta qué punto una generación de niños está mejor que la de sus padres; y la movilidad relativa, que refleja hasta qué punto la posición de bienestar de un individuo en la sociedad es independiente de la posición de sus padres. La IO y la movilidad relativa son medidas que captan la injusticia social y la persistencia de las desigualdades (Narayan et al., 2018). La relación positiva entre la movilidad relativa y la igualdad de oportunidades respalda el hecho de que las circunstancias que escapan al control de una persona son cruciales para determinar la persistencia intergeneracional.<sup>60</sup>

**En Colombia, al menos el 30 % de la desigualdad de ingresos laborales y el 24 % de la desigualdad de ingresos de los hogares (y más del 44% de la desigualdad de ingresos medida por el Gini) está determinada por las circunstancias al nacer.**<sup>61</sup> Una gran parte de esta desigualdad de oportunidades está vinculada al origen socioeconómico de las personas –captado por el nivel educativo de sus padres (figura 38)– y al lugar de nacimiento (que determina casi un tercio de las desigualdades en las oportunidades de obtener ingresos a lo largo de la vida). Colombia sobresale sistemáticamente en la región como un país en el que el lugar de nacimiento es un factor importante a la hora de explicar la desigualdad de oportunidades

60 CAF (2022) constató que en las últimas décadas ha aumentado la probabilidad de que los hijos de familias con ocupaciones de baja complejidad pasen a ocupaciones de complejidad media, pero no a empleos de alta complejidad. Además, no se ha producido ningún cambio en la probabilidad de que los hijos de padres con ocupaciones de nivel moderado obtengan empleos de alta complejidad. Véase CAF (2022) y Brunori et al. (2023).

61 Las estimaciones se basan en las ECV del DANE de 2019, 2021 y 2022 utilizando un conjunto ampliado de circunstancias que incluyen el tamaño del municipio de nacimiento, la presencia de conflictos en ese municipio y métodos de imputación para el nivel educativo de los padres. Más detalles en Dávalos y Monroy (2024).

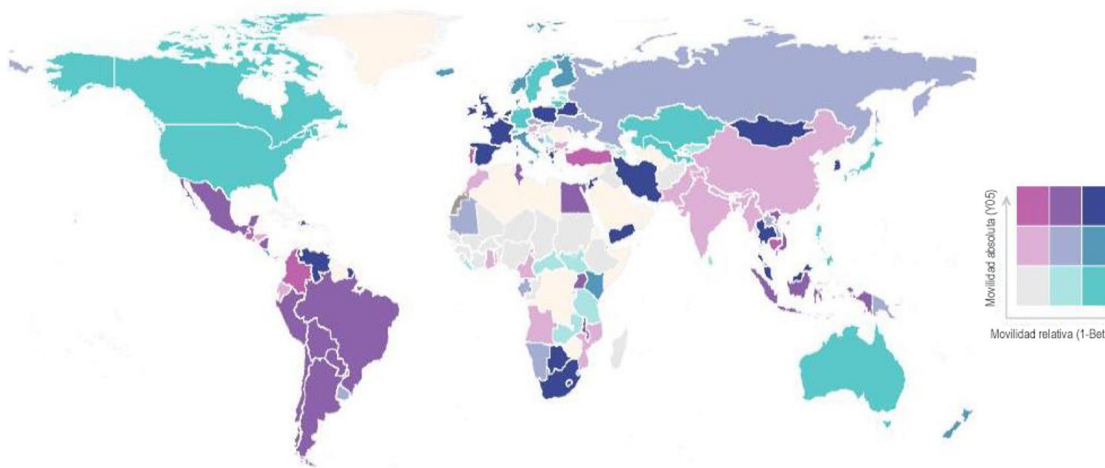


(Brunori et al., 2023). En América Latina en general, más del 20 % de la desigualdad de ingresos actual se atribuye a factores

hereditarios, oscilando entre el 16 % de Argentina y el 32 % de Guatemala (Brunori et al., 2023).

**Figura 39. Movilidad absoluta frente a movilidad relativa en la educación, cohorte de 1980**

Colombia destaca en todo el mundo como un país con una elevada movilidad absoluta y, sin embargo, una movilidad relativa muy baja.



Fuente: Dávalos y Monroy (2024), utilizando la Global Database of Mobility.

**Colombia tiene una de las tasas de movilidad relativa más bajas del mundo.** Los patrones globales muestran que, a pesar de una movilidad absoluta muy alta en educación, muchos países de ALC tienen una movilidad relativa baja (Banco Mundial, 2017). Colombia no es una excepción. La movilidad absoluta es alta: dada la expansión del acceso a la educación, el 78 % de las personas nacidas en la cohorte de 1980 tienen más años de escolaridad que sus padres.<sup>62</sup> Al mismo tiempo, el país tiene una movilidad relativa muy baja tanto en ingresos como en educación en comparación con países de todo el mundo (Banco Mundial, 2021). Es un caso insólito a escala mundial por su elevada movilidad absoluta pero sus niveles extremadamente bajos de movilidad relativa (figura 39). Resulta preocupante que la movilidad de los ingresos tienda a ir detrás de la movilidad educativa (Narayan et al., 2018).

**Más allá de la mala posición global de Colombia en cuanto a movilidad social relativa, algunas regiones del país resultan en peores condiciones.** La construcción de medidas de movilidad educativa relativa a nivel departamental (si bien centrándose en los logros educativos en lugar de tener en cuenta las diferencias en el aprendizaje previamente discutidas) muestra una posición aún más baja que la media nacional y muy por debajo de la media de la OCDE (figuras 40 y 41). Para ilustrar, para una persona nacida en Guainía o Vaupés con padres de bajo nivel educativo, la probabilidad de graduarse de bachiller es inferior al 24 %; para alguien nacido en Bogotá, la misma probabilidad es del 65 %. En departamentos como La Guajira, Vaupés y Guainía, la baja movilidad relativa convive con altos índices de pobreza. Los afrodescendientes, poblaciones indígenas y personas que viven en zonas rurales o en

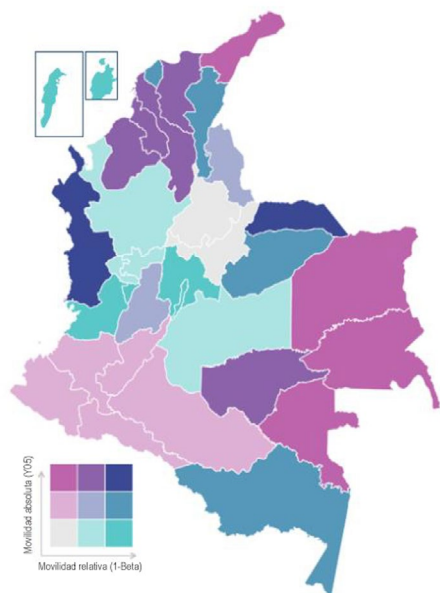
62 Estimaciones calculadas agrupando las ECV de 2019, 2021 y 2022 siguiendo la metodología de Van der Weide et al. (2023). Variable de años de escolarización (YOS por sus siglas en inglés) indicada para la movilidad absoluta.

ciudades más pequeñas tienen peores resultados en cuanto a movilidad social.<sup>63</sup> Sin embargo, es alentador que la movilidad

relativa haya aumentado desde la cohorte de los años cincuenta y que las diferencias entre regiones se estén reduciendo.<sup>64</sup>

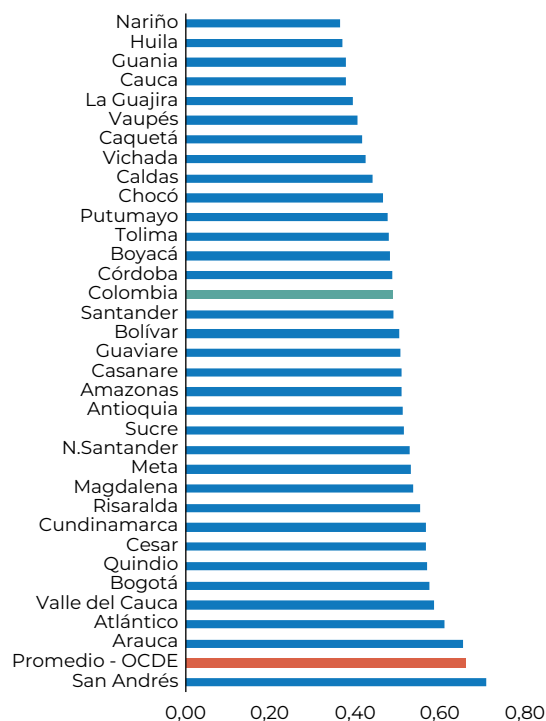
**Figura 40. Pobreza multidimensional frente a movilidad relativa, cohorte de 1980**

La movilidad relativa es especialmente baja en algunas zonas más pobres, como La Guajira.



**Figura 41. Movilidad educativa relativa, departamentos de Colombia y países de la OCDE seleccionados, datos más recientes**

Algunos departamentos de Colombia terminan en peores condiciones de movilidad relativa.

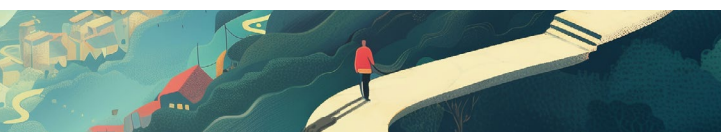


Fuente: Dávalos y Monroy (2024), con estimaciones basadas en la ECV (DANE, 2022).

Fuente: Dávalos y Monroy (2024) con base en la Global Database of Mobility y la ECV (DANE, 2022).

63 Las estimaciones para este informe sugieren que los indígenas tienen menos probabilidades de alcanzar logros educativos independientemente de la educación de sus padres. Por ejemplo, su movilidad relativa es solo el 75 % del nivel de los no indígenas y no NARP (como grupo de referencia).

64 La movilidad absoluta había venido aumentando hasta la cohorte de 1980, con un ritmo mayor en lugares considerablemente pobres, como las regiones Amazónica, Oriental e incluso el Caribe. Por ejemplo, para los individuos residentes en departamentos con alta pobreza y nacidos en la cohorte de 1940, la movilidad absoluta medida como la proporción de adultos que alcanzaban niveles educativos superiores a los de sus padres, condicionada a que los padres no tuvieran el máximo de años de escolaridad, era inferior al 45 %. Para la cohorte de 1980, el porcentaje alcanzó el 73 %. Por otro lado, la diferencia entre regiones en términos de movilidad relativa se ha reducido a lo largo de las cohortes desde la década de 1950, aunque la diferencia sigue siendo elevada entre regiones, con la región del Pacífico muy rezagada.





## Capítulo 4.

La necesidad de impulsar las dinámicas que puede reducir las brechas espaciales

**Tres fuerzas interrelacionadas influyen en la ampliación o reducción de las brechas territoriales: la movilidad laboral, las distancias y las aglomeraciones.** La *movilidad* se refiere a la facilidad o dificultad de los trabajadores para desplazarse por el territorio en busca de mejores oportunidades económicas. La *distancia* se refiere al flujo eficiente de bienes, servicios, capital, información e ideas entre lugares, incluida la distancia física. Las *aglomeraciones* se refieren a la concentración de la actividad económica y de las personas en lugares específicos, lo que tiende a aumentar la productividad y el crecimiento económico (Grover et al., 2022). Arrojar luz sobre cómo han operado estas dinámicas en Colombia puede ayudar a orientar la formulación de políticas. Sin embargo, como se describe en este capítulo, basarse en estas dinámicas no es suficiente. Invertir en los activos de las personas y reducir las distancias a las nuevas oportunidades (a través de una mejor conectividad física y digital) puede permitir que los individuos se desplacen y mejoren sus rendimientos y, por lo tanto, sus ingresos, y también puede ayudar a aliviar la congestión, promover los desplazamientos diarios e igualar los rendimientos en todo el territorio.

## Los desplazamientos de personas no siempre son en busca de mayores ingresos

**El desplazamiento de las personas a zonas con mejores oportunidades económicas puede igualar los niveles de vida de las distintas regiones al mejorar el potencial de ingresos de los individuos.** Promover la acumulación de activos que permitan a los individuos desplazarse –si así lo desean– en busca de mejores oportunidades puede contribuir a reducir las disparidades. Esto implica reforzar la acumulación de activos portables (como la salud, la educación y el crédito) y no portables (por ejemplo, la formalidad de la tierra) que permitan mayores oportunidades económicas. Sin embargo, no todas las migraciones se traducen en estos beneficios económicos esperados. Por ejemplo, cuando la migración está impulsada por la ausencia de servicios básicos, como agua o atención sanitaria, o en respuesta a crisis como desastres climáticos o conflictos, las ventajas previstas pueden no llegar a materializarse. Además, las oportunidades de migración no se distribuyen de manera uniforme; si solo pueden trasladarse los que están en mejor situación económica, podría intensificarse la polarización espacial (Grover et al., 2022).

**No todos los que se desplazan dentro de Colombia lo hacen en busca de mejores oportunidades económicas.** Con un conflicto de décadas, millones de personas han abandonado

sus hogares para huir de la violencia en lugar de para buscar mejores salarios. El desplazamiento forzado ha afectado a casi el 9 % de la población, lo que convierte a Colombia en el cuarto país del mundo con más desplazados internos (figura 42). Este fenómeno afecta de manera desproporcionada a los grupos étnicos, pues afecta al 28 % de la población afrocolombiana e indígena, a pesar de que solo representan el 18 % de la población (Ibáñez y Querubín, 2004).<sup>65</sup> Los hogares afectados por el conflicto, especialmente los que han sufrido desplazamiento forzado, se enfrentan a peores condiciones de vida que la media nacional, con tasas de pobreza de casi el doble (figura 43).

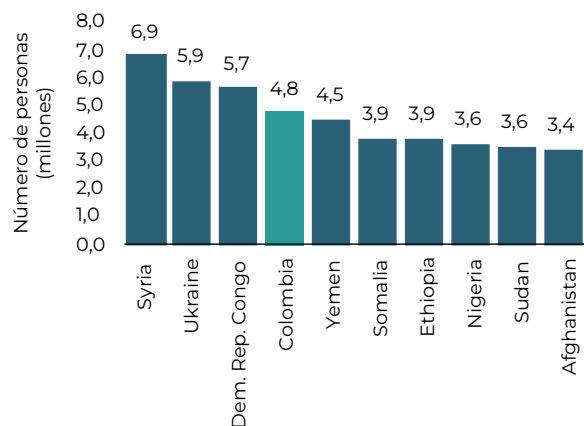
**Algunas personas sí se trasladan en busca de mejores oportunidades, y se trata sobre todo de hombres y de personas con mayor nivel educativo.** Aun así, entre los que se han trasladado (el 9,7 % en los últimos cinco años), solo un tercio lo hizo debido a oportunidades laborales (figura 44). Del mismo modo, la población empobrecida tiende a emigrar para acompañar a otros miembros del hogar más que para buscar mejores empleos. Por lo general, los emigrantes económicos tienden a ser hombres y a tener un mayor nivel educativo, así como más posibilidades de conseguir un empleo asalariado y salir de la pobreza (figura 45).

65 Datos de desplazamiento forzado hasta 2003.



**Figura 42. Número de personas que viven en condiciones de desplazamiento interno (millones, 2022)**

Colombia es uno de los países con mayor número de desplazados internos.

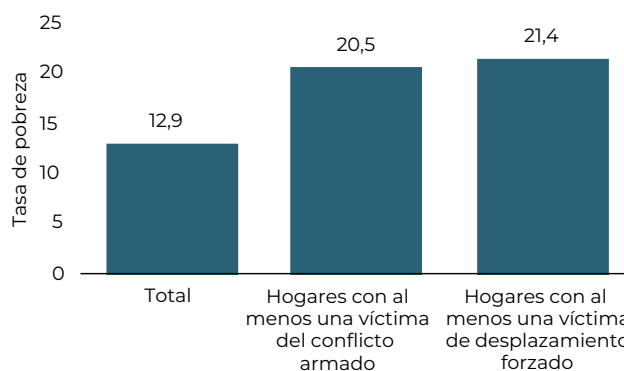


Fuente: Observatorio de Desplazamiento Interno (2023).

**La migración dentro de Colombia a menudo se origina en los departamentos más pobres, aunque las disparidades de activos pueden impedir la plena realización de las ventajas potenciales de la migración.** En lugares de origen con mayor nivel de pobreza aumenta la propensión a emigrar (figura 46). Por el contrario, los lugares más prósperos son receptores netos de emigrantes. Para muchos hogares, la migración representa una oportunidad de obtener mayores ingresos: el 49,5 % de la disparidad de ingresos entre los departamentos y las principales ciudades es atribuible a las variaciones en los rendimientos de las dotaciones individuales, como el capital humano (véase la figura 47). Aunque las barreras a la migración no están for-

**Figura 43. Tasa de pobreza multidimensional, hogares afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado (%)**

Los hogares víctima de desplazamiento forzado presentan tasas de pobreza más elevadas.



Fuente: ECV (DANE, 2022).

