



¿Qué hacer en

desigualdad?

Luis Fernando Mejía
Jairo Núñez



FEDESARROLLO
Centro de Investigación Económica y Social

1. Problemas

Colombia es un país con profundas desigualdades en el acceso a oportunidades. Estas desigualdades condicionan la trayectoria de vida de millones de colombianos que enfrentan altas tasas de desempleo, altos niveles de informalidad, poca capacidad de ahorro, ingresos bajos y desprotección económica en la vejez. Sin equidad en el acceso a oportunidades se crean trampas de pobreza que se transmiten de generación en generación. No sorprende que, de acuerdo con la OCDE, en Colombia se requieran 11 genera-

ciones para pasar del 10% de más bajos a ingresos al promedio de la sociedad (en la OCDE el promedio es de 4,5 generaciones).

Este panorama de desigualdad se debe complementar en tres dimensiones. La primera es la **desigualdad territorial**: Bogotá tiene un ingreso medio 2,8 veces más alto que la media nacional, mientras que Chocó tiene un ingreso medio que equivale a un 47% del promedio nacional; esto refleja profundas diferencias en la provisión de bienes públicos entre regiones, como educación, salud e infraestructura física y tecnológica. La segunda es la **desigualdad étnica**: la población indígena tiene una escolaridad promedio inferior a la de la población en pobreza extrema, y presenta una de las mayores brechas de ingresos y acceso al empleo formal entre grupos poblacionales. Problemas similares ocurren en las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. La tercera es la **desigualdad de género**: las mujeres sin educación tienen una tasa de ocupación de apenas el 31%, frente a un 65% para hombres sin educación; y las mujeres dedican 7 horas y 46 minutos diarias a labores de trabajo no remunerado, más del doble de lo que dedican los hombres (3 horas diarias).

Las brechas en el acceso a oportunidades son la génesis de la **concentración en la distribución del ingreso** (el Gini en Colombia en 2020 fue de 0,55, el más alto entre 15 países de América Latina analizados por la CEPAL), de la **concentración en la tenencia de tierra y propiedad inmobiliaria urbana** (Gini de 0,82) y de la **concentración de la riqueza financiera** (Gini de 0,72). En el agregado, los hogares con el 10% de más altos ingresos concentran el 60% de la riqueza inmobiliaria y financiera en Colombia.

2. Causas

La primera manifestación de las profundas desigualdades en el acceso a oportunidades tiene que ver con el **escaso acceso a educación de calidad**. Por ejemplo, las personas en condición de pobreza extrema tienen 6 años de educación menos que el 10% de personas con más altos ingresos. Además, solo 3 colegios públicos hacen parte de la lista de los 100 mejores colegios del país, lo que explica que apenas el 2% de los jóvenes de hogares con ingresos bajos alcanza un desempeño alto en las pruebas SABER 11, comparado con un 33% de los jóvenes de hogares con ingresos altos. El impacto de estas diferencias en calidad es aún más grave si se tiene en

cuenta que de casi 10 millones de estudiantes matriculados, 8,1 millones estudian en colegios oficiales y solo 1,9 millones lo hacen en colegios privados.

Esta desigualdad en la calidad de la educación explica en buena medida las **desigualdades en el mercado laboral**. Mientras que la tasa de desempleo para el 10% de personas con mayores ingresos es del 7%, esa cifra es del 38% para hogares en pobreza extrema. La dificultad para encontrar empleo para las personas más pobres viene a la par con un **limitado acceso al empleo formal**, de calidad, pues si bien la tasa de informalidad laboral en hogares pertenecientes al 10% de más altos ingresos es del 14%, la de hogares pobres extremos alcanza niveles del 88%.

A estos problemas se suma la **limitada capacidad redistributiva de la política fiscal**, por la poca progresividad de la política tributaria y el escaso impacto de la política social. Por una parte, la estructura actual de impuestos genera que el 5% de ingresos más altos paguen menos impuestos en proporción a sus ingresos que personas que tienen ingresos más bajos. Además, hay tratamientos desiguales entre empresas y personas, dado que las tasas efectivas de tributación dependen del sector económico en el que opera una empresa o de la posición ocupacional que desempeña una persona. Por otra parte, las transferencias monetarias no le llegan a toda la población pobre, pues en 2017 el 52% de los hogares elegibles no recibía ninguna transferencia monetaria, y el gasto social está mal focalizado, dado que en ese mismo año casi el 60% de ese gasto lo recibía población no pobre.

