

Deuda social, pobreza y política social en Colombia

Por Esteban Nina y Jaime Ramírez

Pontificia Universidad Javeriana – Nodo Bogotá ODSAL

INTRODUCCION

La pobreza es una problemática que percibe la sociedad, especialmente el grupo que padece las privaciones por tanto este requiere ser definido, así como su relación con el concepto de deuda social. En este documento elaborado por el Nodo Bogotá Pontificia Universidad Javeriana de la Red de Observatorios de Deuda Social en América Latina, tiene como propósito definir la deuda social en términos de tres dimensiones, a saber, como la privación de personas, hogares y comunidades respecto de criterios normativos establecidos en la Constitución Política y criterios universales como los derechos humanos y sociales que permitan la medición de la magnitud de la pobreza en términos de tres dimensiones, de su prevalencia o incidencia, en la intensidad observada por la brecha de pobreza e incluyendo la desigualdad entre los grupos pobres.

De este concepto se puede derivar en indicadores compuestos que midan las tres dimensiones, la incidencia, intensidad y severidad de la desigualdad. Es deseable que los indicadores que puedan estimar el déficit no solo en términos de qué proporción o porcentaje sino de su equivalente en valores monetarios o de ingresos de los hogares en situación de pobreza con el fin de dimensionar la magnitud de recursos necesarios para revertir la tendencia y atender en forma más equitativa las necesidades fundamentales de dicha población.

Es aquí donde el aporte de Amartya Sen, Premio Nobel de Economía de 1998, es fundamental porque ha hecho contribuciones valiosas y pertinentes al estudio de la pobreza, el hambre, la desigualdad en la distribución del ingreso relacionado con el crecimiento económico y sus implicaciones sobre las políticas económicas y sociales para erradicar la pobreza y la inequidad. Entre sus escritos más difundidos se habla sobre las teorías y medición de la desigualdad económica, la brecha y severidad de la pobreza descritos en sus artículos y el libro más reciente titulado “Desarrollo como Libertad”.

La medición empírica de la pobreza requiere de un criterio objetivo que permita la identificación de la población en dos distintos grupos de acuerdo con su situación de pobreza y no pobreza. Precisamente, el concepto de deuda social ofrece los criterios para definir o identificar a la población pobre. Amartya Sen propone en dichos escritos dos métodos para identificar a los pobres: el método directo de acceso a bienes y servicios públicos, y el método indirecto que se basa en el ingreso monetario. Según el método directo, los pobres son todas aquellas personas y hogares cuyo consumo total efectivo de bienes deja insatisfecha alguna de las necesidades básicas materiales; esta medición se estima en Colombia como el indicador constitucional de Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI (indicador que se calcula en Colombia con algunas medidas como la vivienda

inadecuada, la inasistencia a la escuela y la alta dependencia económica); este método directo tiene un sesgo hacia ponderar la infraestructura urbana con énfasis en la calidad de la vivienda como acceso a servicios básicos domiciliarios. El método indirecto, por su parte, consiste en calcular el ingreso monetario mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas, los gastos básicos en alimentación y pago servicios sociales mínimos; este valor monetario de esta canasta equivale a la “línea de pobreza” (LP) que sirve como criterio para incluir en la población pobre a todos aquellos cuyo ingreso es inferior a esa línea de pobreza. El método indirecto se enmarca en el enfoque bienestarista del ingreso mensual de la persona, que significa que el ingreso es un indicador proxy o cercano al nivel de bienestar, adicionalmente determina el nivel de pobreza monetaria (carencia de ingresos) y de desigualdad económica (comparación de ingresos entre los grupos sociales).

1. INCIDENCIA DE LA POBREZA

En concordancia con los datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2007-2015 que mostraban el logro de los resultados sociales esperados de los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2006) y de (2006-2010) y las del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) las cifras oficiales de pobreza presentadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) utilizando las Encuesta Continua de Hogares (ECH) y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) también del DANE, manifestaban los efectos sobre pobreza de la política social y de las tasas positivas de crecimiento económico en el periodo 2002-2014.

El método directo evalúa los resultados de satisfacción que tiene un individuo respecto a ciertas características que se consideran vitales como salud, educación, empleo, calidad de vivienda, entre otras. En Colombia desde el año 2010 se inicia la medición directa por medio del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) adicional al indicador tradicional de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Por otra parte, el método indirecto busca evaluar la capacidad adquisitiva de los hogares respecto de una canasta, para esto observa su ingreso, el cual es un medio y no un fin para lograr la satisfacción (o no privación); cuando esta canasta incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales se habla de la pobreza monetaria general, mientras cuando solo se considera los bienes alimenticios se habla de la pobreza monetaria extrema (DANE, 2016)

La pobreza monetaria y la pobreza multidimensional miden aspectos diferentes de las condiciones de vida de los hogares y son complementarias para obtener una panorámica general de la pobreza en Colombia. La metodología de la pobreza multidimensional fue diseñada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) con base en la adaptación de la metodología de Alkire y Foster del Oxford Index para adaptarlo a Colombia, y fue transferida al DANE en el 2012. Por otro lado, el cálculo de la pobreza monetaria fue rediseñado durante los últimos años por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), constituida por expertos nacionales e internacionales en el tema, técnicos del DNP y del DANE que logró un consenso sobre la nueva metodología de medición de pobreza monetaria, y el DANE asumió la función de calcular y publicar las cifras oficiales de pobreza monetaria (DANE 2016).