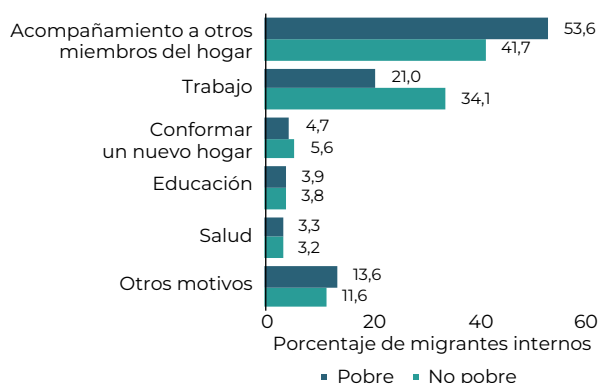
malmente institucionalizadas como en algunos países, existen barreras y pueden afectar desproporcionadamente a los hogares más pobres y a los de las zonas más aisladas. Estas barreras pueden incluir los gastos de viaje, el desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra cualificada y la disminución del capital social en las zonas urbanas, que restringe el acceso a la información. La mejora de las dotaciones de las personas, mediante la mejora de la educación y las cualificaciones, por ejemplo, podría ayudar a reducir las diferencias de ingresos, especialmente en las zonas más empobrecidas. Otros obstáculos institucionales y de mercado, como la informalidad de la tierra, pueden disuadir de la movilidad, ya que los hogares son

reacios a abandonar activos no portables: hasta el 52,7 % de la tierra rural se posee de manera informal (Neva y Prada, 2020), con tasas más elevadas en las regiones más pobres.<sup>66</sup> Además, los vínculos culturales y emocionales, aunque difíciles de cuantificar, también pueden servir como elemento disuasorio de la migración, especialmente en comunidades muy arraigadas.

**Dotar a las personas de los activos que necesitan para desplazarse, si así lo desean, es la principal vía para promover la movilidad en Colombia.** Es fundamental que el país invierta

**Figura 44. Motivos para emigrar en el último año, 2016-2021**

Menos de un tercio de los hogares emigran por motivos económicos.

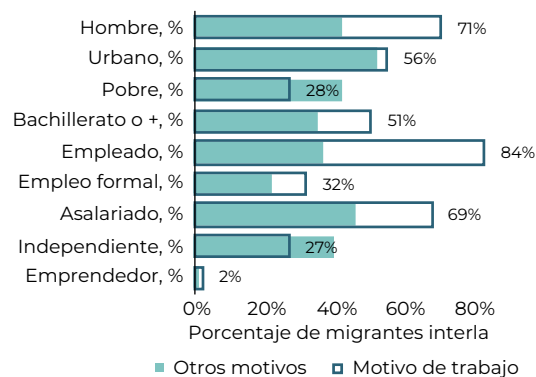


Fuente: Módulo de migración de las GEIH 2016-2021. Las encuestas se consolidaron para obtener información más coherente sobre los motivos de la migración.

en mejorar la calidad de la educación y las competencias relevantes para el empleo, especialmente entre los grupos más pobres y excluidos, ya que esto es fundamental para su potencial de desarrollo y crecimiento y representa un paso hacia la reducción de las brechas entre grupos y territorios. Avanzar en el proceso de formalización de la tierra también dota a los hogares de un activo (más) productivo, al tiempo que elimina potenciales barreras al desplazamiento.

**Figura 45. Características de los migrantes internos, por motivo 2016-2021**

Entre los que emigran por trabajo, hay una mayor proporción de hombres con estudios superiores.



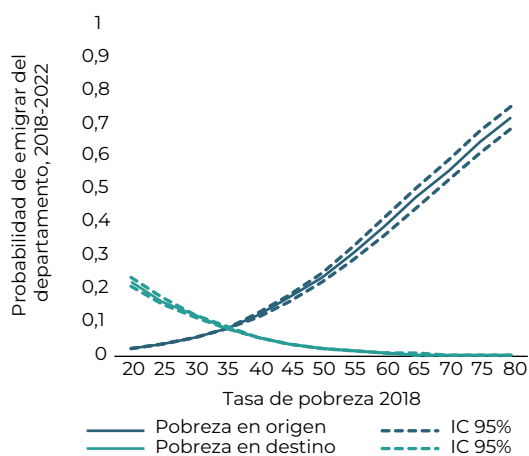
Fuente: Módulo de migración de las GEIH 2016-21. Las encuestas se consolidaron para obtener información más coherente sobre los motivos de la migración.

66 La informalidad de la tenencia de la tierra es del 41,3 % en los municipios con índices de pobreza inferiores a la media nacional y del 57,3 % en aquellos con índices de pobreza superiores a la media nacional.



**Figura 46. Migración interna frente a pobreza en origen y destino**

Hay una mayor propensión a emigrar, ya que los índices de pobreza son más altos en origen y más bajos en destino.

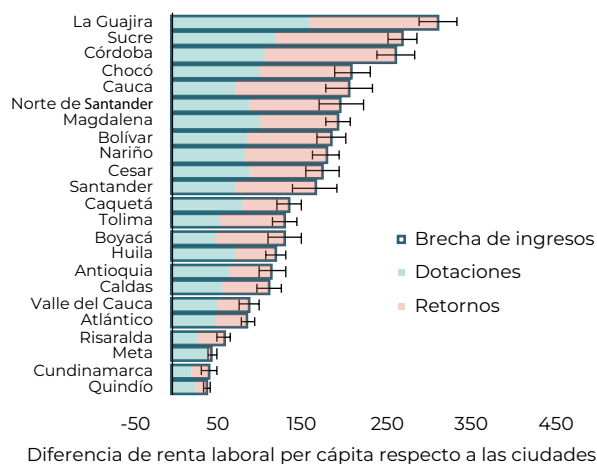


Fuente: GEIH 2022; datos del mapa de pobreza de 2018 de Acosta et al. (2024a).

Nota: La probabilidad de migrar del departamento en los últimos cinco años se estima utilizando como covariables la pobreza en origen y destino, el sexo, la edad, la escolaridad, si es jefe de hogar o cónyuge, el tamaño del hogar y si se identifica como campesino, indígena o NARP.

**Figura 47. Descomposición de la brecha de ingresos laborales<sup>67</sup> en relación con las principales ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Manizales, Bucaramanga), puntos porcentuales**

La migración no producirá los rendimientos esperados para cerrar las brechas de ingresos sin dotaciones adecuadas.



Fuente: GEIH (2022). Se implementó una descomposición del ingreso laboral per cápita de los hogares de Oaxaca utilizando variables como: sexo del jefe, edad y edad al cuadrado, tamaño del hogar, si hay niños en el hogar, nivel educativo del jefe y tipo de empleo.

67 La brecha se calcula con respecto a Bogotá y las áreas metropolitanas de Medellín, Manizales, Cali y Bucaramanga, que tuvieron el ingreso per cápita más alto en 2022. La brecha de ingresos se calcula dividiendo el ingreso laboral per cápita de las cinco áreas metropolitanas entre el del departamento, y luego restando 1. En los departamentos de Antioquia, Quindío, Valle del Cauca y Santander, se compara el departamento sin el área metropolitana respectiva con las cinco áreas metropolitanas.



## Distancias: algunos lugares permanecen aislados, y los riesgos relacionados con el clima podrían amplificar las distancias

**Las distancias pueden poner servicios, mercados y oportunidades fuera del alcance de muchos.** La distancia digital y física puede hacer que las regiones rezagadas y remotas sean menos atractivas para las empresas y limitar el acceso de las personas a más y mejores servicios y oportunidades.

**En Colombia, algunas zonas del país están actualmente desconectadas de los centros económicos<sup>68</sup> debido a la falta de carreteras y otras infraestructuras de transporte.** El estado de las carreteras, especialmente en las zonas rurales, es deficiente; una quinta parte de las carreteras secundarias y un tercio de las terciarias son inadecuadas y están sin pavimentar (Banco Mundial, 2023a). Con datos censales, satelitales y administrativos, este estudio construye categorías de accesibilidad para cada municipio, y captura el tiempo de viaje a los nodos económicos.<sup>69</sup> Muestra que el 21 % de los municipios, que albergan aproximadamente a 4 millones de personas, tienen una accesibilidad baja o están aislados (figura 48). Las distancias son significativamente mayores en las regiones del Amazonas, Orinoquía, Pacífico y sur del Caribe, donde los índices de pobreza tienden a ser más elevados. Existe una correlación positiva entre el tiempo de desplazamiento a los centros económicos y la pobreza multidimensional municipal, lo que refleja el menor acceso a los servicios y a las oportunidades económicas en las zonas más remotas (figura 49). Pero más allá de esto, la conectividad limitada afecta al potencial económico de las regiones. Por ejemplo, el 40 % de los cultivos primarios en Colombia se

producen en zonas con accesibilidad media-baja o baja. Además, la baja conectividad puede fomentar las economías ilegales, ya que el 43 % de los municipios con cultivos de coca están aislados o tienen baja accesibilidad (en comparación con el 17 % de los municipios sin cultivos de coca).<sup>70</sup>

**Las tecnologías digitales pueden ayudar a reducir algunas distancias.** La conectividad digital puede aumentar el acceso a la información y los servicios, reducir los costos comerciales y abrir oportunidades económicas. Sin embargo, existen grandes disparidades espaciales en el acceso a estas tecnologías (figura 51), con menor acceso en las zonas con mayor duración de los desplazamientos. Estas disparidades también se dan entre grupos poblacionales (figura 50). Mientras que el 80 % de la población de Valle y Bogotá tiene acceso a Internet, en Vichada y Vaupés solo lo tiene el 10 %. El acceso a Internet es menor en los lugares más pobres, e incluso cuando está disponible los grupos más pobres tienen menos medios para conectarse. Un informe reciente sobre tecnologías digitales propuso que se desarrollara un marco regulador diferencial para ofrecer conectividad a las zonas rurales y remotas de Colombia (Banco Mundial, 2023b). Incluso dentro de las zonas urbanas, y en particular en presencia de altos costos intraurbanos, hay oportunidades que se pueden aprovechar; entre los países de ALC, Colombia tiene uno de los porcentajes más altos de trabajadores urbanos con empleos adecuados para el teletrabajo, pero sin acceso a Internet en el hogar (Lanchovichina, 2024).

68 Los centros económicos se definen usando varios criterios: primero, 29 capitales de departamento (San Andrés, Mitú, Agua de Dios e Inírida) siguiendo la metodología de conectividad del DNP, y 21 municipios adicionales seleccionados por: luces nocturnas (entre el 25 % de las ciudades más brillantes), categorización de municipios de alto desarrollo (C y G1) y ubicación (áreas cercanas especialmente aisladas).

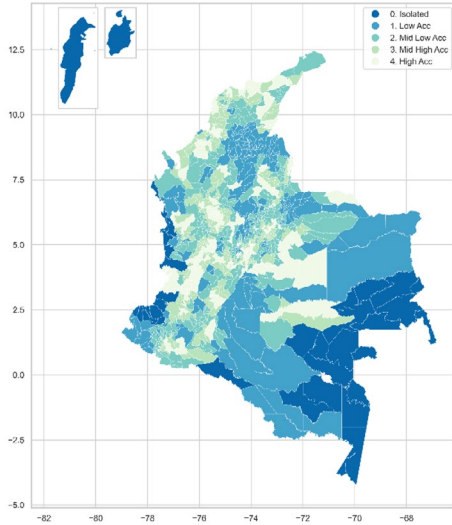
69 La accesibilidad baja se refiere a un tiempo de viaje de más de seis horas a la ciudad desarrollada más cercana (de las cinco consideradas), mientras que los aislados son municipios sin camino a las cinco ciudades más desarrolladas o cuya red de carreteras más cercana está a más de 2 kilómetros de distancia. Las estimaciones de accesibilidad se basan en diversas fuentes de datos: Red personalizada de Open Street Maps (498.239 km de red vial y 19.120 km de red hídrica), área censal urbana del Marco Geostadístico Nacional del DANE de 2018 y un compuesto de productos de mármol negro de la NASA de 2022 (Análisis sobre accesibilidad vial adicional a este informe).

70 Análisis sobre accesibilidad vial para este informe.



**Figura 48. Categorías de accesibilidad basadas en el tiempo de viaje, por municipio (color más oscuro → distancias de viaje más largas)**

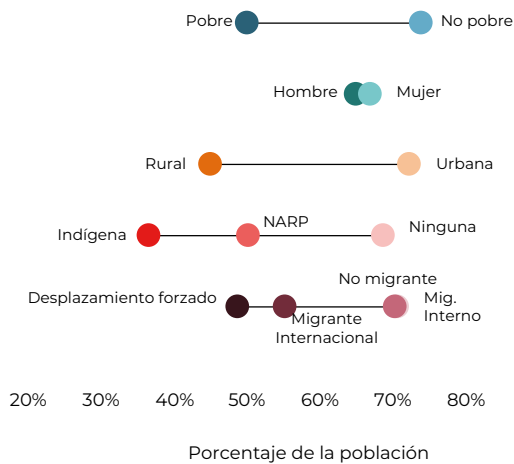
Algunos municipios están bastante aislados o alejados de los centros económicos.



Fuente: Análisis sobre accesibilidad vial para este informe, utilizando Open Street Maps, el censo de 2018 y los datos de luces nocturnas de la NASA de 2022.

**Figura 50. Porcentaje de la población con acceso a Internet**

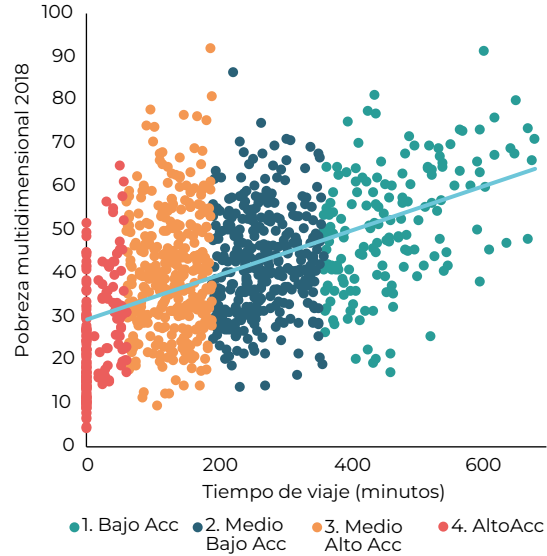
Los grupos pobres y étnicos, los emigrantes y las víctimas de desplazamientos tienen menor acceso a Internet.



Fuente: ECV (DANE, 2023a). Los datos de hogares con desplazamiento forzado son de 2022.

**Figura 49. Tiempo de viaje (minutos) frente a tasa de pobreza multidimensional, 2018**

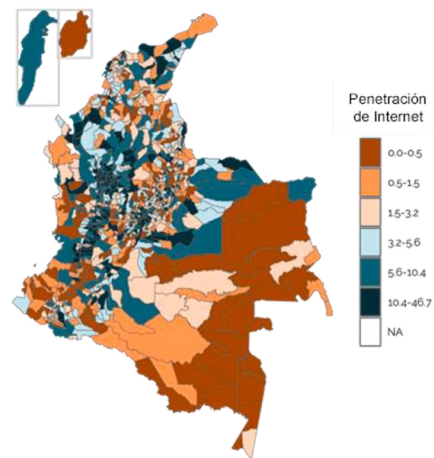
Cuanto mayor es el tiempo de desplazamiento a los centros económicos, mayor es la tasa de pobreza multidimensional.



Fuente: Análisis sobre accesibilidad vial para este informe, utilizando datos del censo de 2018, estimaciones de pobreza multidimensional del censo de 2018, Open Street Maps, y datos de luces nocturnas de la NASA de 2022.

**Figura 51. Penetración de Internet, 2021**

Las zonas periféricas y pobres del país tienen menor acceso a las tecnologías digitales.

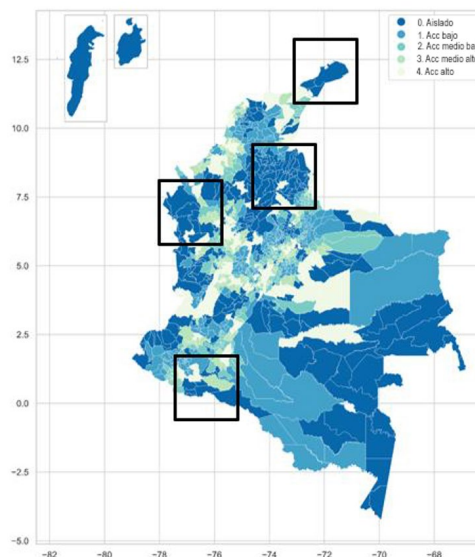


Fuente: Datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).

**Los desastres relacionados con el clima son cada vez más frecuentes y afectarán a las distancias físicas.** La frecuencia y los daños de las catástrofes naturales han aumentado en Colombia desde 1998, siendo Antioquia, Putumayo, Santander y Caldas los departamentos más afectados (Ayala-García y Ospino-Ramos, 2023). La superposición de los datos de conectividad con los datos de eventos sobre inundaciones y deslizamientos de tierra muestra que la periferia (más pobre) corre el riesgo de quedar cada vez más aislada debido a eventos adversos como inundaciones (figura 52) y deslizamientos de tierra. Se trata de lugares con mayor exposición, mayor vulnerabilidad a eventos relacionados con el clima y mayor pobreza (Banco Mundial, 2023c). El cambio climático también tendrá un efecto negativo sustancial en los salarios que afectará especialmente a los trabajadores más pobres y rurales más que a los urbanos más ricos (Banco Mundial, 2021).

**Figura 52. Categorías de accesibilidad en caso de inundación grave, en comparación con la referencia de la figura 48**

Las catástrofes relacionadas con el clima pueden aumentar las distancias.