En los informes de pobreza monetaria del DNP (2013, 2014 y 2015), las estimaciones sugerían que entre 2002 y 2014, la incidencia o porcentaje de la pobreza a nivel nacional habían caído significativamente cerca de 21,2 puntos porcentuales, pasó de 49,7% a 28,5%. En las zonas urbanas

la incidencia de la pobreza se redujo 20 puntos porcentuales entre 2002 y 2014, pasando de 45,5% a 24,6%. En las zonas denominadas resto de cabeceras urbanas se redujo 21,9 puntos porcentuales, de 59,2% a 37,3%, también en las zonas rurales la pobreza monetaria se redujo de manera importante entre 2002 y 2014, se redujo de 20,3 punto porcentuales, al pasar de 61,7% a 41,4%. Mientras que en el grupo de las trece principales ciudades colombianas la reducción fue en el mismo sentido, de 20,3 puntos porcentuales, de 36,2% a 15,9%. Tomando en cuenta la línea de pobreza extrema o de la canasta de alimentos se tiene para el mismo periodo de 12 años, 2002 a 2014, a nivel nacional paso de 17,7% a 9,1%, logrando una reducción significativa de 8,6 puntos porcentuales. Llegando por primera vez desde que hay registros estadísticos a una incidencia de la pobreza extrema por debajo de dos dígitos. En las zonas urbanas la incidencia de la pobreza extrema monetaria se redujo 7,1 puntos porcentuales entre 2002 y 2014, de 12,2% a 5,1%. En las zonas rurales la reducción en el mismo periodo fue de 15,1 puntos porcentuales, de 33,1% a 18,0%. En las 13 áreas metropolitanas la reducción de la pobreza extrema fue de 7,6% a 2,7%, al nivel más bajo observado (DNP, 2015)

Cuadro 1. Evolución de la pobreza y la pobreza extrema en Colombia. 1991- 2014

| | 1991 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Nacional | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pobreza (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| DNP-DANE/MESEP | | | | | | | 49,7 | 48 | 47,4 | 45 | | | 42 | 40,3 | 37,2 | 34,1 | 32,7 | 30,6 | 28,5 |
| DNP/MERP | 52,5 | 49,5 | 55,3 | 57,5 | 55,0 | 55,2 | 57,0 | 50,7 | 52,7 | 49,2 | | | | | | | | | |
| CEPAL (2016) | 52,7 | | | 54,9 | | | 49,7 | 48 | 47,7 | 45,2 | | | 42,2 | 40,4 | 37,3 | 34,2 | 32,9 | 30,7 | 28,6 |
| Pobreza extrema (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| DNP-DANE/MESEP | | | | | | | 17,7 | 15,7 | 14,8 | 13,8 | | | 16,4 | 14,4 | 12,4 | 10,6 | 10,4 | 9,1 | 8,1 |
| DNP/MERP | 18,7 | 20,9 | 20,8 | 25,4 | 19 | 18,7 | 20,7 | 15,8 | 17,4 | 14,7 | | | | | | | | | |
| CEPAL (2016) | 26,1 | | | 26,8 | | | 17,8 | 15,7 | 14,9 | 13,9 | | | 16,5 | 14,5 | 12,3 | 10,6 | 10,4 | 9,1 | 8,1 |
| Urbano | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pobreza (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 45,5 | 44,9 | 43,7 | 41,1 | | | 37,4 | 36 | 33,3 | 30,3 | 28,4 | 26,9 | 24,6 |
| Pobreza extrema (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 12,2 | 11,2 | 10 | 9,1 | | | 11,2 | 9,9 | 8,3 | 7 | 6,6 | 6 | 5,1 |
| Rural | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pobreza (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 61,7 | 56,8 | 58,3 | 56,4 | | | 56,6 | 53,7 | 49,7 | 46,1 | 46,8 | 42,8 | 41,4 |
| Pobreza extrema (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 33,1 | 29 | 29,1 | 27,8 | | | 32,6 | 25,7 | 25 | 22,1 | 22,8 | 19,1 | 18 |
| 13 ciudades | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Pobreza (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 36,2 | 36,7 | 34,3 | 32,2 | | | 27 | 25,6 | 23,2 | 20,6 | 18,9 | 17,5 | 15,9 |
| Pobreza extrema (%) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | | | | | | 7,6 | 7,4 | 6,6 | 5,6 | | | 5,6 | 5,2 | 4,6 | 3,5 | 3,3 | 3 | 2,7 |

Fuente: Cálculos DNP DANE MESEP (2015) y CEPAL (2016) con base en las ENH y GEIH.

Las cifras de la CEPAL confirman la tendencia de reducción de la pobreza por cerca de 21 puntos porcentuales, entre 2002 y 2014, de 49,7% a 28,6%, y la pobreza extrema había disminuido 9 puntos porcentuales de 17,8% a 8,1%. Estas cifras del cuadro 3 señalaban que en año de 2014 alcanzaron mínimos históricos (28,5% en pobreza y 8,1% en indigencia o pobreza extrema). Después de un vaivén (caída 2000-2001, nueva alza en el 2002) desde el 2002 se inició una recuperación y reducción de la pobreza hasta el 2014 terminando por situar la pobreza en el 28,5% y la indigencia o pobreza extrema en 8,1%. Según los recientes informes del DNP y el DANE el país había cumplido satisfactoriamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza y pobreza extrema a la mitad en 25 años, entre 1990-2015, dejando atrás los efectos de la crisis de recesión económica

de los años 1998-99 y comenzaba a situarse por debajo de los niveles de pobreza similares a los países de la región como Chile y Brasil.

Ese mismo informe de pobreza de 2015, daba cuenta del número de personas en situación de pobreza -que a nivel nacional había alcanzado un pico cercano a los 13,6 millones en 2014- el cual había caído en 6 millones comparado con el 2002, es decir, el número de personas cercana a 20,6 millones era en 2002. En cuanto al número de pobres en situación de pobreza extrema reportado indicaba que se había alcanzado un máximo de 7,2 millones en 2014 y que para 2014 había caído a 2,9 millones de personas, equivalente a 3,8 millones menos. Luego según un informe de avance de cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo elaborado por Planeación Nacional (DNP), publicado por PNUD Naciones Unidas, indicaba un cumplimiento en un 100% de la meta 1 de gobierno de Colombia de Juan Manuel Santos, donde originalmente se planteó que en el 2015 el índice de pobreza en el país debía ser del 28,0% y de la pobreza extrema debía estar en 8%.

Contra todos los pronósticos en los años 2014 y 2015 irrumpió una nueva crisis económica de devaluación o caída de las monedas locales frente al dólar de cerca el 80% acompañado de la caída significativa de los precios de los commodities del principal producto de exportación de Colombia, empezó a generar efectos sociales particularmente en los indicadores empleo y pobreza de 2015 y 2016. Este fenómeno obligó al gobierno a estimar y revisar las cifras de la tasa de crecimiento de la economía PIB de 4% a 3% lo que llevo a reorganizar el presupuesto general de la nación con un déficit fiscal creciente ante la caída de los ingresos corrientes con una nueva serie de estimaciones de devaluación en el 2014 de 31,6% y un déficit de balanza comercial, mientras que la inflación pasa de 2 % en 2013 a 6,8% en 2015.

Estas cifras de reducción de crecimiento económico tendrán un efecto sobre el empleo y la pobreza en el corto y mediano plazo de 2018 en adelante, mostrando una relación directa entre crecimiento y pobreza con una tendencia de revertir los indicadores sociales de pobreza y desempleo de la última década afectando el bienestar de la población colombiana.

2. BRECHA DE POBREZA

Para lograr un análisis de la deuda social relacionado con la pobreza y avanzar en su conocimiento es necesario iniciar con una pregunta ¿cuántos son los pobres? Sin embargo, ésta no da cuenta de la segunda pregunta fundamental ¿qué tan pobres son los pobres? Es decir, la deuda social es entendida como la brecha entre las condiciones de vida en privación o el ingreso de las personas u hogares pobres respecto del umbral o punto de corte normativo que garantiza una vida digna.

a) Proxy de indicador de deuda social: ¿qué tan pobres son los pobres?

Amartya Sen en su análisis de los indicadores de pobreza analiza las ventajas y limitaciones de los indicadores para medir que tan pobres son los pobres, dentro del enfoque de medición directa. Donde “H” es la incidencia de la pobreza como la proporción de pobres (q) sobre la población total (n), su fórmula es: $H = q/n$. El indicador “I” representa la brecha o déficit de ingresos como un

indicador relativo entre el ingreso mínimo o línea de pobreza (z) y el ingreso promedio de los pobres (Yp), a saber: $I = (z - Yp) / z$.

Como se anunció anteriormente, el indicador más difundido y popular es el de Incidencia de la Pobreza “H”, sin embargo éste indicador de pobreza es limitado e insuficiente porque solamente describe la extensión o cobertura de la pobreza en un país, es decir no logra captar la pequeñas variaciones de ingresos en el grupo de la población pobre.

Ante las limitaciones del indicador de incidencia (H) se presenta el indicador “I” de brecha o déficit de ingresos es de gran utilidad para nuestro propósito de calcular la deuda social hacia la población pobre, porque “I” que mide la distancia relativa entre el ingreso promedio de los personas u hogares pobres respecto al valor monetario de la Línea de Pobreza o de la Línea de Indigencia, ¿respondiendo a la pregunta de cuán pobres son los pobres? Entonces en este contexto de la complejidad de la medición de la pobreza se propone resaltar en el presente escrito el indicador de Brecha de ingresos “I” que mide en término absolutos y relativos el déficit de ingreso de toda la población pobre, es decir: ¿cuánto dinero necesita para que todas las personas en situación de pobreza puedan salir de dicha condición o privación? Entre más grande sea la brecha más pobre será el individuo.

b) ¿Cuánto cuesta reducir la pobreza en Colombia?

Para el DANE y el DNP en el año 2017, el porcentaje de personas clasificadas como pobres con respecto al total de la población nacional fue el 26,9%, ver cuadro 2. La incidencia de la pobreza a nivel nacional disminuyó 0,23 puntos porcentuales entre 2002 y 2017. La entidad de estadística también informó el valor de la Línea de Pobreza para 2017, que representa el costo per cápita mínimo necesario a nivel nacional fue de \$250.620, ver cuadro 3. De acuerdo, con lo anterior, si un hogar está compuesto por 4 personas, será clasificado como pobre si el ingreso total del hogar está por debajo de \$1.002.480.

| Cuadro 2. Pobreza en Colombia, % | | | | | | | |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Nacional | 0,497 | 0,48 | 0,474 | 0,450 | 0,420 | 0,403 | 0,497 |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nacional | 0,341 | 0,327 | 0,306 | 0,285 | 0,278 | 0,280 | 0,269 |

| Cuadro 3. Línea de Pobreza, COP | | | | | | | |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Nacional | 120.463 | 129.626 | 137.449 | 145.333 | 174.745 | 182.592 | 187.063 |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nacional | 194.696 | 202.083 | 206.091 | 211.807 | 223.638 | 241.673 | 250.620 |

El DANE y el DNP también publicaron el indicador de Brecha de pobreza o Poverty Gap para el año 2017, con un valor de 9,7%. Frente al año 2002, la brecha de la pobreza fue 21,8%.