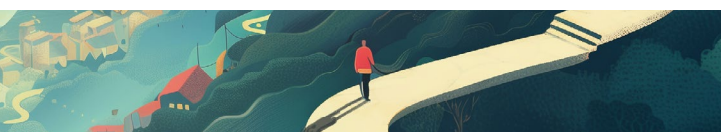


Fuente: Análisis de accesibilidad vial para este informe, combinando los datos de accesibilidad con datos del Portal de Conocimientos sobre el Cambio Climático del Banco Mundial, datos de eventos adversos sobre inundaciones y deslizamientos de tierras; Proyecto de Intercomparación de Modelos Acoplados n.º 5 (CMIP5).  
Nota: El periodo de retorno de 50 años corresponde a una probabilidad de exceder de 1/50, equivalente a un 2% para un año determinado.

## La promesa de las ciudades: Las ciudades pueden ofrecer un mejor acceso a los servicios, pero no siempre a mayores ingresos

**Las aglomeraciones tienen el potencial de ofrecer mejores puestos de trabajo y oportunidades empresariales y un acceso más asequible a los servicios básicos.** Las economías de escala derivadas del aumento de la densidad facilitan la prestación de servicios públicos a menor costo y, por tanto, la acumulación de activos como el capital humano. Las aglomeraciones también prometen mayor productividad e innovación, desde la concurrencia y el flujo de ideas hasta menores costos de intercambio de conocimientos (Grover et al., 2022; Rodríguez-Pose et al.,

2024). Así pues, las aglomeraciones se consideran desde hace tiempo una vía para la reducción de la pobreza (Glaeser, 2012). Sin embargo, la promesa no siempre se cumple. Las ciudades suelen ser costosas, estar congestionadas y contaminadas, costos que a menudo socavan los beneficios que pueden ofrecer la densidad y la proximidad. Las nuevas investigaciones apuntan al papel de la inversión en ciudades secundarias como motor de la reducción de la pobreza (Christiaensen y Kanbur, 2016). La discriminación en el mercado laboral también puede limitar



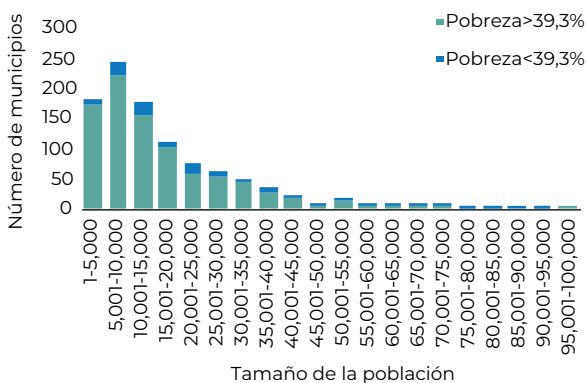
la capacidad de ciertos grupos para cosechar los beneficios que las aglomeraciones pueden proporcionar (Grover et al., 2022). Por ejemplo, casi la mitad de la población migrante venezolana en Colombia, que vive sobre todo en ciudades, ha tenido dificultades para encontrar trabajo, y un tercio de ellos afirma que se debió a la discriminación relacionada con su nacionalidad (DANE, 2023b). Del mismo modo, existe una correlación entre los prejuicios implícitos de los orientadores laborales de los servicios públicos de empleo y las tasas más bajas de remisión de afrodescendientes a ofertas de trabajo (Duryea et al., 2024).

**En Colombia, la limitada accesibilidad dificulta los beneficios de las aglomeraciones.** Un número significativo de municipios muy pequeños presenta tasas de pobreza superior

res a la media nacional (figura 53). Debido a la pequeña escala de estos municipios, sus habitantes se beneficiarían del acceso a las oportunidades que pueden ofrecer las ciudades más grandes. Además, 234 municipios están aislados o tienen poco acceso a centros económicos (figura 54). El análisis encuentra una alta correlación positiva entre menor densidad, mayores tiempos de desplazamiento y menor educación, lo que indica que muchos municipios están simultáneamente más aislados y menos poblados, con una población menos educada. Como ya se ha señalado, las distancias y los obstáculos a la movilidad (como el bajo nivel educativo y de cualificación) pueden limitar el acceso de las personas a las ciudades.

**Figura 53. Número de municipios de menos de 100.000 habitantes, por tasa de pobreza y tamaño de la población**

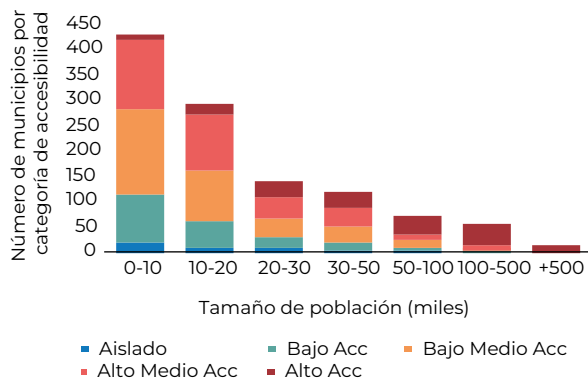
Cientos de municipios son muy pequeños y tienen una elevada pobreza.



Fuente: Proyecciones de población y mapa de pobreza de 2021 de Acosta et al. (2024a).

**Figura 54. Número de municipios por categoría de accesibilidad y tamaño de la población**

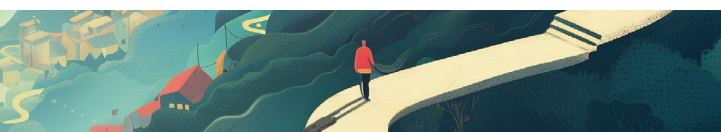
Muchos municipios pequeños están desconectados de los centros económicos.



Fuente: Proyecciones de población e índice de accesibilidad para este informe.

**Además, las ciudades colombianas no siempre están preparadas para ser motores de prosperidad.** Los resultados para Colombia indican la presencia de “aglomeraciones estériles” (Grover y Maloney, 2022), en las que el crecimiento urbano no está impulsado por la transformación estructural ni por las ventajas típicas de las economías de aglomeración y, en cambio, los beneficios se ven contrarrestados por los altos costos (Grover y Maloney, 2022; Ianchovichina, 2024). Así pues, el aumento de la densidad en las ciudades puede verse impulsado por otros elementos que, a su vez, podrían elevar los costos globales y congestionar más las ciudades. Por ejemplo, la afluencia de personas a las ciudades podría estar impulsada por la búsqueda de servicios básicos que no están disponibles en las localidades de origen. De hecho, las ciudades colombianas parecen ayudar a reducir la pobreza multidimensional (mayores servi-

cios), pero no la pobreza monetaria (mayores ingresos) (Banco Mundial, 2021). Además, los desplazamientos podrían estar impulsados por la búsqueda de proximidad a los mercados en ausencia de infraestructuras de transporte adecuadas. Bogotá, por ejemplo, es la ciudad más congestionada del mundo, y hay pruebas de falta de inversión en carreteras que conecten la capital con ciudades del norte, noroeste y suroeste (Ianchovichina, 2024). Esta búsqueda de proximidad puede darse incluso dentro de las ciudades a nivel de barrio, en un contexto en el que la vivienda y las infraestructuras inadecuadas son las principales fuentes de desigualdad intraurbana en Colombia (Banco Mundial, 2021). El coeficiente de Gini de los ingresos dentro de las ciudades más grandes de Colombia osciló entre 0,550 en 2002 y 0,510 en 2021.





## **Capítulo 5.** Trazando la trayectoria: una agenda de políticas

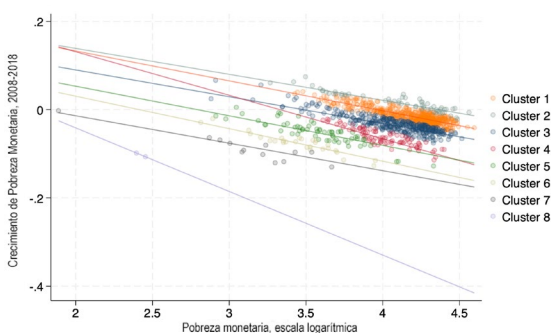
**Este capítulo presenta opciones de políticas para aumentar el acceso a activos y oportunidades económicas de grupos poblacionales y territorios desfavorecidos en Colombia.** Su objetivo es contribuir al diálogo de políticas, sobre todo teniendo en cuenta que el Gobierno colombiano ha dado una gran prioridad a la inclusión y a la convergencia regional.<sup>71</sup> El capítulo utiliza una lente territorial como contribución clave al discurso sobre políticas que también es relevante para las desigualdades intergrupales. Por un lado, existe una superposición entre los grupos que sufren privaciones (en particular los grupos étnicos) y una concentración en determinados territorios. Además, los gobiernos subnacionales desempeñan un papel en la prestación de muchos de los servicios que necesitan todos los grupos poblacionales, especialmente los más desfavorecidos. Existe una amplia bibliografía que amplía este diagnóstico sobre las desigualdades entre grupos de población y las políticas para abordarlas (véase el anexo F).

**Las opciones de políticas que aquí se presentan se basan en análisis ya existentes, así como en nuevos conocimientos.**<sup>72</sup>

No pretenden ser exhaustivas, ni incluyen las políticas económicas necesarias para impulsar el crecimiento económico, la productividad y la formalización. Estas últimas se abordan en otros informes, como el del Banco Mundial (2021), que también incluye un análisis de las transferencias de asistencia social, el próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial y un próximo informe del Banco Mundial sobre el crecimiento económico regional en Colombia.<sup>73</sup> Este último profundizará, por ejemplo, en cómo mejorar el sistema de transferencias fiscales a los gobiernos subnacionales.

**Figura 55. Conglomerados de pobreza monetaria a nivel municipal, 2008-2018**

Los patrones de convergencia varían según el conglomerado



Fuente: Acosta et al. (2024a).

**El diseño de políticas con una perspectiva espacial sigue siendo una oportunidad desaprovechada en Colombia.** A nivel mundial, se ha prestado cada vez más atención al diseño y la aplicación de políticas mejor adaptadas a los contextos y las dotaciones locales (estrategias sensibles al lugar), y que equilibren las políticas y prioridades diseñadas a nivel central con las obligaciones, instituciones y prioridades a nivel local y regional.<sup>74</sup> Aunque deben tenerse en cuenta las jurisdicciones políticas, el uso de una óptica espacial significa que lo primero es comprender los retos y oportunidades regionales más allá de las fronteras departamentales o municipales. Una vez comprendido bien este contexto regional, los responsables de política pública pueden diseñar funciones y responsabilidades para los distintos niveles de gobierno y los departamentos y municipios pertinentes.

**Pensar desde el espacio los retos del desarrollo exige incorporar tres principios fundamentales<sup>75</sup> en el diseño de las políticas.**

**En primer lugar, las políticas diferenciadas reconocen la singularidad de las necesidades y los retos regionales y se alejan de los enfoques uniformes.** A lo largo del informe se han descrito las diferentes realidades que existen en el país, así como los retos derivados de las políticas uniformes. La noción de “clubes de desarrollo” se utiliza cada vez más para aplicar estrategias de desarrollo que se ajusten a las particularidades de los distintos lugares. Este enfoque podría orientar el nivel de complejidad de las intervenciones de políticas para garantizar

71 Prioridad en el Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026).

72 Incluido el Banco Mundial (2019, 2021 y 2023c).

73 El informe se centrará en las tendencias de convergencia del crecimiento regional, la transformación estructural y su relación con los incentivos a la deforestación en Colombia, las oportunidades que ofrecen las tendencias a la deslocalización del comercio y una revisión del sistema de transferencias fiscales.

74 Para una revisión completa de la literatura sobre estrategias de desarrollo territorial, véase Rodríguez-Pose et al. (2024).

75 Rodríguez-Pose et al., 2024.



que sean adecuadas para cada lugar.<sup>76</sup> Este concepto no solo se aleja de las políticas uniformes, también evita estrategias excesivamente granulares (por ejemplo, únicamente a escala municipal o incluso por debajo de ella) que no aprovechan plenamente las externalidades de las aglomeraciones sobre ingresos más altos, o el potencial de las economías de escala en la prestación de servicios a la población, sobre todo en los lugares menos prósperos o más pequeños. En otras palabras, las políticas atomizadas tampoco son la respuesta.

**Existen numerosas formas de definir y medir un club de desarrollo, dependiendo del objetivo de la política.** Los clubes de desarrollo pueden agrupar municipios que se parezcan en varias dimensiones, como sus niveles de pobreza, composición económica y retos para el crecimiento. Un club de desarrollo podría construirse como una medida dinámica, incorporando información de la trayectoria de una región. El Índice de Trampas de Desarrollo es una de estas medidas dinámicas.<sup>77</sup> Los clústeres de convergencia de la pobreza y el ingreso también pueden aportar información adicional; por ejemplo, la figura 55 muestra que la tasa de convergencia de la pobreza monetaria es notablemente más lenta en el clúster 1 que en el clúster 7.<sup>78</sup> Giles Álvarez et al. (2024) también proponen clústeres de departamentos utilizando indicadores económicos y sociales.

**Por último, puede afirmarse que el principio de diferenciación de políticas puede aplicarse no solo a los territorios, sino también a los grupos poblacionales.** En particular, esta diferenciación puede informar el diseño de políticas y programas que aborden las demandas y necesidades específicas de los grupos desfavorecidos (como las mujeres, los grupos indígenas, los afrodescendientes, las personas LGBTQI+, las poblaciones desplazadas, las víctimas de conflictos, etc.), y empoderarlos para que tengan una voz más fuerte en los procesos de toma de decisiones. Al mismo tiempo, las políticas de

masiado granulares o que aspiran a un nivel de diferenciación que hace inviable su aplicación podrían ser contraproducentes.

**En segundo lugar, las políticas coordinadas enfatizan en que la ejecución eficaz de las políticas requiere la coordinación a varios niveles de gobierno.** Esta coordinación garantiza que las estrategias satisfagan las necesidades generales de los clubes de desarrollo, al tiempo que abordan las estructuras socioeconómicas propias de cada club, incluidas las de las minorías étnicas. Más concretamente, la coordinación entre niveles de gobierno puede fusionar los conocimientos sobre el terreno de las administraciones locales con los objetivos y perspectivas generales de los gobiernos regional y nacional. También debe fomentarse la coordinación horizontal entre departamentos y, especialmente, entre municipios. Reforzar la capacidad de establecer alianzas con agentes más allá del Gobierno (por ejemplo, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado) puede ayudar a abordar los retos territoriales de forma integral, aportando valiosas perspectivas, recursos adicionales y soluciones innovadoras.

**En tercer lugar, las políticas integradas van más allá de las perspectivas puramente sectoriales para abordar de forma global los retos del desarrollo y evitar una fragmentación de las intervenciones.** En lugar de basarse en una única palanca de desarrollo, las estrategias integradas utilizan una combinación de políticas que pueden variar según el club de desarrollo. Los territorios y los grupos poblacionales se enfrentan a múltiples obstáculos para mejorar su nivel de vida y, en lugar de intervenciones aisladas en un único sector, abordar varias deficiencias al mismo tiempo podría tener un mayor impacto y éxito a la hora de cerrar las brechas de oportunidades, por ejemplo, intervenciones complementarias en servicios de infraestructuras (como agua y saneamiento), salud y conectividad. Este enfoque integrado es clave para generar un impacto sostenible y duradero en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y puede basarse

76 Se utiliza en los países de la Unión Europea (UE), como se describe en Rodríguez-Pose et al. (2024).

77 Rodríguez-Pose et al. señalan que el índice "combina tres dimensiones del dinamismo económico (PIB per cápita, productividad y empleo) y evalúa el desempeño regional en estas tres dimensiones en relación con (i) el desempeño pasado de la propia región (normalmente comparando el desempeño en los últimos cinco años en relación con los cinco anteriores); y (ii) el país al que pertenece la región" (2024). Para el caso de Colombia, un país con un alto grado de informalidad, las estimaciones de este informe muestran que es diferente si se utilizan trayectorias de empleo o de empleo formal.

78 El clúster 1 está formado, predominantemente, por municipios situados en las regiones menos desarrolladas, concretamente en las zonas de la Amazonia, el Caribe y el Pacífico, con un 80 % de sus municipios dentro de estas zonas subdesarrolladas. En cambio, el clúster 7 incluye municipios situados en la región más desarrollada del Trapecio Andino. En consecuencia, se prevé que serán necesarias estrategias políticas diferenciadas para abordar las distintas condiciones de estas zonas. Es importante señalar, sin embargo, que las estrategias políticas específicas para cada región pueden no ser del todo adecuadas, ya que los municipios de una misma región pueden pertenecer a clústeres diferentes con características distintas.



en medidas como la pobreza multidimensional. Por lo tanto, es importante que sectores como la educación, el saneamiento y la salud, que tienen un peso importante en el gasto subnacional y son fundamentales para que la reducción de la pobreza y la equidad actúen de forma integrada (Zapata, 2022).