Si la fórmula de Brecha de pobreza o Poverty Gap (FGT1) es igual a: $PG=H*I$. Entonces se puede deducir el valor de I despejando dicha variable, así $I=PG/H$. De esta manera se puede estimar el indicador Déficit de Ingreso igual a 0,361 a nivel total nacional para 2017. Es decir, en 2017, para que todos los pobres alcancen el valor mensual de la Línea de Pobreza per capita=\$250.620, sería necesario aumentar sus ingresos en una magnitud del 36,1% del valor monetario de la mencionada línea para 2017, ver cuadro 4. En pesos del mismo año significa que cada hogar pobre de cuatro personas en promedio debe recibir \$361.489 pesos más al mes para que pueda alcanzar un ingreso mínimo de \$1.002.480 pesos de 2017 para superar el umbral de la pobreza.

| Cuadro 4. Déficit de ingreso de población pobreza en Colombia, % | | | | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Nacional | 0,439 | 0,427 | 0,418 | 0,487 | 0,438 | 0,417 | 0,406 |
| | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nacional | 0,393 | 0,394 | 0,386 | 0,379 | 0,371 | 0,368 | 0,361 |

Aproximadamente se necesitaría una transferencia monetaria de \$361.489 al mes por cada hogar pobre en el país. Por otro lado, si la incidencia de la pobreza (H) es igual 26,9% en 2017, que equivale a 13,256 millones de personas. Entonces la cantidad mensual para cerrar el déficit de ingreso de toda la población pobre es igual a 4,8 billones de pesos, este es el resultado de multiplicar el déficit de ingresos por el número de pobres ($\$361.489 * 13,256$ millones de personas pobres), ver Cuadro 5.

| Cuadro 5. Población en pobreza, miles | | | | | | | |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Nacional | 20.540.426 | 20.087.500 | 20.082.664 | 19.299.866 | 18.669.482 | 18.126.469 | 16.929.565 |
| | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nacional | 15.701.209 | 15.232.256 | 14.419.053 | 13.583.609 | 13.400.547 | 13.649.358 | 13.259.443 |

Las entidades de control público como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General denuncian que los recursos públicos perdidos por los casos de corrupción son de cerca 50 billones de pesos colombianos. Ante esta cifra de los altos costos de la corrupción en la

administración de los recursos públicos del Estado, en contraste la sociedad colombiana sigue padeciendo la persistencia de la pobreza e incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso. De aquí surge la preocupación por estimar la magnitud de recursos fiscales necesarios para eliminar totalmente la pobreza medida por la carencia de ingresos y comparar con las cuantías de la corrupción. Se trata de responder la pregunta de cuánto dinero se demanda para eliminar totalmente la pobreza entre las personas y hogares de Colombia. Para tal propósito tomaremos tres datos fundamentales: información social de los ingresos de hogares colombianos de las encuestas del DANE; novedosos indicadores de pobreza para estimar el déficit de ingreso - un componente de la deuda social- de los hogares pobres tomando como criterio el valor monetario de la línea de pobreza establecida por el gobierno nacional; el valor monetario del Presupuesto General de la Nación y la estimación monetaria de los casos relevantes de corrupción del país.

En resumen, el costo monetario de la corrupción puede erradicar la pobreza en toda la población pobre es igual a 57,517 billones de pesos anuales. Si de acuerdo a la información de analistas de opinión pública quienes anuncian que la práctica ilegal de la corrupción equivale a 5% del PIB, que equivale a un valor de 50,0 billones para el año 2015. Por lo tanto, se puede calcular y afirmar que el valor monetario de la corrupción puede cubrir el valor económico de eliminar la pobreza monetaria para toda la población pobre de Colombia anualmente.

| Cuadro 6. Déficit de ingresos de la población pobre, millones pesos COP | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Nacional | 52.096.008 | 53.379.177 | 55.346.605 | 65.522.638 | 68.603.581 | 66.227.816 | 61.703.378 |
| | | | | | | | |
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Nacional | 57.660.948 | 58.287.738 | 55.004.420 | 52.332.999 | 53.296.879 | 58.245.287 | 57.517.723 |

3. DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

La distribución de los ingresos o desigualdad económica es el tercer componente de una medición compuesta de la deuda social. Además, la evaluación de la evolución de la desigualdad en la distribución y redistribución de los ingresos es un tema de gran importancia para Colombia así como para los países de América Latina, por las grandes diferencias en el nivel de ingresos entre los pobres y los no pobres. Según muchas evidencias, Latinoamérica es la región con la distribución de ingresos más desigual del mundo. En gran parte esto se debe a mala distribución de capital: capital físico, capital financiero y, más que todo, capital humano. Este último tema sugiere que las diferencias entre los niveles de educación y salud en varios grupos de la población son notables.

En esta parte del documento presenta la tercera dimensión que completa la estimación de la magnitud de la deuda social en Colombia. Por lo cual pondremos el foco en la evolución de la distribución del ingreso en Colombia en las dos últimas décadas. La evidencia empírica muestra que

Colombia está en los países que tienen los mayores índices de desigualdad de la región de América Latina, el ingreso está centrado en las manos de una proporción limitada de población.

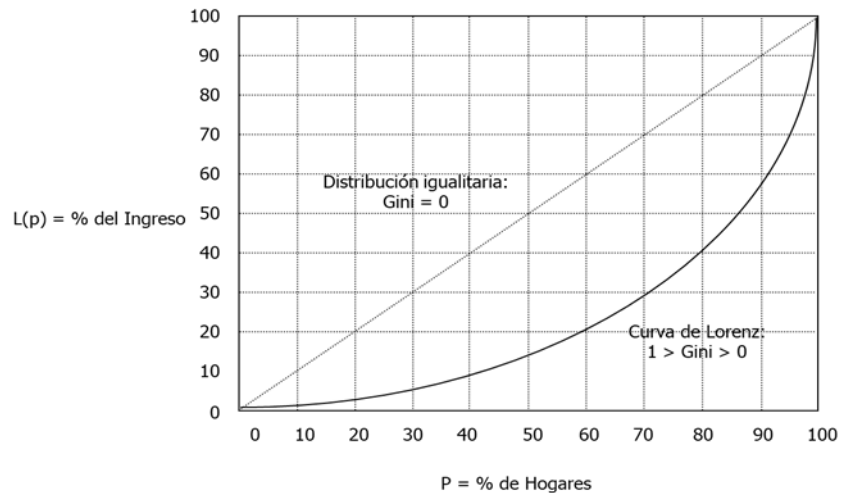
A continuación, se presentará el concepto y la medición de la distribución del ingreso medido por el coeficiente de Gini, luego se enfocará hacia el análisis de los resultados y efectos redistributivos del gasto público en la reducción del Coeficiente de Gini en el sector de las políticas sociales y en la reducción de la pobreza.

a) Distribución del ingreso en Colombia

El presente análisis se propone mostrar la magnitud y la evolución de la distribución del ingreso en Colombia y como algunos factores asociados que permiten explicar dicha magnitud. La fuente primaria de información son las cifras oficiales a partir de las Encuestas de Hogares de las instituciones públicas de estadísticas de Colombia, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

La medición de desigualdad responde la siguiente pregunta: ¿Cómo se mide la distribución de ingresos? Una de las medidas más comunes es el Coeficiente de Gini. Este se basa en la distribución acumulada de los ingresos (desde el individuo u hogar más pobre hasta el más rico en la economía). La curva de Lorenz muestra la función de distribución acumulada del ingreso con la población ordenada de manera ascendente por su ingreso. El coeficiente de Gini mide el área entre la recta de equidistribución (distribución igualitaria) y la curva de Lorenz (Grafica 1). Básicamente, un valor de 0 implica que los ingresos están igualmente distribuidos y que el individuo más pobre tiene el mismo ingreso que el más rico. En cambio, una distribución de 1 significa que todos los ingresos de la economía se concentran en el individuo (hogar) más rico y el resto de los individuos (hogares) no perciben ingresos.

Grafica 1 La curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini



$$G = -1 - \frac{1}{n} + \frac{2}{n} \sum_{i=1}^n \frac{Y_i}{Y} * i$$

Según el Informe de la CEPAL Panorama Social de América Latina 2018 la distribución del ingreso en los países de América Latina es conocida por estar entre las más desiguales del mundo, característica que se ha mantenido en cuarenta años. Por otro lado, según las estimaciones del Banco Mundial, en el mundo el coeficiente de Gini varía entre 0,20 y 0,65. El cuadro 7 presenta datos de la CEPAL (2018), agencia de Naciones Unidas para América Latina, sobre la distribución de ingreso para varios países, incluyendo Colombia. Aunque no necesariamente es información del mismo año, tiene la ventaja de ser comparable con otros países para ver la posición de Colombia en la región.

Cuadro 7. América Latina: Coeficiente de Gini

| País | C.Gini |
|---------------------|--------|
| Guatemala (2014) | 0,535 |
| Honduras (2016) | 0,480 |
| Colombia (2017) | 0,511 |
| Brasil (2009) | 0,576 |
| R.Dominicana (2016) | 0,463 |
| Bolivia (2015) | 0,453 |
| Nicaragua (2014) | 0,495 |
| Chile (2017) | 0,454 |
| Panamá (2017) | 0,508 |
| México (2016) | 0,504 |
| Paraguay (2017) | 0,503 |
| Argentina (2017) | 0,388 |
| Costa Rica (2017) | 0,496 |
| Ecuador (2017) | 0,440 |
| El Salvador (2017) | 0,399 |
| Perú (2017) | 0,448 |
| Uruguay (2017) | 0,390 |
| Venezuela (2014) | 0,378 |

Fuente: Cepal (2019) Panorama Social 2018

Según las cifras del cuadro anterior se puede ver que entre los países de América Latina, Brasil y Guatemala tienen las distribuciones de ingreso más desiguales, 0,576 y 0,535 respectivamente, el tercer lugar del mismo grupo más inequitativo, le corresponde a Colombia que tiene un coeficiente de Gini de 0,511 que junto con México, índice de 0,504, confirman que siguen siendo el grupo de países más inequitativo en la región latinoamericana. En Uruguay y Venezuela, con 0,39 y 0,378 respectivamente, parece que los ingresos están mejor distribuidos que los demás países pero hay otros que llaman la atención el como Ecuador y En Perú, cercanos a 0,44.

b) Evolución de Coeficiente de Gini para Colombia 2002-2014

El análisis de la desigualdad de los ingresos en Colombia tiene importancia tanto desde el punto de vista económico como social, ya que ella contribuye no sólo a los altos niveles de pobreza, sino también a incrementar las tensiones y conflictos sociopolíticos. Aunque son muchos los aspectos que la generan, en esta sección sólo se hará referencia a las cifras oficiales de la desigualdad en la distribución de los ingresos de las personas, sin tener en cuenta la desigualdad en la distribución de activos o de otros bienes y servicios.