## Política 1: Invertir en aumentar el acceso de los pobres y las zonas pobres a los activos productivos

**Este enfoque en los activos pone la lupa en la capacidad de los pobres para generar ingresos y salir de la pobreza.** Las opciones de políticas para aumentar el capital humano incluyen la introducción de directrices curriculares básicas para las competencias básicas, lo que beneficiaría a los lugares con mayores deficiencias en el aprendizaje; el avance de las iniciativas existentes de catastro multipropósito para un mayor acceso a la tierra como activo físico y una mayor movilización de recursos; la promoción de iniciativas para proteger el capital natural en línea con la agenda climática, utilizándolo al mismo tiempo de forma sostenible en beneficio de las poblaciones rurales (en consonancia con las recomendaciones para detener la deforestación del Banco Mundial [2023c]); y el establecimiento de una mayor conectividad para mejorar el acceso general a los servicios de los lugares remotos y aislados. Las inversiones en activos productivos entre los más pobres y en las zonas rurales pueden

**Este capítulo presenta ejemplos en dos ámbitos de política que, en su diseño y aplicación, deberían incorporar los principios basados en el lugar antes expuestos.** Las opciones políticas se detallan a continuación en la Tabla 1.

contribuir a cerrar las brechas de género, ya que las mujeres, y en particular las mujeres rurales, están en desventaja en este sentido (Banco Mundial, 2019). En general, estas inversiones pueden potenciar los beneficios derivados del desplazamiento de las personas mediante el fortalecimiento de sus activos transferibles, al tiempo que reducen los factores que desalientan la migración, impulsados, por ejemplo, por la ausencia de servicios básicos en los lugares de origen o por una respuesta a las perturbaciones.

**Las opciones de políticas en este ámbito también son coherentes con el aumento del crecimiento económico.** El próximo Memorando Económico Nacional del Banco Mundial recomienda, por ejemplo, mejorar la calidad y la cobertura de la infraestructura, especialmente en el transporte, mejorar el aprendizaje y ampliar la inclusión financiera.

## Política 2: Mejora del marco institucional

**La mejora del marco institucional es fundamental para abordar las desigualdades territoriales y entre grupos poblacionales.** Como ya se ha mencionado, las instituciones pueden condicionar la capacidad de las personas para acumular activos y la creación de empleo local. En este sentido, el reciente informe de la Misión de Descentralización<sup>79</sup> (DNP, 2024) pone su énfasis en las propuestas constitucionales y legislativas para reformar el marco institucional de la descentralización en Colombia, incluyendo el sistema de financiación territorial, las competencias y la gobernabilidad.

**Como complemento a estas propuestas, también es necesario reforzar significativamente los mecanismos de coor-**

**dinación a todos los niveles de gobierno.** Esto podría lograrse mediante un esquema institucional destinado a coordinar las prioridades de políticas en torno al desarrollo y la equidad territoriales, tanto desde una perspectiva descendente como ascendente (*top down/bottom up*). Esta configuración institucional podría facilitar la inclusión de los principios de diferenciación, coordinación e integración en la formulación de políticas, ya que proporcionaría articulación para las intervenciones de los ministerios competentes a nivel subnacional, especialmente en aquellos casos en los que se requieran intervenciones multi-sectoriales e integradas. Además, este organismo podría liderar la agenda y el diálogo entre los gobiernos subnacionales y el

79 Se trata de una iniciativa liderada por el DNP para elaborar estudios técnicos e insumos sobre el estado actual de distribución de competencias entre el Gobierno nacional y los territoriales y proponer iniciativas para reorientar el modelo de descentralización (Bateman et al., 2018).



central y abordar retos transversales para la inclusión de grupos específicos. Un diseño institucional de este tipo existe en Perú, donde la secretaría de descentralización tiene la autoridad para dar forma y supervisar los esfuerzos de desarrollo territorial y descentralización del país y lidera la coordinación entre los gobiernos nacionales, regionales y locales.

**Sin embargo, actualmente no existe ningún mecanismo formal de coordinación en Colombia, y el diálogo entre los niveles de gobierno se produce a menudo de manera informal o *ad hoc*.** Esto ha limitado la eficacia de los esfuerzos realizados en el pasado para trabajar en todos los niveles de gobierno y en todos los sectores. En cuanto a su implementación, se podría encomendar formalmente esta función al DNP; en su defecto, se podría crear un organismo del gobierno central que dependa directamente de la oficina de la presidencia para facilitar la coordinación entre todos los ministerios competentes. Esta propuesta podría complementar la de la Misión de Descentralización, que propone la creación de una instancia permanente de concertación y asesoría técnica entre el Gobierno nacional, las entidades territoriales y los actores sociales.<sup>80</sup>

**Incluso en ausencia de reformas constitucionales o legislativas, es posible avanzar a más corto plazo. En primer lugar, la mejora del marco institucional exige reforzar las herramientas para pensar espacialmente la elaboración de políticas.** Como se ha señalado, esto llama a establecer tipologías o clasificaciones para diferenciar las políticas y normativas nacionales. No se trata necesariamente de tener una sola, ya que dependerán del objetivo de la normativa, política o intervención. No obstante, pensar en términos espaciales exige mirar más allá del nivel municipal para lograr economías de escala y potenciar las relaciones a nivel subnacional que pueden dar lugar a oportunidades económicas para los lugares rezagados, sobre todo a medida que las inversiones locales en activos producen beneficios. Incluso dentro del espacio normativo actual hay margen de mejora. Por ejemplo, pueden incorporarse mandatos metodológicos para el diseño de tipologías adecuadas a objetivos de política distintivos como parte del proceso de construcción, consulta y aprobación de documentos políticos (Consejo Nacional de Política Económica y Social [Conpes]). Los ejercicios de subregionalización funcional, como los realiza-

dos por el DNP, pueden ser insumos relevantes para orientar esta diferenciación (Bateman et al., 2019). El informe final de la Misión de Descentralización (DNP, 2024) incluye análisis y propuestas sobre nuevas categorías de entidades territoriales.

**En segundo lugar, la política debe centrarse también en reforzar la capacidad fiscal y de gestión de los gobiernos subnacionales, especialmente entre las entidades más débiles, para mejorar la prestación de servicios y el desarrollo local.**

En particular:

- **Desarrollo de capacidades:** Las lecciones aprendidas de esfuerzos anteriores que no siempre han tenido éxito sugieren que hay que centrarse en fomentar la sostenibilidad de las estrategias de asistencia técnica y desarrollo de capacidades. Esto significa pensar en una infraestructura permanente de capacidades compartidas y desarrollo de capacidades a nivel subnacional (para la recaudación de ingresos o el diseño de proyectos de inversión, por ejemplo), en lugar de centrarse en la formación del equipo existente en un momento determinado. Lo mismo ocurre con las instituciones étnicas, actores clave para el desarrollo de las minorías étnicas. En línea con lo anterior, el DNP (2024) también propone adoptar instancias regionales, o de carácter técnico y de asesoría autónoma, para la descentralización. Promover el fortalecimiento de capacidades también puede incluir el desarrollo de herramientas de apoyo y capacitación para entidades territoriales con criterios diferenciales en términos de competencias, capacidades y recursos. Finalmente, mejorar las capacidades en el manejo de un catastro multipropósito y el recaudo del impuesto predial puede contribuir a mejorar la gestión fiscal, particularmente si se focaliza en las principales fuentes de ingresos (impuesto predial e impuesto de industria y comercio [ICA]).
- **Esquemas asociativos:** La creación de incentivos para aprovechar los esquemas asociativos entre municipios puede ayudar a aprovechar economías de escala en la gestión y prestación de servicios.<sup>81</sup> Los pactos territoriales, como la figura del *contrato plan* a nivel supramunicipal y supradepartamental, pueden promover la colaboración y el diálogo entre actores en busca de escenarios en los

80 Véase la propuesta 1 en DNP (2024).

81 Véase también la propuesta 9 en DNP (2024).

que todos salgan beneficiados. Esta cooperación no solo podría mejorar la eficiencia y el impacto potencial de la aplicación de las políticas (por ejemplo, facilitando las infraestructuras regionales o las intervenciones productivas), también garantizaría un uso más eficaz y coordinado de los recursos (DNP, GIZ y RIMISP, 2020).

- **Seguimiento y evaluación:** Reforzar los datos y los mecanismos de seguimiento y evaluación puede mejorar la rendición de cuentas sobre los resultados del desarrollo (Zapata, 2022). Con una persistencia tan elevada de las desigualdades espaciales y entre grupos a lo largo de décadas, y numerosos esfuerzos previos para abordarlas, es necesario comprender qué funciona y qué no (y por qué) para corregir el rumbo según sea necesario. Sin embargo, esto debe llevarse a cabo de forma que, una vez más, se tengan en cuenta las diferencias de competencias, capacidades y recursos entre municipios y no se sobrecargue a las entidades con menor capacidad.

**¿Por qué centrarse en estas áreas de políticas?** Aunque el crecimiento económico ha sacado a millones de familias de la pobreza en Colombia, no ha logrado cerrar las brechas entre grupos y territorios que a veces han perdurado durante décadas o incluso siglos. Puede que lo haga con el tiempo, pero simplemente esperar no es una opción. Acelerar el camino hacia el cierre de esas brechas exige invertir en redistribución, es decir, “en el tipo de servicios e instituciones que los pobres necesitan para la movilidad económica” (Page y Pande, 2022). Además, los datos de Colombia sobre los motores de la reducción de la pobreza monetaria a mediano plazo (véase el capítulo 1) muestran que el aumento del acceso a los servicios y los activos y la mejora de la capacidad fiscal e institucional de los gobiernos subnacionales están asociados a los casos de éxito.

**Diseñar e implementar políticas en estas áreas para reducir las brechas entre grupos y territorios puede hacerse, y hay muchos ejemplos de buenas prácticas en Colombia.** A continuación, se describen algunas de ellas, alineadas con las áreas políticas de la tabla 1.

## 1. Invertir en aumentar el acceso de los pobres a los activos productivos

- **Salud.** La estrategia Hospital Padrino ejemplifica cómo ofrecer apoyo a la medida en las zonas de mayor necesidad en la prestación de servicios de salud (*políticas diferenciadas*). A través de alianzas público-privadas (*políticas coordinadas*), permite que un hospital acreditado con capacidad de atención de alta complejidad acompañe y apoye técnicamente a un hospital con menor capacidad que esté operando en el nivel de atención primaria o secundaria. La ampliación de la telemedicina es un componente clave de la estrategia, a través de la cual médicos especializados proporcionan segundas opiniones y formación al personal. Los resultados han sido impactantes. En el hospital San José de Buga (Valle del Cauca), las muertes maternas se redujeron a cero, y la morbilidad materna extrema se redujo en un 50 % entre 2020 y 2023. El programa se ha extendido a más de 100 instituciones públicas en Valle del Cauca, Cauca y Nariño, ha atendido a más de 430 pacientes a través de telemedicina e incorporado a más de 2.000 profesionales de la salud (Herrera et al., 2022). Más allá de este ejemplo, existen varios modelos innovadores de

atención primaria en salud en Colombia que internalizan los principios de modelos de atención *diferenciada*, atención *integral* a través de una perspectiva multisectorial y políticas *coordinadas* entre los actores nacionales, locales y otros (Bonilla Torres et al., 2023).

- **Educación.** El programa Todos a Aprender (PTA) es una iniciativa integral, liderada por el Gobierno, diseñada para mejorar el aprendizaje fundacional y reducir la pobreza de aprendizaje en las escuelas públicas, con un enfoque particular en las comunidades marginadas y vulnerables (*políticas diferenciadas*). Lanzado en 2012 por el Ministerio de Educación Nacional, el programa está estructurado para proporcionar un amplio apoyo y recursos a las escuelas, los profesores y los estudiantes. Los componentes clave del PTA incluyen el desarrollo profesional continuo de los profesores, el suministro de libros de texto para niños y guías para profesores de lengua y matemáticas y el asesoramiento pedagógico *in situ*. El programa también incluye la provisión de evaluaciones formativas estandarizadas. Los recursos educativos y la formación se basan



en pruebas y están sujetos a evaluaciones, con el objetivo de mejorar la alfabetización, la aritmética y el aprendizaje socioemocional en los primeros grados. Al centrarse en las zonas desfavorecidas, la PTA trata de garantizar que los alumnos de ingresos bajos tengan acceso a mejores oportunidades educativas. A lo largo de los años, y gracias a las continuas mejoras de sus mecanismos de ejecución, el PTA ha obtenido resultados positivos en términos de aprendizaje de los alumnos, asistencia escolar, aumento de la promoción dentro del grado y calidad educativa en general (Banco Mundial y DNP, 2022; Universidad de los Andes, 2017). El programa ha desempeñado un papel clave en la reducción de la brecha de rendimiento entre las escuelas urbanas y rurales, en particular en los municipios que pertenecen a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del país. Gracias a su enfoque integral y a sus intervenciones específicas, el PTA ha contribuido a fomentar un sistema educativo más equitativo y eficaz en Colombia, aunque los recientes cambios introducidos en el programa en los dos últimos años podrían limitar estos prometedores resultados.

#### ■ **Conectividad**

- Los esfuerzos en curso para mejorar la conectividad pueden contribuir a cerrar las brechas, pero estas intervenciones tendrán que ser cuidadosamente supervisadas y evaluadas para valorar sus resultados. En cuanto a la conectividad rural, el Gobierno tiene una sólida agenda rural que incluye inversiones en carreteras, ríos y aeropuertos. Específicamente, la estrategia Aeropuertos para Servicios Aéreos Especiales busca mejorar la infraestructura aeroportuaria en las zonas más apartadas del país (*políticas diferenciadas*), priorizando el mejoramiento de seis aeródromos en los municipios de Chocó, Nariño, Vichada y Guainía. Esta iniciativa busca mejorar la conectividad de estas regiones e impulsar su economía, competitividad y turismo. De igual manera, el Gobierno tiene una ambiciosa agenda ferroviaria, especialmente el desarrollo en curso de los sistemas ferroviarios suburbanos, que busca mejorar la conectividad entre las principales ciudades y sus municipios

aledaños. Un ejemplo es la construcción en curso del RegioTram de Occidente de cercanías en la región de Bogotá-Sabana. Este último está diseñado para conectar Bogotá con sus municipios limítrofes, lo que ayuda a abordar problemas críticos, como la congestión de las carreteras, la conectividad, la accesibilidad y el desarrollo urbano regional. El Gobierno nacional financia este proyecto junto con el Gobierno de Cundinamarca (*políticas coordinadas*) (DNP, 2017).

- El Proyecto Urbano Integral en la ciudad de Medellín (EDU, 2014) implementó un esquema innovador de coordinación y gestión que permitió abordar de manera integral diferentes dimensiones del desarrollo urbano (*políticas integradas*), lo que mejoró significativamente la infraestructura y los servicios sociales en las zonas priorizadas. Se aplicó en las zonas más vulnerables (*políticas diferenciadas*) e incluyó intervenciones para mejorar la infraestructura física (incluidas las carreteras) y la movilidad peatonal. La participación comunitaria fue un factor importante de su éxito (*políticas coordinadas*).

#### ■ **Inclusión**

- El sistema y las manzanas del cuidado de la ciudad de Bogotá<sup>82</sup> utilizan la infraestructura social existente para prestar servicios integrales y complementarios (*políticas integradas*) dirigidos a las mujeres cuidadoras (*políticas diferenciadas*). Ha permitido que más de 400.000 mujeres cuidadoras reciban intervenciones integrales que van desde la prestación de servicios básicos que liberan tiempo de cuidado hasta la prestación de servicios de emprendimiento, empleabilidad y otras capacitaciones que permitieron que más de 100.000 mujeres consiguieran un trabajo formal en la ciudad de Bogotá.
- En los últimos siete años, Colombia ha tenido que hacer frente a una afluencia de cerca de 3 millones de refugiados y migrantes venezolanos. El Gobierno desarrolló dos políticas públicas nacionales (Conpes 3950 [DNP, 2018] y Conpes 4100 [DNP, 2022a]) que presentan una hoja de ruta *coordinada, integrada* y focalizada (*diferenciada*) para la integración con énfasis en el desarrollo a

82 La experiencia ha sido documentada y ha recibido un reconocimiento considerable. Véanse, por ejemplo: OPSI (s. f.), Rodríguez (2022), Pardo (2023), Alcaldía Mayor de Bogotá (2024) y Secretaría de Planeación (2024).

largo plazo. Los resultados de estas políticas incluyen la regularización de más de 2 millones de venezolanos (Migración Colombia, 2023), lo que ha favorecido la inclusión de más de 1,5 millones de ellos en el sistema de seguridad social en salud (Ministerio de Salud y Protección Social, s. f.), entre otros beneficios, como el acceso a otros servicios sociales, al sector formal de empleo y a servicios financieros. De manera similar, en 2022, la ciudad de Bogotá creó una oficina designada para

coordinar todas las acciones y políticas de la ciudad en relación con los migrantes con el fin de garantizar un enfoque diferenciado, cohesivo e integral de la migración. La Política Pública Distrital de Acogida, Inclusión y Desarrollo para los “nuevos bogotanos” (población migrante internacional) (Decreto 600 de 2023) estableció una hoja de ruta a 10 años para mejorar el acceso de la población migrante a bienes y servicios.

## 2. Mejorar la capacidad fiscal y de gestión de los gobiernos subnacionales para mejorar la prestación de servicios y el desarrollo local

- Asociatividad entre gobiernos subnacionales
  - Las experiencias de asociatividad supramunicipal (*políticas coordinadas*) muestran su importancia y potencial, especialmente en la realización de economías de escala, la formulación estratégica del territorio y los proyectos conjuntos o la gestión de proyectos. La Asociación de Municipios del Catatumbo<sup>83</sup> opera en una zona rural afectada por el conflicto, relativamente desconectada de los principales mercados nacionales y con una alta incidencia de pobreza. La asociación ha obtenido cofinanciación para los proyectos regionales con la participación de los gobiernos municipales, el Gobierno de Norte de Santander y el Gobierno nacional. También creó el Centro Provincial de Gestión Agroempresarial; facilitó la financiación del programa de electrificación rural, que benefició a 16.000 familias campesinas con acceso al servicio de energía, y aprobó y financió 50 proyectos de asociaciones de productores para fortalecer los sistemas agropecuarios, lo cual mejoró los ingresos de las familias campesinas (*políticas integrales*). La asociatividad también ha permitido avanzar en la planificación estratégica de la subregión en su conjunto (*políticas diferenciadas*), lo que facilita la coordinación con otros niveles de gobierno y la fusión de esfuerzos y recursos.<sup>84</sup>
  - Por su parte, la Asociación de Municipios de la Sabana Centro<sup>85</sup> (Asocentro) opera en un contexto muy diferente, con un conjunto de municipios que hacen parte de la aglomeración de Bogotá, lo que implica una alta presencia de actividad económica formal, cercanía e interdependencia funcional con el principal mercado nacional e índices de pobreza relativamente bajos. En el caso de Asocentro, la planeación estratégica a nivel supramunicipal ha permitido avanzar en proyectos regionales que promueven la innovación y la generación de ingresos, el desarrollo de instrumentos de planificación territorial o proyectos estratégicos, como el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos, y la atención de necesidades locales aprovechando economías de escala, entre otros.
- **Alianzas.** En Misión La Guajira, las empresas privadas (Grupo Aval y Promigas), el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del país y las comunidades locales trabajaron juntos (*políticas coordinadas*) para sa-

83 Comprende 15 municipios: Ábrego, Bucarasica, Cáchira, Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, La Esperanza, La Playa de Belén, Ocaña, Río de Oro, San Calixto, Sardinata, Teorama y Tibú. Para una sistematización del caso, ver Cañizales et al. (2021).

84 Se destaca, por ejemplo, la construcción de documentos técnicos, como la Agenda Regional 2032, y la construcción de una cartera de proyectos estratégicos. Esto también ha sido útil para los procesos de comunicación y visibilidad de la asociación y sus municipios y ha facilitado el diálogo, no solo con el Gobierno nacional, sino también con actores del sector privado, lo que ha permitido, entre otros resultados, la participación de los productores rurales en la creación de más de 100 asociaciones de productores y 35 asociaciones de mujeres rurales.

85 Comprende 11 municipios: Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Gachancipá, Nemocón, Sopó, Tabio, Tenjo, Tocancipá y Zipaquirá. Ver Asociación de Municipios de Sabana Centro (s. f.).



tisfacer las necesidades básicas insatisfechas en materia de seguridad alimentaria, abastecimiento de agua y soluciones energéticas (*políticas integradas*). La alineación de objetivos y el reconocimiento de las potencialidades y limitaciones de cada actor (*políticas diferenciadas*) permitieron identificar y producir resultados concretos.<sup>86</sup> Para su éxito, este tipo de proyectos requiere incorporar las percepciones sobre el terreno de las comunidades y los gobiernos subnacionales. Asimismo, herramientas como la implementación de Obras por Impuestos<sup>87</sup> han demostrado el potencial de esta alineación de intereses, esfuerzos, eficiencias y recursos entre los sectores público y privado (*políticas coordinadas*). En 2023 se aprobaron 91 proyectos por un valor total de 667.226 millones de dólares. Esta herramienta ha permitido la creciente participación de empresas privadas, con 75 firmas participantes en 2023, de las cuales 38 eran nuevos participantes. El sector transporte ha sido el mayor receptor de recursos, y concentra el 45 % del total invertido desde 2018. Sin embargo, otros sectores como la educación, la vivienda y la energía, también han visto un número significativo de proyectos aprobados (FIP, 2024). Sin embargo, a pesar de los éxitos, existen áreas de mejora,<sup>88</sup> y las políticas deben ser cuidadosamente monitoreadas y evaluadas.

- **Movilización de recursos.** Hay casos de éxito en la mayor acumulación de capital físico (formalización de la tierra) al tiempo que aumenta la capacidad de movilización y gestión de recursos a nivel subnacional. La formación

complementaria en gestión fiscal y la actualización de los registros catastrales han permitido a los municipios aumentar la recaudación del impuesto sobre bienes inmuebles. Como ya se ha mencionado, la capacidad de los municipios para recaudar sus propios recursos ha sido un motor de la reducción de la pobreza. Galapa experimentó un aumento del 153 % en el impuesto predial y una mayor participación del impuesto predial en los ingresos tributarios (del 16 % al 25 %). Del mismo modo, Pereira (capital de departamento) aumentó los impuestos sobre la propiedad en un 34 %, así como la proporción de los impuestos sobre la propiedad en los ingresos fiscales (del 39 % al 41 %) (Alcaldía Municipal de Galapa, 2023; Alcaldía de Pereira, 2023). Los factores clave del éxito incluyeron la voluntad institucional de los gobiernos municipales y el potencial de mejora, dada la baja recaudación de ingresos en años anteriores.

- **Reforzar las herramientas para pensar espacialmente.** Un buen ejemplo puede extraerse de Antioquia. Este departamento adoptó un enfoque diferenciado (subregionalización) para responder a la heterogeneidad de realidades y potencialidades dentro del departamento, y superó la fragmentación de esfuerzos que puede traer una perspectiva municipal. Utiliza categorías y tipologías subregionales y regionales para comprender las diferencias territoriales sin tener que fragmentar los esfuerzos a nivel municipal.

86 Véase Misión La Guajira (s. f.). Con este proyecto, por ejemplo, comunidades como Parenska 1, Parenska 2 o Grasamana tienen acceso al agua potable por primera vez con intervenciones que incluyen la construcción de una planta potabilizadora, la recuperación de la funcionalidad de varios pozos y molinos y la perforación y puesta en marcha de nuevos pozos.

87 El mecanismo permite a las empresas financiar proyectos de infraestructura y desarrollo en zonas afectadas por la pobreza y el conflicto a cambio de un descuento en su impuesto sobre la renta. Este esquema busca acelerar la ejecución de obras prioritarias, como carreteras, escuelas, hospitales y acueductos, permitiendo a las empresas invertir directamente en estas comunidades. El Gobierno supervisa y aprueba los proyectos, y se asegura de que cumplen los objetivos de desarrollo regional y contribuyen al bienestar de la población local.

88 Por ejemplo, una reorientación estratégica para que los proyectos contribuyan más efectivamente a la transformación territorial y al cierre de brechas sociales y económicas (FIP, 2024). En la misma línea, es deseable avanzar en el fortalecimiento de las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos subnacionales para gestionar y promover proyectos de asociación público-privada, facilitando así una mayor participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura local y regional.

**Tabla 1. Ejemplos de políticas para reducir la pobreza y promover la equidad en Colombia**

¿Qué dice el diagnóstico?	Área de intervención	Ejemplos de políticas	Principales entidades responsables
Invertir en aumentar el acceso de los pobres y las zonas pobres a los activos productivos			
Acceso escaso o nulo a los servicios de salud en algunas zonas (especialmente pobres y remotas) y deficiencias en la disponibilidad de personal de salud, medicamentos y financiación	<b>Salud</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la implementación de modelos de medicina familiar y atención primaria multidisciplinaria, con prioridad a las zonas rurales, remotas y periurbanas con escaso acceso a una atención primaria de calidad.</li> <li>• Introducir incentivos para que los profesionales de la salud trabajen en zonas rurales y remotas a fin de satisfacer mejor las necesidades de las poblaciones desatendidas.</li> <li>• Invertir en telemedicina y transformación digital de forma más amplia para mejorar el acceso a la atención especializada de pacientes con enfermedades crónicas en territorios desatendidos.</li> <li>• Reforzar la gobernanza local, informando periódicamente de los datos sobre desigualdades en salud a nivel municipal y exigiendo a los municipios que elaboren planes para reducir estas desigualdades y evalúen anualmente sus avances. Compartir las mejores prácticas y ampliar los programas innovadores.</li> </ul>	Ministerio de Salud y Protección Social
Calidad de las escuelas y de los profesores muy diferente en el territorio y, por tanto, brechas en el aprendizaje, con transferencias que no compensan estas necesidades	<b>Educación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducir una política nacional de libros y recursos educativos de base científica para áreas de aprendizaje fundamentales, como lenguaje y matemáticas, que incluya un programa de desarrollo profesional para profesores.</li> <li>• Vincular el programa Todos a Aprender (que brinda apoyo pedagógico a los docentes) a los lineamientos del currículo básico.</li> <li>• Introducir un sistema nacional de evaluación diagnóstica con representación a nivel escolar para al menos los cursos 1.º y 2.º, con niveles mínimos de competencia claramente establecidos por curso y un mecanismo claro para comunicar los resultados a nivel escolar.</li> <li>• Introducir/ampliar programas que enseñen a los alumnos al nivel adecuado, centrándose en el desarrollo de las capacidades básicas de matemáticas y lectura, en función de las necesidades del alumno y no de su edad o curso, a través, por ejemplo, de tutorías, como <i>Compass</i> y <i>Aprendamos todos a leer</i>.</li> <li>• Complementar el aprendizaje en persona con aprendizaje adaptativo asistido por computadora, donde se disponga de conectividad.</li> <li>• Orientar la financiación hacia una asignación por estudiante de las transferencias de prestación de servicios que refleje el costo operativo de proporcionar una educación de buena calidad en todos los niveles y las preocupaciones de equidad.</li> <li>• Buscar economías de escala en la provisión de educación. Por ejemplo, poner en común los recursos de las instituciones públicas de educación terciaria que no cubren los costos de funcionamiento para evitar la fragmentación y vincularlos a resultados y planes de mejora institucional.</li> <li>• Aumentar la oferta de educación preescolar y secundaria superior en las zonas rurales (con implicaciones positivas para cerrar las brechas de género gracias a un mayor acceso a los servicios de cuidado infantil).</li> </ul>	Ministerio de Educación Nacional



¿Qué dice el diagnóstico?	Área de intervención	Ejemplos de políticas	Principales entidades responsables
Elevada informalidad de la tierra, que limita su uso como activo productivo y la capacidad fiscal de los gobiernos subnacionales	<b>Capital físico: tierra</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulsar las iniciativas existentes de catastro multipropósito para registrar los derechos, restricciones y responsabilidades de la tierra y sus propietarios. Esto permitiría la introducción de un impuesto sobre la propiedad y reforzaría el rendimiento fiscal local, que es clave para reducir la desigualdad en los territorios. Las finanzas locales pueden reforzarse (i) al mejorar las capacidades del Gobierno municipal para gestionar un catastro multipropósito y recaudar impuestos sobre la propiedad, y (ii) al profundizar los vínculos operativos entre el catastro y la gestión fiscal.<sup>89</sup></li> </ul>	<p>Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)</p> <p>Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)</p> <p>Departamento Nacional de Planificación (DNP)</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad de Parques Nacionales Naturales</p> <p>Agencia Nacional de Tierras (ANT)</p> <p>Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales)</p>
La vivienda es una de las principales fuentes de vulnerabilidad intraurbana; algunos departamentos siguen presentando una alta vulnerabilidad de la vivienda a los eventos climáticos	<b>Capital físico: vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la continuidad de las políticas y programas nacionales de vivienda y mejorar su orientación para facilitar a los hogares con los niveles de ingresos más bajos el acceso a la propiedad.</li> <li>• Reforzar la capacidad técnica y fiscal de los gobiernos subnacionales para desarrollar y aplicar políticas y programas de vivienda adaptados a las necesidades de los hogares y a los medios económicos locales y regionales.</li> <li>• Aumentar la capacidad de los promotores privados de tamaño medio y bajo para incrementar la producción de viviendas en las zonas menos desarrolladas, donde el parque de viviendas es notablemente escaso.</li> <li>• Ampliar las políticas y programas de mejora de la vivienda y reforzar la capacidad de ejecución de las entidades públicas y privadas para acelerar la reducción del déficit cualitativo de viviendas.</li> </ul>	<p>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</p> <p>Fondo Nacional del Ahorro</p> <p>Secretaríos subnacionales de vivienda y empresas públicas de vivienda</p> <p>Entidades privadas y otras: Camacol, Asobancaria, cajas de compensación familiar</p>
Elevada deforestación	<b>Uso sostenible del capital natural</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar los programas de incentivos, por ejemplo, los pagos por servicios medioambientales, los acuerdos de producción-conservación-restauración y los modelos de gestión de los recursos naturales, como la silvicultura comunitaria y el turismo basado en la naturaleza, tanto en los territorios costeros-marinos como en los continentales.</li> <li>• Se necesitan políticas complementarias, como una aplicación acelerada del catastro multipropósito y la regularización de la propiedad de la tierra y la reforma rural integral, entre otras (véase Banco Mundial, 2023c; véase más arriba el apartado Políticas agrarias y entidades responsables).</li> </ul>	<p>Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible</p> <p>Corporaciones autónomas regionales</p>
Muchos municipios están aislados o tienen poca conectividad con los centros económicos	<b>Conectividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar la conectividad de las zonas residenciales de los espacios periurbanos y los municipios más pequeños con la red de carreteras terciarias y secundarias para mejorar el acceso general al empleo, la vivienda, los mercados y los servicios, que tienden a concentrarse en las grandes zonas urbanas.</li> </ul>	<p>Ministerio de Transporte</p> <p>Instituto Nacional de Vías (Invías)</p> <p>Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales)</p>

89 Desde la Ley 14 de 1983, el Gobierno ha tomado la iniciativa de fortalecer las finanzas locales mediante el establecimiento de un sistema nacional para vincular el catastro y el impuesto predial. Es importante tener en cuenta las prioridades ambientales en la planificación territorial, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2023, relacionadas con la protección del medio ambiente, la gestión de los recursos naturales, la prevención de amenazas y el riesgo de desastres, la gestión del cambio climático y la soberanía alimentaria (artículo 32, Ley 2294 de 2023).



¿Qué dice el diagnóstico?	Área de intervención	Ejemplos de políticas	Principales entidades responsables
Persisten las desigualdades entre grupos (en activos e ingresos y pobreza)	<b>Mejor atención a los grupos excluidos y desfavorecidos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supervisar los avances en la acumulación de capital humano, la inclusión social y las medidas contra la discriminación, con un enfoque diferenciado (es decir, datos administrativos y de encuestas por grupos).</li> <li>Avanzar en el diseño de políticas y programas que respondan a sus demandas y necesidades específicas, lo que contribuye a revertir los procesos de discriminación estructural.</li> <li>Integrar la protección de los derechos culturales de las minorías étnicas en el diseño de las inversiones.</li> <li>Fortalecer su voz y participación en los espacios de toma de decisiones, apoyando las capacidades técnicas, financieras y organizativas de los pueblos indígenas y afrodescendientes, a través de sus asociaciones representativas (por ejemplo, desarrollo comunitario).</li> </ul>	Ministerio de Igualdad y Equidad
Mejorar el marco institucional			
Coordinación limitada entre niveles de gobierno y sectores	<b>Acuerdo institucional para el desarrollo territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ajustar los acuerdos institucionales existentes (por ejemplo, relacionados con el DNP) o crear otros nuevos para que un organismo del Gobierno central tenga la autoridad formal y el mandato de coordinar el desarrollo territorial y las intervenciones entre sectores (perspectiva multisectorial) y entre niveles de gobierno.</li> </ul>	Despacho del presidente
Las políticas suelen ser uniformes y no reconocen la heterogeneidad de necesidades y capacidades	<b>Reforzar las herramientas para pensar especialmente: clubes de desarrollo para la diferenciación de políticas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer definiciones de las tipologías relevantes en el proceso de construcción de políticas (puede ser parte del proceso de construcción y aprobación de documentos Conpes) y leyes. Esto incluye establecer una escala territorial en la definición de los clubes o tipologías. Una escala subregional puede ser más apropiada o relevante en algunos casos.</li> <li>Diseñar políticas de focalización de agrupaciones de municipios que reconozcan la importancia de las relaciones funcionales y las interdependencias territoriales, que pueden ser fundamentales para la identificación y gestión de “hechos interjurisdiccionales” (Hechos Subregionales, Hechos Metropolitanos y Hechos Regionales - Decreto 1033 de 2021; ver también Bateman et al., 2019).</li> </ul>	Departamento Nacional de Planeación
Deficiencias en la movilización y gestión de los recursos nacionales, especialmente entre los municipios más pobres	<b>Resultados fiscales locales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar las capacidades municipales de recaudación de recursos propios, en particular en la gestión de un catastro multipropósito y la recaudación de los impuestos sobre la propiedad, centrándose en las principales fuentes de ingresos (impuesto sobre bienes inmuebles e impuesto de industria y comercio [ICA]).</li> <li>Mejorar la capacidad de los gobiernos subnacionales para gestionar los recursos mediante la creación de capacidad de gestión y gasto de calidad.</li> </ul>	Ministerio de Hacienda y Crédito Público Departamento Nacional de Planificación Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales)