Entre 2002 y 2014, en doce años el Coeficiente de Gini a nivel nacional paso de 0,572 a 0,538 con una reducción significativa pero moderada de 0,034 puntos del índice. A nivel urbano se observa una disminución de 0,036 del índice 0,550 a 0,514, en el mismo sentido en las zonas rurales se redujo un valor de 0,07 puntos del coeficiente de Gini de 0,470 a 0,463, y las trece ciudades principales desde 0,537 a 0,504 con una reducción significativa de 0,033 puntos. En general se observa una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas y hogares en periodo de 12 años.

Cuadro 8. Coeficiente de Gini, a nivel nacional, urbano, rural y ciudades 1991-2014

| | 1991 | 1994 | 1997 | 1999 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Nacional | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| DNP-DANE MESEP (2015) | 26,100 | | | 26,800 | 0,572 | 0,554 | 0,558 | 0,557 | | | 0,567 | 0,557 | 0,560 | 0,548 | 0,539 | 0,539 | 0,538 |
| CEPAL (2016) | 0,531 | 0,601 | 0,569 | 0,572 | 0,567 | 0,548 | 0,553 | 0,551 | | | 0,562 | 0,553 | 0,557 | 0,545 | 0,536 | 0,536 | 0,535 |
| Urbano | | | | | 0,550 | 0,536 | 0,539 | 0,537 | | | 0,542 | 0,535 | 0,537 | 0,514 | 0,526 | 0,517 | 0,514 |
| Rural | | | | | 0,470 | 0,518 | 0,437 | 0,463 | | | 0,489 | 0,469 | 0,471 | 0,459 | 0,465 | 0,446 | 0,463 |
| 13 ciudades | | | | | 0,537 | 0,548 | 0,541 | 0,539 | | | 0,531 | 0,524 | 0,529 | 0,517 | 0,499 | 0,505 | 0,504 |

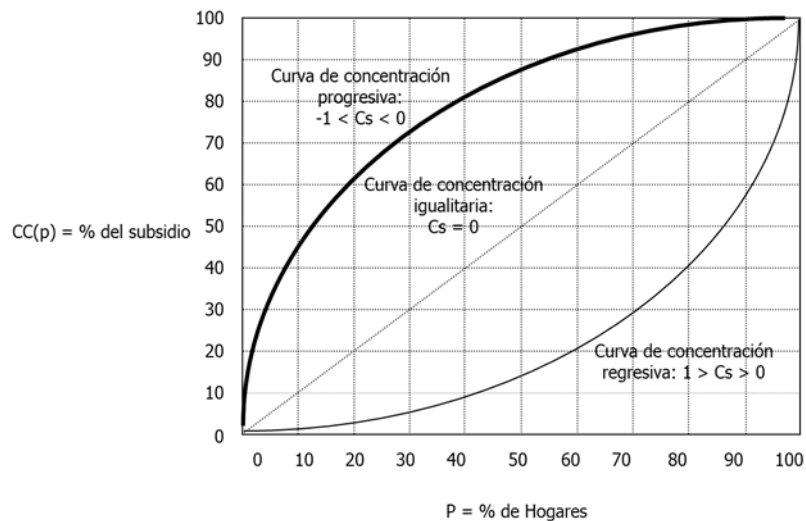
Fuentes: Cálculos DANE y DNP con base a Encuestas Continua de Hogares 2002-2005 y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2014

c) Efecto redistributivo de la política social a través de la asignación del gasto público social

La metodología para la estimación del efecto neto de la política fiscal es una adaptación y combinación de dos metodologías: una utilizada por Kakwani (1976) en el análisis redistributivo de impuesto que inspiró a Vélez (1996) para estudiar la distribución de los gastos sociales. Entonces, para medir la progresividad o regresividad de los subsidios o los gastos públicos sociales este método utiliza la curva de Lorenz y la curva de concentración, que están asociadas al coeficiente de Gini (G) y al coeficiente de concentración (Cs), ver Gráfico 2.

Para medir la desigualdad en la distribución de los subsidios se utiliza continuamente al concepto de Coeficiente de Concentración (Cs) asociado a la curva de concentración del subsidio respectivo. Este coeficiente es muy similar al coeficiente de Gini (G) asociado a la curva de Lorenz, construida a partir de la distribución del ingreso. La curva de Lorenz muestra la función de distribución acumulada del ingreso con la población ordenada de manera ascendente por su ingreso. En cambio, la curva de concentración corresponde a la función de distribución acumulada de los subsidios o gasto público social manteniendo el ordenamiento inicial de la población de manera ascendente por su ingreso.

Gráfico 2. La curva de concentración y el coeficiente de concentración (Cs)



$$Cs = -1 - \frac{1}{n} + \frac{2}{n} \sum_{i=1}^n \frac{GPS_i}{GSP} * i$$

Así como una vez ordenados los hogares por su ingreso per cápita, la curva de Lorenz nos informa el porcentaje de ingreso, $L(p)$, que recibe la proporción p de hogares más pobres, la curva de concentración nos muestra el porcentaje del subsidio, $CC(p)$, que le corresponde al $p\%$ de hogares más pobres. La curva de Lorenz siempre debe estar por debajo de la diagonal de la distribución igualitaria, la curva de concentración puede estar por encima o por debajo de ella. Así, en tanto el ingreso se distribuye de forma más o menos desigual – nunca progresivamente – y correspondiente el coeficiente Gini (G) toma valores entre uno y cero, los subsidios pueden distribuirse regresiva, igualitaria o progresivamente y su coeficiente de concentración (Cs) toma respectivamente valores positivos, nulos o negativos, en el intervalo $(-1,1)$. Igualmente, para medir la progresividad relativa de un subsidio con respecto a la distribución del ingreso, se utiliza el coeficiente de progresividad, Ps , que es igual a la diferencia entre el coeficiente de concentración del subsidios, Cs , y el coeficiente Gini de la distribución del ingreso, G . Este coeficiente Ps será negativo cuando el subsidios es relativamente progresivo y positivo cuando el subsidios es regresivo en relación con la distribución de ingresos.

Para medir el efecto del Gasto Público Social o los subsidios sobre la distribución del ingreso, se compara la desigualdad de la distribución del ingreso original con la de la distribución del ingreso, más los subsidios por GPS. Esto es, se cotejan los coeficientes de Gini de las dos distribuciones, Gini inicial (G_o) y Gini final (G_f) respectivamente- y se calcula su diferencia:

$$\Delta G = G_f - G_o$$

d) Efecto distributivo de la política social en Colombia

La primera estimación del efecto redistributivo de la política social desde la asignación del del gasto público social en la distribución del ingreso fue realizado por el economista Carlos Vélez en 1992, quien tomo en cuenta por un lado la magnitud total de los subsidios de los servicios sociales, educación, salud y seguridad social principalmente, de los recursos públicos y por otro lado, el índice de Gini de 0,442 para el total de hogares. En ese época el valor total se aproximaba a la suma significativa para el conjunto de hogares de la economía colombiana equivalen al 6,2% del PIB y al 24,1% del gasto público total. En consecuencia aplicando la metodología arriba señalada afirma que en 1992, el efecto del gasto público social en la distribución del ingreso en Colombia fue relativamente redistributivo. Cuando Vélez (1996) evalúa el coeficiente de Gini del ingreso disponible de los hogares adicionado a los subsidios recibidos del Gasto Público Social (GPS), estima que se reduce reduce en 41 milésimas, de 0,442 a 0,400. Este efecto marginal en la equidad es función de dos parámetros: la magnitud relativa del gasto social medida por la participación de dichos subsidios dentro del ingreso disponible de los hogares y la focalización o progresividad en su suministro, medida por el coeficiente de concentración (Cs).

Lasso (2006) citando al estudio de Vélez (1996) y señala que el coeficiente de Gini estimado es de 0,5496, y un Coeficiente de Concentración (Cs) con un valor de 0,1008, por lo tanto la diferencia entre los coeficientes de concentración e índice Gini es de -0,4488. Como este último valor es negativo, significa que el total de los subsidios entregados a los hogares son relativamente progresivos respecto a la curva de Lorenz de distribución del ingreso. Por otra parte, como el coeficiente de concentración es positivo, el total de subsidios recibidos por los hogares es positivo, implica que el total de subsidios recibidos por los hogares es regresivo respecto de la diagonal de la distribución del ingreso.

Las estimaciones de Lasso (2006) tiene que para 2003, el efecto marginal del gasto público social de los servicios básicos sobre la distribución del ingreso representó una disminución significativa de 45 milésimas en el coeficiente de Gini, que pasó de 0,5496 a 0,5046. Según Vélez (1996), este efecto sobre el Gini depende de la magnitud gasto social estimado como la participación de los subsidios totales y la focalización medida por el cambio en el coeficiente igual a -0,4488.

CONCLUSION

La tarea gubernamental de la sociedad, de los ciudadanos activos, del control ciudadanos y de las organizaciones sociales y comunitarias es poder realizar un seguimiento y evaluación de los resultados de la política social frente a la solución y mitigación de problemáticas sociales como la pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, así como la monitoreo de la reducción de la deuda social frente a los criterios normativos fijados en la Constitución Política y los Derechos Sociales (DESC).

En este sentido para el seguimiento de la gestión pública y los resultados de política social no solo es importante los conceptos e indicadores sino se requiere también de un análisis de las estadísticas de la pobreza, brechas sociales y la desigualdad en la distribución del ingreso para tomar decisiones

de políticas públicas con el fin de construir una nueva sociedad más justa, amable y digna para la población más pobre y vulnerable.

Las estadísticas sociales requieren a su vez información rigurosa y creíble, es decir hacer uso de la información social de los hogares proviene del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) quien hace la estimación periódicas de importantes variables del desempeño macroeconómico y macrosocial a través de las encuestas de hogares denominada la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Esta producción de información social es un arreglo institucional denominado Misión de Empalme de la Serie de Pobreza y Desempleo (MESEP) vinculando el DANE y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para orientar las políticas públicas sociales. Al cual deberían incluirse a las universidades públicas y privadas para su investigación y control social.