¿Qué dice el diagnóstico?	Área de intervención	Ejemplos de políticas	Principales entidades responsables
Escasa capacidad técnica, especialmente entre los municipios más pobres	<b>Capacidad técnica institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crear capacidad de formulación de políticas y gestión mediante acuerdos de cooperación intermunicipal que consistan en poner en común recursos y compartir capacidad técnica para el diseño y la ejecución de políticas y proyectos y compartir servicios administrativos relacionados con la administración fiscal, la contratación pública, los recursos humanos y las funciones básicas de gestión de las finanzas públicas. Prestar especial atención a la sostenibilidad del esfuerzo de capacitación.</li> <li>• Proporcionar herramientas de apoyo y formación a las entidades territoriales para la planificación, diseño y gestión de infraestructuras y servicios esenciales, con criterios diferenciales en cuanto a competencias, capacidades y recursos. Focalización en las entidades más débiles. Implementar metodologías y capacitar al Sistema de Planificación Territorial (SisPT) en la formulación y seguimiento de instrumentos de planificación subnacional.</li> <li>• Reforzar la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales débiles para planificar, diseñar y gestionar infraestructuras y servicios clave.</li> <li>• Traducir las reformas legales en instrumentos concretos que puedan orientar a los gobiernos subnacionales en la aplicación de las leyes/decretos territoriales.</li> </ul>	<p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Departamento Nacional de Planeación</p>
Espacio para mejorar los datos y la supervisión, y poca información sobre lo que funciona	<b>Seguimiento y evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar los sistemas de información y la gestión de datos de los gobiernos subnacionales para alimentar la planificación territorial y la toma de decisiones.</li> <li>• Reforzar la capacidad de seguimiento y evaluación, incluso con el diseño y la puesta en marcha de unidades de cumplimiento, para identificar qué intervenciones funcionan y cuáles no, y corregir el rumbo según sea necesario.</li> </ul>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)</p> <p>Departamento Administrativo de la Función Pública</p>
Mayor coordinación para armonizar las prioridades y la aplicación	<b>Asociaciones entre gobiernos subnacionales y nacionales (vertical)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinar los intereses conjuntos y el uso eficiente de los recursos en caso de iniciativas del Gobierno nacional y/o de otros gobiernos subnacionales.</li> <li>• Implementar un enfoque <i>top-down/bottom-up</i> para que los municipios (o clubes de desarrollo) alineen sus prioridades con los compromisos territoriales del plan nacional de desarrollo de manera diferenciada con la escala territorial (regional y subregional). Las experiencias de implementación y diseño de los contratos del plan (en sus diferentes versiones) son relevantes para este propósito.</li> </ul>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio de Hacienda y Crédito Público</p> <p>Gobiernos departamentales</p> <p>Regiones administrativas y de planificación en Colombia (RAP)</p>
Escasa coordinación entre los gobiernos subnacionales, lo que limita las oportunidades de aprovechar las capacidades conjuntas y las economías de escala	Asociatividad entre gobiernos subnacionales (horizontal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer incentivos reglamentarios, institucionales y financieros para fomentar la asociatividad.</li> <li>• Implementar pactos territoriales funcionales utilizando el contrato plan a nivel supramunicipal y supradepartamental.</li> </ul>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio del Interior</p> <p>Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales)</p>
Oportunidades perdidas para reforzar la colaboración con otros agentes	Alianzas más allá del Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar y mapear los actores y las capacidades (sociedad civil organizada, mundo académico, sector privado, etc.).</li> <li>• Alinear intereses y posibles complementariedades, y priorizar temas y proyectos de importancia conjunta, cuando proceda. Identificar funciones, formas de fusionar y coordinar recursos y capacidades y esquemas de gobernanza para los proyectos priorizados.</li> <li>• Supervisar y evaluar los programas.</li> </ul>	<p>Departamento Nacional de Planeación</p> <p>Ministerio del Interior</p> <p>Gobiernos subnacionales (departamentales y municipales)</p>



# Anexos

## Anexo A. Metodología de la pobreza monetaria

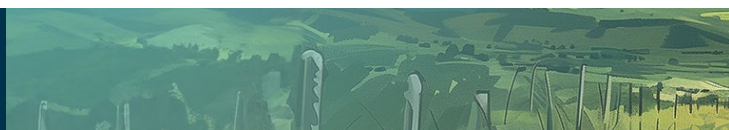
Los datos para la metodología oficial de pobreza monetaria se basan en la *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH). Además de proporcionar información sobre el mercado laboral, esta encuesta contiene preguntas sobre los ingresos de los hogares que permiten construir el ingreso per cápita de la unidad de gasto. Además, la información sobre pensiones y transferencias institucionales de la GEIH se enriquece con los registros administrativos de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes a la Seguridad Social y las distintas transferencias institucionales de asistencia social existentes.

Relevante para el análisis de este informe, la metodología emplea un deflactor espacial de precios (DEP). Para la construcción del DEP, se conforma una canasta de bienes que representa los gastos comunes en todos los dominios, y a partir de las cantidades adquiridas y sus valores unitarios, se construye un índice para deflactar geográficamente. El deflactor se calculó con información de la *Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares* (2016-2017) y, de acuerdo con la amplitud de los dominios de análisis para la pobreza monetaria, se realizó para los 24 dominios urbanos y uno rural, tomando como referencia la

ciudad de Bogotá. El uso de la *Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares* para la construcción de las líneas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema implicó una actualización metodológica en 2019.

Una nueva serie de pobreza fue lanzada por el DANE en 2022 con un marco muestral actualizado a partir del censo de 2018, y que hasta el momento permite hacer comparaciones entre 2021 y 2023. Las variaciones metodológicas incluyeron una nueva estratificación muestral entre municipios y cambios en el tamaño y distribución de la muestra, entre otros. Se espera que las estimaciones sean revisadas hacia atrás por el DANE para permitir una serie de tiempo más larga. La línea oficial de pobreza per cápita en 2023 fue de COP 435.375, la línea de pobreza extrema per cápita fue de COP 218.846.

Para más información sobre la metodología de estimación de la pobreza monetaria, consulte la página web del DANE sobre pobreza monetaria (DANE, s. f.).



## Anexo B. Perfiles de Pobreza en Colombia, 2005, 2018 y 2023 (este último no es comparable)

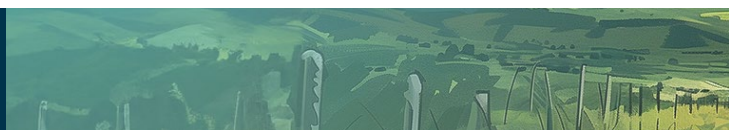
	Pobreza			Pobreza extrema		
	2005	2018	2023*	2005	2018	2023*
<b>Nacional</b>	<b>45,0</b>	<b>27,0</b>	<b>33,0</b>	<b>13,8</b>	<b>7,2</b>	<b>11,4</b>
<b>Sexo</b>						
Mujer	45,3	27,6	34,1	14,0	7,5	11,9
Hombre	44,6	26,4	31,9	13,6	7,0	10,9
<b>Zona</b>						
Rural	56,4	36,1	41,2	16,7	15,4	19,8
Urbano	41,1	24,4	30,6	9,0	4,9	8,9
<b>Etnia</b>						
Indígena		52,3	60,1		27,8	37,1
NARP		37,1	42,9		12,2	17,2
Grupo no étnico		25,0	30,9		5,9	9,7
<b>Grupo de edad</b>						
0-17 años	57,8	39,2	48,2	19,8	11,5	18,1
18-64 años	37,8	22,0	27,8	10,3	5,4	8,9
65+ años	35,6	18,8	24,3	10,5	5,1	8,9
<b>Número de niños y adolescentes</b>						
Ninguno	16,5	9,7	15,2	3,8	2,7	5,1
Un	28,7	17,8	27,9	6,0	3,8	8,1
Dos	44,7	32,0	44,5	10,5	7,0	13,9
Tres o más	72,5	57,3	70,8	27,5	18,6	30,5
<b>Situación migratoria en los últimos cinco años</b>						
No inmigrantes		25,4	31,8		6,8	10,9
Migrante interno		25,7	28,4		6,6	9,9
Migrante internacional		39,6	47,8		11,4	15,9
Personas en hogares con víctimas de desplazamiento forzado**			54,7			20,5
<b>Región</b>						
Bogotá	26,6	12,4	23,7	4,7	2,5	5,5
Caribe	55,9	38,1	46,3	16,1	9,6	18,2
Central	44,2	23,9	29,2	13,9	5,9	9,2
Este	48,1	25,3	28,1	16,1	6,1	9,1
Pacífico	46,5	33,1	34,9	16,9	12,0	13,7



	Pobreza			Pobreza extrema		
	2005	2018	2023*	2005	2018	2023*
<b>Departamento</b>						
Antioquia	41,8	21,2	26,4	13,9	5,6	8,2
Atlántico	48,8	24,2	29,2	9,7	2,4	6,5
Bolívar	51,9	36,2	46,6	12,3	7,0	15,9
Boyacá	58,3	26,6	31,1	27,4	5,4	12,0
Caldas	43,8	22,1	22,3	12,1	5,7	6,0
Caquetá	53,7	40,1	36,8	20,7	8,8	11,0
Cauca	56,1	50,5	45,3	27,4	22,9	18,6
Cesar	56,2	42,9	52,2	14,9	12,5	22,7
Córdoba	63,7	44,2	50,4	28,1	11,1	20,5
Cundinamarca	44,6	16,4	21,5	15,1	4,3	8,2
Chocó	74,7	61,1	67,7	44,2	34,5	43,5
Huila	56,1	37,0	37,3	21,0	9,2	11,9
La Guajira	57,8	53,7	65,3	22,2	26,7	40,6
Magdalena	57,5	46,6	47,6	14,7	14,7	17,1
Meta	38,3	25,4	26,4	11,0	7,3	8,4
Nariño	58,7	41,4	36,1	23,8	12,7	10,5
Norte de Santander	59,4	41,7	37,0	19,4	10,2	9,5
Quindío	45,6	24,1	27,2	10,4	4,4	7,8
Risaralda	35,5	17,7	27,1	8,4	3,1	6,9
Santander	41,4	20,1	29,6	11,9	3,9	8,3
Sucre	63,8	41,0	54,5	23,0	7,5	19,9
Tolima	50,7	31,0	38,1	15,9	9,2	15,8
Valle del Cauca	36,6	20,4	26,6	8,4	5,1	9,1

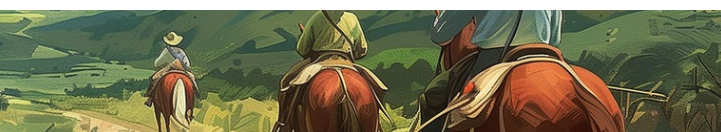
Fuente: ECH 2005; GEIH 2018 y 2023.

Nota: \*Las tasas de pobreza de 2005 y 2018 no son comparables con las de 2023. \*\* La información proviene de la ECV de 2022.



## Anexo C. Perfiles de pobreza: regresiones condicionales, 2005, 2018 y 2023 (este último no es comparable)

Covariables	Resultado: Probabilidad de ser pobre			Resultado: Probabilidad de estar en la pobreza extrema		
	2005	2018	2023	2005	2018	2023
Zona urbana (frente a zona rural)	-0,052*** (0,002)	-0,023*** (0,002)	-0,020*** (0,002)	-0,110*** (0,002)	-0,050*** (0,001)	-0,045*** (0,001)
Hombre	-0,007*** (0,002)	-0,010*** (0,002)	-0,015*** (0,002)	-0,008*** (0,001)	-0,007*** (0,001)	-0,010*** (0,001)
Población indígena (frente a grupos no étnicos)		0,118*** (0,005)	0,150*** (0,005)		0,081*** (0,003)	0,122*** (0,003)
NARP (frente a grupos no étnicos)		0,019*** (0,003)	0,059*** (0,003)		0,014*** (0,002)	0,036*** (0,002)
Un niño o adolescente (frente a hogares sin hijos)	0,126*** (0,003)	0,081*** (0,002)	0,127*** (0,002)	0,024*** (0,002)	0,010*** (0,001)	0,029*** (0,001)
Dos niños o adolescentes (frente a hogares sin niños)	0,279*** (0,003)	0,212*** (0,002)	0,278*** (0,003)	0,067*** (0,002)	0,037*** (0,001)	0,076*** (0,002)
Tres o más niños o adolescentes (frente a hogares sin niños)	0,532*** (0,003)	0,426*** (0,003)	0,515*** (0,003)	0,203*** (0,002)	0,117*** (0,002)	0,192*** (0,003)
Grupo de edad: 0-17 años (frente a 18-64 años)	0,031*** (0,002)	0,022*** (0,002)	0,020*** (0,002)	0,023*** (0,002)	0,014*** (0,001)	0,017*** (0,001)
Grupo de edad: 65+ años (vs. 18-64 años)	0,086*** (0,004)	0,060*** (0,003)	0,066*** (0,003)	0,048*** (0,004)	0,023*** (0,002)	0,041*** (0,002)
Migrantes internos (frente a no migrantes)		-0,009*** (0,003)	-0,026*** (0,003)		-0,004** (0,002)	-0,004* (0,002)
Migrantes internacionales (frente a no migrantes)		0,091*** (0,005)	0,112*** (0,005)		0,041*** (0,003)	0,043*** (0,004)
Región del Caribe (frente a Bogotá)	0,171*** (0,003)	0,157*** (0,003)	0,108*** (0,003)	0,051*** (0,002)	0,027*** (0,002)	0,062*** (0,002)
Región central (frente a Bogotá)	0,121*** (0,003)	0,095*** (0,003)	0,019*** (0,003)	0,057*** (0,002)	0,020*** (0,002)	0,019*** (0,002)



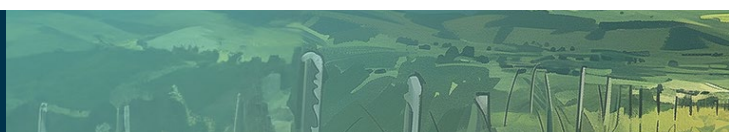
Covariables	Resultado: Probabilidad de ser pobre			Resultado: Probabilidad de estar en la pobreza extrema		
	2005	2018	2023	2005	2018	2023
Región oriental (frente a Bogotá)	0,143*** (0,004)	0,097*** (0,003)	-0,004 (0,003)	0,066*** (0,003)	0,018*** (0,002)	0,015*** (0,002)
Región del Pacífico (frente a Bogotá)	0,128*** (0,004)	0,160*** (0,003)	0,026*** (0,004)	0,073*** (0,003)	0,056*** (0,002)	0,028*** (0,003)
Observaciones	602.988	708.823	767.528	602.988	708.823	767.528

Errores estándar entre paréntesis

\*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$

Fuente: ECH de 2005, GEIH de 2018 y 2023.

Nota: Las tasas de pobreza de 2005 y 2018 no son comparables con las de 2023.





## Anexo D. Correlaciones de los cambios en la pobreza municipal, 2008-18, 2018-21

	Resultado: Variación total de la tasa de pobreza 2008-18			Resultado: Variación total de la tasa de pobreza 2018-21		
	Muestra completa	Menos de 30.000 habitantes	Más de 30.000 habitantes	Muestra completa	Menos de 30.000 habitantes	Más de 30.000 habitantes
Tasa de pobreza, año inicial	-0,699***	-0,724***	-0,552***	-0,323***	-0,328***	-0,228***
Educación: Variación del porcentaje de personas de 20 años o más con estudios superiores 2005-18	-1,090***	-1,133***	-0,786***			
Educación: Porcentaje de personas de 20 años o más con estudios superiores, 2018				-0,001	-0,001	0,002*
Educación: Índice de pobreza de aprendizaje	0,093***	0,080***	0,113	0,001***	0,001***	0,002***
Salud: Variación de la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 habitantes (2008-18/2018-20)	-0,021	-0,000	-0,304***	0,000	0,000	-0,000
Mercado laboral: Variación anual del número de afiliados a la Seguridad Social por cada 1.000 habitantes (2009-16)	4,756	3,434	5,229			
Mercado laboral: Número de cotizantes a la Seguridad Social por cada 1.000 habitantes, 2016				-0,000	-0,000	-0,000
Capital natural: Deforestación acumulada 2001-21	-0,000	-0,000	-0,000	-0,000	-0,000	-0,000
Capital financiero: Variación del número de corresponsales bancarios por cada 1.000 habitantes (2011-18/2018/2021)	-0,000	-0,002	-0,000	0,000	-0,000	0,000
Capital físico: Informalidad en el índice de tenencia de la tierra, 2019	4,844***	4,251***	5,683*	0,038***	0,041***	0,021
Capital físico: Variación de la cobertura del acueducto, 2005-18	-0,055***	-0,059***	-0,047			
Capital físico: Cobertura del acueducto, 2018				-0,000	-0,000	0,001***
Capital físico: Variación del déficit cualitativo de viviendas, 2005-18	-0,024*	-0,028*	-0,004			
Capital físico: Déficit cualitativo de vivienda, 2018				-0,000	-0,000	0,000
Seguridad: Cambio en el número de homicidios por cada 1.000 habitantes (2008-18/2018-21)	0,023	-0,018	-0,250	-0,009	-0,007	0,000

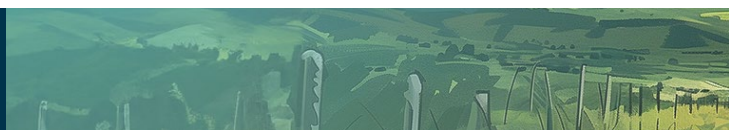


	Resultado: Variación total de la tasa de pobreza 2008-18			Resultado: Variación total de la tasa de pobreza 2018-21		
	Muestra completa	Menos de 30.000 habitantes	Más de 30.000 habitantes	Muestra completa	Menos de 30.000 habitantes	Más de 30.000 habitantes
Institucional: Medición de Desempeño Municipal (2016, 2021) - Componente de gestión	-0,018	-0,023	0,048	-0,000	0,000	-0,001**
Institucional: Variación del porcentaje de ingresos correspondientes a recursos propios (2008-18/2018-21)	-0,026*	-0,029	-0,043	-0,000	-0,000	-0,001*
Institucional: Variación del porcentaje de ingresos correspondientes a transferencias (2008-18/2018-21)	-0,027*	-0,033**	-0,038	-0,000	-0,000	-0,001*
Accesibilidad: Tiempo de viaje	0,199	0,424*	0,053	0,001	0,000	0,002
Accesibilidad: Penetración de Internet (2018/2021)	-0,240***	-0,282**	-0,111	-0,001**	-0,001*	-0,002
Aglomeraciones: Cambio en la densidad de población (2008-18/2018-21)	-4,512**	-5,674**	2,423	0,093	0,119	-0,077
Constante	22,881***	25,891***	2,846	0,059**	0,072**	-0,053
Observaciones	1.027	827	200	1.030	829	201
R-cuadrado	0,716	0,744	0,703	0,624	0,649	0,654

Errores estándar entre paréntesis

Efectos fijos de departamento

\*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$



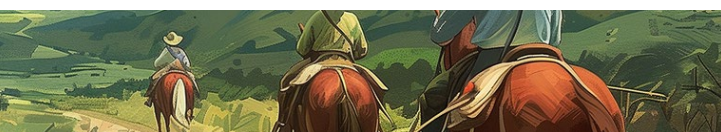
## Anexo E. Índice de Discontinuidad Estatal: Metodología

Siguiendo a Ceriani et al. (s. f.), la construcción del Índice de Discontinuidad Estatal se basa en dos medidas: la eficacia y la densidad estatal.

**Eficacia del Estado:** a nivel local, se define como el alcance de la intervención del Estado en un ámbito específico de políticas. Obsérvese que la definición concreta depende de las características del ámbito de políticas considerado y de la disponibilidad de datos. Para algunos ámbitos de intervención, puede expresarse como el porcentaje de la población a la que se llega con éxito mediante un servicio, por ejemplo, el porcentaje de la población que vive en una zona conectada a la electricidad, el agua o el alcantarillado; el porcentaje de la población alfabetizada; el porcentaje de niños vacunados o el porcentaje de hogares a los que llega la radio o una señal de móvil. Para otros ámbitos de intervención estatal, puede expresarse como la frecuencia de un servicio (por ejemplo, la frecuencia semanal de recogida de residuos sólidos) o como el número de proveedores de servicios por habitante (por ejemplo, el número de médicos por habitante). Otras definiciones de la eficacia del Estado pueden incluir el número de horas al día que se puede acceder a un determinado servicio (por ejemplo, la electricidad); una medida de la capilaridad de la red vial y ferroviaria de la región; etc. No obstante, dado que los distintos ámbitos de intervención estatal deben agregarse posteriormente, los autores introducen el concepto de eficacia normalizada.

**Densidad del Estado:** a nivel local, se define como el grado global de eficacia estatal en todos los ámbitos de políticas. Si cada dimensión cuenta por igual a la hora de definir la densidad del Estado, esta se reduce a la media aritmética no ponderada de los niveles de eficacia en los distintos ámbitos políticos. El documento incluye un debate sobre la elasticidad de sustitución entre los distintos ámbitos políticos.

**Discontinuidad estatal:** los autores resumen la información sobre la densidad del Estado a nivel subnacional en un Índice Global de Discontinuidad del Estado. Si la densidad del Estado es la misma en todas las regiones, significa que el Estado tiene el mismo nivel de alcance en todo el territorio, y ninguna región está desatendida en detrimento de otras. Por otra parte, si un Estado es más denso en algunas regiones que en otras, esto puede ser sintomático en última instancia de la voluntad política de excluir a grupos específicos de la población. La discontinuidad del Estado se define como la distribución desigual de la densidad del Estado en el territorio y se mide como las diferencias medias de densidad relativa entre las regiones, normalizadas por la densidad media del país. Por lo tanto, si todas las regiones tienen la misma densidad,  $D = 0$ ; si el Estado está ausente en todas las regiones excepto en una, la discontinuidad es máxima y  $D = 1$ .



## Anexo F. Recursos adicionales sobre desigualdades entre grupos de población

### Desigualdades de género

- Banco Mundial. (2019). *Colombia Gender Assessment*. World Bank Group. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/665381560750095549/pdf/Gender-Equality-in-Colombia-Country-Gender-Assessment.pdf>.
- CAF. (2024). Estudio Experimental de Género. *Scioteca*. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2212>
- DANE y ONU Mujeres. (2022). *Mujeres y Hombres: Brechas de Género en Colombia*. ONU Mujeres Colombia. <https://colombia.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MyH%20BrechasColombia-NOV5-17Nov%20%284%29.pdf>.
- Foro Económico Mundial. (2023). *Global Gender Gap Report 2023*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023/>
- PNUD. (2020). *Informe sobre Desarrollo Humano 2019* (con un enfoque de género en el capítulo 5). <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/informe-sobre-desarrollo-humano-2019>
- PNUD. (2023). *Ruta para el Desarrollo Territorial con Enfoque de Género*. <https://www.undp.org/es/colombia/publicaciones/ruta-desarrollo-territorial-enfoque-genero>

### Población LGBTQI+

- DANE. (2023). *Registro Voluntario para la Visibilidad de la Diversidad Sexual y de Género en Colombia* (incluye datos sobre pobreza, empleo, educación, etc.). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/2023-May-NotaEstadistica-RegistroVoluntarioLGBTI.pdf>
- DANE. (2024). *Mercado Laboral de la Población LGBT: Año Móvil Marzo 2023 - Febrero 2024*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/GEIH/bol-GEIHMLL-GBT-mar2023-feb2024.pdf>
- Ham, A., Guarín, Á. y Ruiz, J. (2023). *How Accurately are Household Surveys Measuring the Size and Inequalities for the LGBT Population in Bogota, Colombia? Evidence from a List Experiment*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/en/publications/english/viewer/How-Accurately-are-Household-Surveys-Measuring-the-Size-and-Inequalities-for-the-LGBT-Population-in-Bogota-Colombia-Evidence-from-a-List-Experiment.pdf>
- Pulso Social. (2022). *Población LGBT y Bienestar Subjetivo*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/presentacion\\_EPS\\_poblacion\\_lgbt-ene2022-may2022.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pulso-social/presentacion_EPS_poblacion_lgbt-ene2022-may2022.pdf)

### Poblaciones indígenas y afrodescendientes

- Banco Mundial. (2015). *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI: Primera Década*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/54165146799959129/pdf/Latinoam%3%A9rica-ind%3%ADgena-en-el-siglo-XXI-primera-d%3%A9cada.pdf>
- Cepal. (2006). *Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe: Información Sociodemográfica para Políticas y Programas*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/3aa42ba0-c591-445a-9fb4-8bdc5e332177/content>
- Cepal y UNFPA. (2020). *Afrodescendientes y la Matriz de la Desigualdad Social en América Latina: Retos para la Inclusión*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1a94f5e8-aedo-44ed-bcc7-8802eb56f87c/content>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*.

[https://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/afros\\_2011\\_esp.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/afrodescendientes/docs/pdf/afros_2011_esp.pdf)

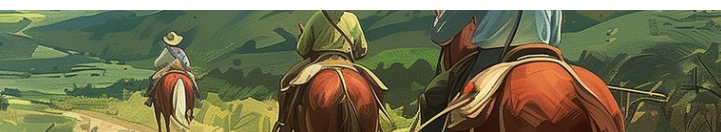
- Contraloría General de la República. (2023). *Brechas y desigualdades del sector social en nuestro país*. <https://www.economiacolombiana.co/economia/brechas-y-desigualdades-del-sector-social-en-nuestro-pais-2752#:~:text=Por%20sexo%20y%20etnia%2C%20la,centros%20poblados%20y%20rural%20disperso>
- DANE y UNFPA. (2022). *Condiciones de Vida y pobreza multidimensional de poblaciones indígenas y afrodescendientes en Colombia a partir del CNPV 2018*. <https://colombia.unfpa.org/es/publications/condiciones-de-vida-y-pobreza-multidimensional-poblaciones-indigenas-y-afro>
- Organización Mundial de la Salud. (2021). *La salud de la población afrodescendiente en América Latina*. [https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54503/9789275323847\\_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/54503/9789275323847_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

## Inmigrantes internacionales

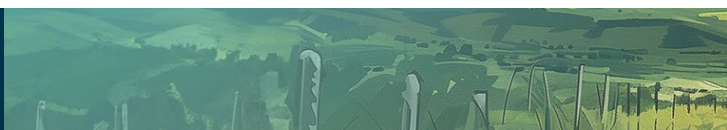
- Ardila Vargas, L. Dávalos, M. y García-Suaza, A. (2023). *Barreras a la Integración de los migrantes y refugiados venezolanos en Colombia: Lecciones de Política de la Encuesta Pulso de Migración*. Banco Mundial. [https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061623144519678/pdf/P1757800d2ed540660bfe10d3809943ceee.pdf?\\_gl=1\\*jfudtb\\*\\_gcl\\*\\_au\\*OD-c3OTMxMTcxLjE3MjM2NTUzMjg](https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061623144519678/pdf/P1757800d2ed540660bfe10d3809943ceee.pdf?_gl=1*jfudtb*_gcl*_au*OD-c3OTMxMTcxLjE3MjM2NTUzMjg)
- Bahar, D., Ibáñez, A. y Rozo, S. (2020). *Give Me Your Tired and Your Poor: Impact of a Large-Scale Amnesty Program for Undocumented Refugees*. CESifo. [https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/\\_8601.html](https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/_8601.html)
- Banco Mundial y ACNUR. (2023). *Venezolanos en Chile, Colombia, Ecuador y Perú: Una oportunidad de desarrollo*. <https://www.jointdatacenter.org/wp-content/uploads/2024/03/Venezuelan-Migrants-and-Refugees-FINAL.pdf>
- DNP. *Índice de Integración (IMI e IMIM)*. <https://2022.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/indice-de-Integracion-IMI.aspx>
- Dejusticia. (2022). *Migración y trabajo decente: retos para el Sur Global*. <https://www.dejusticia.org/publication/migracion-y-trabajo-decente-retos-para-el-sur-global/>
- Fundación Juntos se Puede. *Análisis de la Vulnerabilidad y Brechas de Integración de la Población Migrante en Colombia*. <https://www.juntossepuede.co/wp-content/uploads/2021/04/Brechas-de-vulnerabilidad-3.pdf>
- Ibáñez, A., Moya, A., Ortega, M., Rozo, S. y Urbina, M. (2022). *La vida fuera de las sombras: Impactos de las amnistías en la vida de los refugiados*. Banco Mundial. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/9928.html>
- Organización Internacional para las Migraciones. (2023). *Estudio sobre migrantes en situaciones de vulnerabilidad: vías y barreras para la protección, regularización y la integración de víctimas de trata y sobrevivientes de violencia basada en género (VBG)*. <https://respuestavenezolanos.iom.int/sites/g/files/tmzbd1526/files/documents/2023-03/Migrantes-vulnerables.pdf>
- Urbina Flórez, M., Rozo Villarraga, S., Moya, A. e Ibáñez, A. (2023). *Least Protected, Most Affected: Impacts of Migration Regularization Programs on Pandemic Resilience*. Banco Mundial. <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/10291.html>

## Desplazados internos

- ACNUR. (2020). *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2019*. [https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2019#\\_ga=2.82678686.94517531.1592487358-1913390598.1589481009](https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2019#_ga=2.82678686.94517531.1592487358-1913390598.1589481009)
- Cepal. (2008). *El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. <https://repositorio.cepal.org/items/9e8f3f9c-dce9-4352-b937-9617f1b3222a>

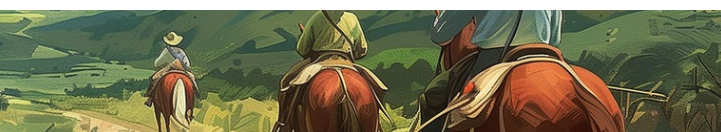


- Granados Jiménez, J. (2010). *Las migraciones internas y su relación con el desarrollo en Colombia: Una aproximación desde algunos estudios no clasificados como migración interna de los últimos 30 años*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/664/eam27.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ibáñez Londoño, A. (2008). *El desplazamiento forzado en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Universidad de los Andes. <https://economia.uniandes.edu.co/sites/default/files/publicaciones/libros/El-desplazamiento-forzado-en-Colombia.pdf>
- Ibáñez, A. Moya, A. y Velásquez, A. (2023). *Promover la recuperación y la resiliencia de la población desplazada: lecciones de Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://ideas.repec.org/p/idb/brikps/12683.html>
- Rodríguez, J. y Busso, G. (2009). *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005: un estudio comparativo con perspectiva regional basado en siete países*. Cepal. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/19202393-20f9-4514-b42f-401b71f31e2b/content>.

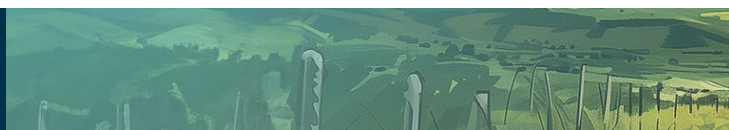


## Referencias

- Acosta, K. y Bonet-Morón, J. (2022). *Convergencia regional en Colombia en el siglo XXI* [Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana 308]. Centro de Estudios Económicos Regionales. <https://repositorio.banrep.gov.co/server/api/core/bitstreams/29693e0d-e980-4afc-96fa-2a5de60582e9/content>
- Acosta, K., Dávalos, M. y Segovia, S. (s. f.). *Convergencia a nivel municipal en Colombia* [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Mapeo de la pobreza monetaria en Colombia* [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- Acosta, K., Jaramillo-Echeverri, J., Lasso, D. y Sarasti-Sierra, A. (2024b). *Informalidad Municipal en Colombia* [Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana 327]. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Alcaldía de Pereira. (16 de noviembre, 2023). *Pereira cuenta hoy con 20 mil nuevos predios y ocupa el primer lugar en gestión catastral a nivel nacional*. Recuperado el 23 de octubre, 2024, de <https://www.pereira.gov.co/publicaciones/7510/pereira-cuenta-hoy-con-20-mil-nuevos-predios-y-ocupa-el-primer-lugar-en-gestion-catastral-a-nivel-nacional/#:~:text=Las%20cifras%20fueron%20dadas%20por%20el%20alcalde%20Carlos,Privado%20de%20Competitividad%20de%20la%20Universidad%20del%20Rosario>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (febrero de 2024). *Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá*. *Boletín Igualdad de Género* (n.º 2). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/fc7eb717-d508-44ff-a05e-ffe4bd08bed4/content>
- Alcaldía Municipal de Galapa. (2024). *Inicio*. Recuperado el 23 de octubre, 2024, de <https://www.galapa-atlantico.gov.co/Paginas/Home.aspx>
- Alonso-Beltrán, S., Cruz-Rubí, D., Montes León, A. y Soriano-Escobedo, J. (2024). *Vulnerabilidad de la vivienda y riesgo de inundación* [documento de antecedentes sin publicar para Regional Study on Climate and Poverty in Latin America and the Caribbean, supported by the Climate Support Facility Whole-of-Economy Program]. Banco Mundial.
- Angulo, R., Ariza, D., Bateman, A., Gómez, N., González, J., Pérez, J., Ramírez, J. y Sánchez, F. (2018). *Medición del desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados* [Documentos CEDE 38]. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. <http://economia.uniandes.edu.co>.
- Angulo, R., Espinosa, F., Ariza, D. y Reyes, C. (2023). *El Crecimiento y la Productividad como Política Social* [documentos de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 05, Inclusión SAS]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Arjona, A., Moore, S. y Otero-Bahamón, S. (2024). *Desigualdad subnacional después del conflicto armado en Colombia: Mapping a Research Agenda*. [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- Arteaga, J., Castro Osorio, C., Cuéllar, D., Ibáñez, A., Londoño, R., Murcia, M., Nevá, J., Nieto, Á., Rey, D. y Sánchez, F. (2017). *Fondo de Tierras del Acuerdo Agrario de La Habana: Estimaciones y Propuestas Alternativas* [Documentos CEDE 41]. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/entities/publication/af73bb00-4fbb-4fe5-a049-dd17c4b7f364>.
- Asociación de Municipios de Sabana Centro (s. f.). *Noticias destacadas*. Recuperado el 22 de octubre, 2024, de <https://www.asocentro.gov.co/>
- Attanasio, O. y Székely, M. (1999). *Un enfoque basado en los activos para el análisis de la pobreza en América Latina* [Documento de trabajo R-376]. Red Latinoamericana de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ayala-García, J. (2017). *Movilidad social*. En L. Galvis-Aponte (ed.), *Estudios Sociales del Pacífico Colombiano* (pp.103-137). Banco de la República de Colombia.
- Ayala-García, J. y Ospino-Ramos, K. (2023). *Desastres Naturales en Colombia: un Análisis Regional* [Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana 317]. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Banca de las Oportunidades. (2023). *Reporte de Inclusión Financiera 2023*. Banca de las Oportunidades.
- \_\_\_\_\_. (s. f.a). *Colombia Country Economic Memorandum: Growing for Prosperity* [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.