En síntesis del contexto socioeconómico de Colombia, se puede afirmar que después de una presentación de las cifras estadísticas de la deuda social, en términos de incidencia de la pobreza, brecha monetaria y distribución del ingreso de Colombia medido por el coeficiente de Gini, donde se puede observar la evolución de la distribución del ingreso en las dos últimas décadas, se llega a la conclusión que a pesar de la reducción de la pobreza (entre 2008 y 2014) y unas tasas de crecimiento económico positivas medido por PIB (entre 2010 y 2015), la evidencia empírica nos muestra que Colombia todavía está en un nivel alto de persistencia de la desigualdad (no ha bajado de 0,53) y se ubica entre los países con los mayores índices de desigualdad de la región de América Latina. La desigualdad en la distribución del ingreso refleja que el ingreso y las oportunidades del Estado y mercado están centrados en las manos de una proporción limitada de población de ingresos altos. Gran parte de esta dimensión de la deuda social se debe a mala distribución de los activos de capital: capital físico, capital financiero y, más que todo, capital humano. Este último tema sugiere que las diferencias significativas entre los niveles de educación, salud y oportunidades laborales entre los grupos de población de pobres y los no pobres es el reflejo de las grandes diferencias en el nivel de ingresos entre los pobres y los no pobres. A pesar de los progresos levemente moderados en distribución del ingreso durante las dos últimas décadas, la distribución del ingreso actual en Colombia sigue siendo muy inequitativa, se requiere de políticas sociales de Estado para que sistemáticamente busque mayor equidad en la asignación del gasto público social y de la política fiscal.

Este diagnóstico de la deuda social obliga a revisar y evaluar la equidad en la distribución de los subsidios sociales financiados por el gasto público social que si bien tiene un efecto levemente progresivo desde el punto de vista de los individuos y hogares, es decir se requiere más voluntad política y recursos públicos de la inversión pública colombiano que tienda más progresivamente hacia un redistribución igualitaria.

Bibliografía

- Alesina, A. y Rodric, D. 1994. "Distribution politics and economic growth" Quarterly Journal of Economics 109(2): 465-90
- Bloomberg. (2017) Cifras estadísticas del precios del petróleo.
- Bénabu, R. 2000. "Unequal societies: Income distribution and the social contract" American Economic Review 90(1): 96-129
- CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2010-2017. Santiago de Chile
- DANE. Censos de Población. 1973, 1985,1993 y 2005.
- DANE. Encuesta Continua de Hogares.2007
- DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). 2010-2015
- DANE. Boletines de Prensa. 2006-2016
- Departamento Nacional de Planeación. 2007. Plan Nacional de Desarrollo. 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. 2011. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. Informes de pobreza monetaria. 2013, 2014 y 2015
- Departamento Nacional de Planeación. Misión MESEP
- Departamento Nacional de Planeación. Misión MERP
- Kakwani, N. 1976. Measurement of Tax Progressivity: An Internacional Comparison. Economic Journal, pp.71-80
- Lasso, F. 2006. Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. MERPD. Departamento Nacional de Planeación.
- Lora, Eduardo. (2005). Técnicas de medición económica. Bogotá: Alfaomega.
- Lustig, Nora, Darryl McLeod, Salario mínimo y pobreza: un análisis de corte transversal para países en desarrollo, Revista Coyuntura Social. Documento presentado en la Conferencia sobre "Mercados de Trabajo en América Latina", organizada por el Instituto Brookings, el Banco Mundial, el Instituto Torcuato di Tella, la Universidad Torcuato di Tella, en Buenos Aires, Argentina, Julio 6 y 7, 1995.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). Informe de gestión. 2002-2010
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2010). Balance preliminar de la política de empleo. 2002-2010
- Misión de Empleo. (1986) El problema laboral colombiano. Informe final de la misión de empleo. Serie Documentos. Separata. Revista de Economía Colombiana. Bogotá

Misión Social. DNP-PNUD (2002). 10 años de Desarrollo Humano en Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

PNUD.2010. Informe Mundial de Desarrollo Humano. Naciones Unidas. Nueva York

Nina, E. y Ruschensky, A. (2013)“Los Desplazamientos Forzados como riesgos asociados a las condiciones de la violencia política en Colombia” Coautor con Aloisio Ruschensky. En: Revista Sociologías. Año 15 No 34.p. 156-185. Brasil.

Nina, E. (2007) ¿Cuál es el mejor indicador de pobreza para la orientación del gasto público social? Revista Papel Político. Junio-Julio 2007. Bogotá

Nina, E. (2000)“Educación, movilidad social y “trampa de pobreza”. En: Revista de Coyuntura Social de FEDESARROLLO, No. 22. Mayo, 2000.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Recuperado en noviembre de 2016 <http://www.hchr.org.co/publicaciones/seriestematicas/DESC.pdf>

Organización de Naciones Unidas (2016). Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado en noviembre de 2016 de http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf

OIT. (2005) Derechos fundamentales en el trabajo. Convenios fundamentales y prioritarios, mecanismos de control y observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. OIT. Lima

OIT. (2011) Panorama laboral 2010. América Latina y el Caribe. Lima

PNUD – DNP (2001) Informe de Desarrollo Humano para Colombia 2000. Programa de Naciones Unidas y Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2001

Procuraduría General de la Nación (2007) Trabajo digno y decente en Colombia. Seguimiento y control preventivo a las políticas públicas. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – DeJusticia. Bogotá.

República de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá. 1991

Sarmiento, A. y Gonzalez, J. (1998) Algunos aspectos conceptuales del índice de Condiciones de Vida. Coyuntura Social No 19. Nov. P.67-88. Revista de Fedesarrollo. Bogotá

Sen, A. (1996) La Calidad de Vida. Fondo de Cultura Económica. México.

Sen, A. (1999) Desarrollo como Libertad. Editorial Planeta. Barcelona

Sen. A. (2008) El trabajo decente, un derecho humano.

Sen. A. (2000) Trabajos y derechos. Revista Internacional del Trabajo. Vol. 119. No 2

Vélez, C. 1996. Gasto Público Social y Desigualdad: Logros y Extravíos. Bogotá, Colombia. Departamento Nacional de Planeación.