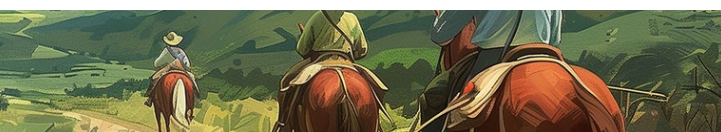


- Banco Mundial. (s. f.b). *World Development Indicators*. <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>.
- Banco Mundial. (2004). *Colombia: Una política de tierras en transición* [Documentos CEDE 29]. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bits-treams/58af55bd-2ae5-49c4-80d4-dzb874e680od/content>.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Movilidad Intergeneracional. Monitoreo de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/517511508162369015/pdf/120437-REVISSED-SPANISH-Intergenerational-mobility-in-LAC-October-16-2017-ESP.pdf>.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Evaluación de género de Colombia*. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2021). *Construyendo una sociedad equitativa en Colombia*. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Protección social adaptativa en Colombia: ¿Cuál es el impacto distributivo de los choques y cómo puede responder mejor el sistema de protección social? An Application of the Social Protection Stress Test Tool*. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Cierre de brecha digital en el departamento Amazonas*. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2023c). *Colombia: Informe sobre el clima y el desarrollo del país*. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2024a). *Efectos del cambio climático y posibles eventos extremos en la accesibilidad colombiana* [documento de antecedentes]. Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2024b). *Informe sobre el desarrollo mundial 2024: La trampa de los ingresos medios*. Banco Mundial.
- Banco Mundial y DNP. (2022). *Evaluación cuasiexperimental de impacto del programa Todos a Aprender en el marco de la pandemia COVID-19*. Banco Mundial.
- Bateman, A., Penagos, Á., Ramírez, J. Martín, T., Díaz, Y. y Saitizábal, S. (2019). "Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia" [documento de trabajo]. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Departamento Nacional de Planeación.
- Bateman, A., Penagos, Á., Ramírez, J. Martín, T. Díaz, Y., Saitizábal, S. y Espinoza, A. (2018). *Tipología de subregiones funcionales para Colombia a partir de la OCDE: Metodología y resultados*. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), Departamento Nacional de Planeación. [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1550500505InformeTipologiaSubregionesFuncionalesparaColombia1.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1550500505InformeTipologiaSubregionesFuncionalesparaColombia1.pdf).
- Bonet, J. y Meisel-Roca, A. (2006). *El legado colonial como determinante del ingreso per cápita departamental* [Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana 75]. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Bonilla Torres, J., Bernal Pulido, L., Bernal Acevedo, Ó. y Villar Uribe, M. (2023). *Aprendizajes innovadores en atención primaria en salud en Colombia*. Banco Mundial.
- Brunori, P., Hufe, P. y Mahler, D. (2023). Las raíces de la desigualdad: Estimación de la desigualdad de oportunidades a partir de árboles y bosques de regresión. *The Scandinavian Journal of Economics*, 125(4). 900-932. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12530>
- Brunori, P., Ferreira, F. y Neidhöfer, G. (2023). "Desigualdad de oportunidades y persistencia intergeneracional en América Latina" [WIDER Working Paper 2023/39]. Instituto Mundial de Investigaciones Económicas para el Desarrollo (UNU-WIDER), Universidad de las Naciones Unidas.
- Bussolo, M. y López-Calva, L. (2014). *Prosperidad compartida: Paving the Way in Europe and Central Asia*. Estudios sobre Europa y Asia Central. Banco Mundial.
- CAF. (2022). *Desigualdades heredadas: El papel de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones*. CAF.
- Cañizales, E., Teles, F., Moreno Pires, S., Ochoa, V. y Martín, T. (2021). *10 recomendaciones estratégicas para la asociatividad municipal: Un estudio de caso de la asociación de municipios del Catatumbo, Provincia de Ocaña y Sur del Cesar*. SKL Internacional.
- Carter, M. y Barrett, C. (2006). The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach. *Revista de Estudios sobre el Desarrollo*, 42(2). 178-99.
- Ceriani, L., López-Calva, L. y Restrepo-Oyola, S. A *Note on State Discontinuity* [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- Cheston, T., Goldstein, P. Freeman, T. Rueda-Sanz, A., Hausmann, R., Gadgin Matha, S., Bustos, S. Lora, E., Bui, S. y Rao, N. (2023). "Ver el bosque más allá de los árboles: Una estrategia política para frenar la deforestación y promover

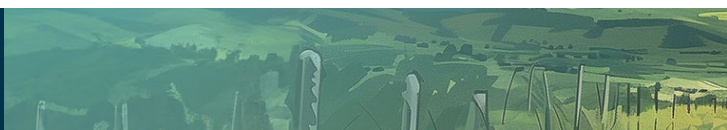




- la prosperidad compartida en la Amazonia colombiana” [CID Faculty Working Paper 430]. Center for International Development, Harvard University. <https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/37376059/2023-02-cid-wp-430-colombia-amazonia-policy-report-en.pdf?sequence=1>.
- Christiaensen, L. y Kanbur, R. (2016). “Ciudades secundarias y reducción de la pobreza: Refocusing the Urbanization Agenda” [Policy Research Working Paper 7895]. Banco Mundial.
- DANE. (s. f.). *Pobreza y desigualdad*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>
- \_\_\_\_\_. (2002). *Encuesta Continua de Hogares – ECH – 2002*. <https://microdatos.dane.gov.co/catalog/75>
- \_\_\_\_\_. (2022). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)*. DANE. <https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/793>
- \_\_\_\_\_. (2023a). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV)*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2023>
- \_\_\_\_\_. (2023b). *Pulso de la Migración (Ronda 5)*. DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/encuesta-pulso-de-la-migracion-epm>
- Dávalos, M. y Monroy, J. (2024). *Desigualdad de oportunidades y movilidad intergeneracional en Colombia* [Documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- Demombynes, G. (2023). “Aprendizaje de la pobreza a nivel local en Colombia” [Policy Research Working Paper 10498]. Banco Mundial.
- DNP. (27 de octubre, 2017). *Conpes 3902. Declaratoria de importancia estratégica del proyecto RegioTram de Occidente*. <https://es.scribd.com/document/468126340/2017-DNP-Conpes-3902-pdf>
- \_\_\_\_\_. (23 de noviembre, 2018). *Conpes 3950. Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2021). *Resultados Medición de Desempeño Municipal 2021*. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>
- \_\_\_\_\_. (11 de julio, 2022a). *Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2022b). *Resultados Índice Desempeño Fiscal 2022*. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno\\_Fiscal/PPT%20IDF%202022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/PPT%20IDF%202022.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2024). *Informe Final Misión de Descentralización*. DNP.
- DNP, GIZ y RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). (2020). La asociatividad territorial como mecanismo estratégico de concurrencia de esfuerzos y recursos. En *Reflexiones sobre Ordenamiento y Desarrollo Territorial en Colombia*, 785-96. DNP.
- Duryea, S., Millán-Quijano, J. Morrison, J. y Oviedo Gil, Y. (2024). “Measuring Racial Bias in Employment Services in Colombia” [Documento de trabajo BID-WP-01594]. Banco Interamericano de Desarrollo.
- EDU (Alcaldía de Medellín). (2014). *Medellín, Modelo de Transformación Urbana - Proyecto Urbano Integral - PUI en la zona nororiental. Consolidación de vivienda en la quebrada Juan Bobo*. EDU, Universidad EAFIT y Agencia Francesa de Desarrollo. [https://issuu.com/urbameafit/docs/medell\\_n\\_modelo\\_de\\_transformaci\\_n](https://issuu.com/urbameafit/docs/medell_n_modelo_de_transformaci_n)
- Eguino, H., Capello, M., Farfán Mares, G., Aguilar, J. y Menéndez, H. (2020). *¿Cuán eficiente es la gestión de la inversión pública subnacional? Situación de los países federales de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Elbers, C., Lanjouw, P. Mistiaen, J. y Özler, B. (2007). Reinterpreting between-Group Inequality. *The Journal of Economic Inequality*, 6. 231-45.
- Fergusson, L., Molina, C., Robinson, J. y Vargas, J. (2017). *La larga sombra del pasado: Economía política de la desigualdad regional en Colombia* [Documentos CEDE 22]. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes.
- Fernández, C. y Sarango, A. (2023). Informalidad, productividad e inequidad. Un análisis desde el punto de vista de las firmas y los trabajadores [documentos de antecedentes del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2024], Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ferreira, F. y Gignoux, J. (2011). La medición de la desigualdad de oportunidades: Teoría y una aplicación a América Latina. *Review of Income and Wealth*, 57(4). 622-657.
- FIP. (2024). *Obras por Impuestos: medida para transformar las zonas más afectadas por el conflicto armado en Colombia ¿Mantener-*



- lo? ¿Para qué? *Análisis de Coyuntura*. FIP. [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP\\_ObrasImpuestos.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/FIP_ObrasImpuestos.pdf).
- Gallup, J., Gaviria, A. y Lora, E. (2003). *¿Es la geografía un destino? Lecciones de América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galvis-Aponte, L., Galvis-Larios, W. y Hahn-De-Castro, L. (2017). *Una Revisión de los Estudios de Convergencia Regional en Colombia* [Documentos de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana 264]. Centro de Estudios Económicos Regionales.
- Giles Álvarez, L., Hernández Flórez, M., Larrahondo, C., Muñoz-Mora, J., Angulo, G. y Quintero, L. (2024). *Desigualdades territoriales en Colombia: realidades y perspectivas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Glaeser, E. (2012). *El triunfo de la ciudad*. Pan Books.
- Gómez-Salcedo, M., Galvis-Aponte, L. y Royuela, V. (2017). Calidad de vida laboral en Colombia: Un indicador difuso multidimensional. *Investigación en Indicadores Sociales*, 130(3). 911-936.
- Grover, A., y Maloney, W. (2022). "Proximity without Productivity: Measuring Agglomeration Effects with Plant-level Output and Price Data" [Policy Research Working Paper 9977]. Banco Mundial.
- Grover, A., Lall, S. y Maloney, W. (2022). *Place, Productivity, and Prosperity: Revisiting Spatially Targeted Policies for Regional Development*. Banco Mundial.
- Hahn-De-Castro, L. y Meisel-Roca, A. (2018). La desigualdad económica entre las regiones de Colombia, 1926-2016. *Cuadernos de Historia Económica* 47. Banco de la República.
- Herrera, C., Veillard, J., Feune de Colombi, N., Neelsen, S., Anderson, G. y Ward, K. (2022). *Construyendo sistemas de salud resilientes en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19*. Banco Mundial.
- Ianchovichina, E. (2024). *La geografía evolutiva de la productividad y el empleo: ideas para el crecimiento inclusivo a través de una lente territorial en América Latina y el Caribe*. Estudios sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial.
- Ibáñez, A. (2016). El Proceso de Paz con las FARC: ¿Una oportunidad para reducir la pobreza rural y aumentar la productividad agropecuaria? *Revista de Ingeniería*. 8-13.
- Ibáñez, A. y Querubín, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia* [Documento CEDE 23]. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de los Andes. <https://ideas.repec.org/p/col/000089/001940.html>
- Ibáñez, A. y Muñoz-Mora, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué sucedió entre 2000 y 2010? En M. Bergsmo y C. Rodríguez-Garavito (eds.). *Justicia distributiva en transición* (pp. 279-307). Torkel Opsahl Academic Publisher.
- IGAC. (2023). *Fragmentación y Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. IGAC.
- Inclusión SAS y ONU. (2023). *Inclusión productiva en Colombia: mediciones y marco de política*. Naciones Unidas Colombia.
- Corporación Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- López-Murcia, J. (2022). *Recentralisation in Colombia*. Palgrave Macmillan.
- Maloney, W. y Valencia-Caicedo, F. (2016). La persistencia de la fortuna (subnacional). *The Economic Journal*, 126(598). 2363-2401.
- Migración Colombia. (18 de junio, 2023). *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*. Recuperado el 20 de octubre, 2024, de <https://www.migracioncolombia.gov.co/etpv/etpv>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (s. f.). *Observatorio Nacional de Migración y Salud (ONMS)*. <https://www.sispro.gov.co/observatorios/onmigracionysalud/Paginas/Observatorio-Nacional-de-Migracion-y-Salud.aspx>
- Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Diagnóstico de las condiciones sociales del campo colombiano*. Departamento Nacional de Planeación.
- Misión La Guajira. (s. f.). ¡Pequeños pasos para un gran cambio! Recuperado el 23 de octubre, 2024, de <https://misionla-guajira.com>
- Narayan, A., Van der Weide, R., Cojocarú, A., Lakner, C., Redaelli, S., Gerszon Mahler, D., Ramasubbaiah, R. y Thewissen, S. (2018). *¿Progreso justo? Movilidad económica entre generaciones en todo el mundo*. Banco Mundial.
- Neidhöfer, G., Serrano, J. y Gasparini, L. (2018). Desigualdad educativa y movilidad intergeneracional en América Latina: Una nueva base de datos. *Journal of Development Economics*, 134. 329-349. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.05.016>



- Neva, N. y Prada, R. (2020). *Indicador de Informalidad en la Tenencia de la Tierra en Colombia Vigencia 2019. Índice de Informalidad*. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- OCDE. (2022). *Panorama de las regiones y ciudades de la OCDE 2022*. OECD. <https://doi.org/10.1787/14108660-en>
- Observatorio de Desplazamiento Interno (2023). <https://www.internal-displacement.org/database/>
- OPSI. (s. f.). Bogotá Care Blocks. [oecd-opsi.org/innovations/bogota-care-blocks/](https://oecd-opsi.org/innovations/bogota-care-blocks/)
- Oxfam. (4 de julio, 2017). Radiografía de la desigualdad. Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia. *Oxfam*. <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
- Page, L. y Pande, R. (2018). Acabar con la pobreza mundial: Por qué el dinero no es suficiente. *Journal of Economic Perspectives*, 32(4). 173-200.
- PNUD. (2024a). *Colombia en la encrucijada: Navegando las divisiones regionales y abrazando las oportunidades. Informe Nacional de Desarrollo Humano, Resumen Ejecutivo*. PNUD.
- \_\_\_\_\_. 2024b. *Educación: Motor de igualdad, crecimiento y desarrollo humano. Cuaderno 4, Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD.
- Pardo, D. (20 de octubre, 2023). Manzanas del Cuidado: pionero plan de Bogotá para atender a mujeres que cuidan de otros (y que varias ciudades quieren aplicar). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cqeq38je-3qro>
- Prem, M., Saavedra, S. y Vargas, J. (2019). "Deforestación al final del conflicto: Evidencia del Acuerdo de Paz de Colombia" [HiCN Working Paper 288]. HiCN Households in Conflict Network, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton.
- Ramírez, J., Díaz, Y. y Bedoya, J. (2017). Ingresos por impuesto predial y reducción multidimensional de la pobreza en Colombia: un enfoque espacial. *Desarrollo Mundial*, 94. 406-421.
- Rincón, A., Lara, D., Pérez, M. y Rojas, J. (2016). Aproximación a los conflictos por los recursos naturales. En M. Gómez, L. Moreno, G. Andrade y C. Rueda-Urbe (eds.), *Biodiversidad 2015. Estado y tendencias de la biodiversidad continental de Colombia*. Instituto Alexander Von Humboldt.
- Rincón-Barajas, J. (2023). Dinámica de la productividad y apoyo del Estado después de un programa de titulación de tierras: Evidence from Colombia. *Política de Ordenamiento Territorial*, 131.
- Robledo-Caicedo, J. (2019). ¿A dónde se fue la fortuna? Historia económica y social del Chocó, Colombia. *Cuadernos de Historia Económica* 52. Banco de la República de Colombia.
- Rodríguez, D. (2022). *The Bogotá Care System*. *Center for Sustainable Development at Brookings*. [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/City-playbook\\_Bogota.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/City-playbook_Bogota.pdf)
- Rodríguez-Pose, A., Bartalucci, F. Lozano-Gracia, N. y Dávalos, M. (2024). "Superando la zurdera: Moving beyond the Efficiency versus Equity Debate in Territorial Development" [Policy Research Working Paper 10734]. Banco Mundial.
- Secretaría de Planeación. (2 de diciembre, 2024). *Evaluación del Sistema Distrital de Cuidado implementado por la Secretaría Distrital de la Mujer en el marco de la última fase del ciclo de política pública*. <https://www.sdp.gov.co/transparencia/info-especifica-entidad/publicaciones/estudios/evaluacion-del-sistema-distrital-de-cuidado-implementado-la-secretaria-distrital-de-la-mujer-marco>
- Universidad de los Andes. (2017). *Evaluación de impacto Todos a Aprender: Resultados 2014 2016; Convenio 163 de 2014, Convenio 834 de 2015, y Convenio 1109 de 2016*. Universidad de los Andes.
- Van der Weide, R., Lakner, C., Gerszon Mahler, D. Narayan, A. y Gupta, R. (2023). Movilidad intergeneracional en el mundo: A New Database. *Journal of Development Economics*, 166(2). <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103167>
- Vega-Landaeta, Á., García, G. y Veillard, J. (s. f.). Mortalidad evitable a escala municipal en Colombia [documento de antecedentes sin publicar]. Banco Mundial.
- Zapata, J. (2022). ¿Qué hacer en desarrollo territorial?. En L. Mejía (ed.), *¿Qué hacer en políticas públicas?* 69-72. Fedesarrollo.