Finalmente, el limitado acceso al mercado laboral formal explica la **muy baja cobertura del sistema pensional en los hogares pobres**, que es inferior al 3% de los adultos mayores en pobreza extrema, frente a un 62% de acceso en los hogares en el 10% de más altos ingresos.

3. Propuestas

El contrato social actual genera profundas desigualdades y deja grandes riesgos en cabeza de los hogares: el riesgo de caer en la pobreza, el riesgo del desempleo y la informalidad, y el riesgo de la desprotección económica en la vejez. Por esta razón, Colombia requiere de ambiciosas reformas que corrijan estos elementos, para generar **un nuevo contrato social, más**

inclusivo y sostenible. A continuación, se presentan las principales propuestas que se han enfatizado a lo largo de los diferentes documentos de esta serie sobre “qué hacer en políticas públicas”.

Educación

Lograr la **universalización de la educación inicial** para dos millones de niños de 3 a 5 años; implementar un **sistema de formación y evaluación continua de docentes**; buscar activamente a los niños y jóvenes que estén por fuera del sistema educativo e implementar **esquemas preventivos para mitigar el riesgo de deserción.**

Para atenuar los problemas de la calidad en la educación superior, se requiere **construir un sistema información pública sobre los retornos a la educación** por área de conocimiento e institución, así como **condicionar los subsidios de oferta y demanda** que ofrece el estado al cumplimiento de estándares de calidad.

Además, se requiere **construir un currículo nacional** como referencia para las competencias transversales que se espera adquieran los estudiantes durante su aprendizaje.

Mercado laboral

Reformar las contribuciones a la seguridad social en salud, introduciendo una tasa progresiva de cotización en salud, iniciando en 0% para ingresos mensuales iguales o inferiores a un salario mínimo, aumentando gradualmente hasta llegar al 9% para ocupados con ingresos de 25 salarios mínimos o más. De igual forma, **reformar las contribuciones a la seguridad social en pensiones**, eliminando la restricción de un ingreso base de cotización equivalente a un salario mínimo mensual para permitir la cotización por jornadas de trabajo parcial en las que los ocupados tengan ingresos inferiores a un salario mínimo.

Destinar una fracción de los aportes a cajas de compensación para **crear un seguro de desempleo no contributivo** que entregaría \$500.000 mensuales hasta por tres meses a ocupados formales (asalariados e independientes) con ingresos no superiores a \$1.500.000.

Fortalecer la pertinencia de la formación para el trabajo, enfatizando los cursos cortos y las habilidades blandas, desarrollando plenamente el

marco nacional de cualificaciones y el sistema de acreditación para transitar entre el pilar técnico/tecnológico y el universitario.

Finalmente, **augmentar la cantidad y calidad de servicios de la economía del cuidado**, con el fin de reducir la cantidad de mujeres que no pueden participar en el mercado laboral porque deben dedicarse a las actividades del cuidado en el hogar.

Política tributaria

EMPRESAS. Eliminar las exenciones sectoriales y empresariales existentes, con el fin de tener un estatuto tributario que trate de igual forma a todas las actividades productivas; **revisar y eventualmente eliminar las zonas francas**, especialmente las unipersonales, que en la práctica son regímenes tributarios preferenciales para la comercialización de productos en el mercado doméstico; y **eliminar el descuento del ICA frente al impuesto de renta**, retornando al modelo anterior en donde el ICA es deducible del impuesto de renta como un costo de producción.

PERSONAS. Introducir un impuesto mínimo de renta del 5% sobre los ingresos brutos para las personas que están en el 5% de contribuyentes con más altos ingresos; e **introducir un impuesto a patrimonios líquidos netos superiores a los \$1.000 millones**.

IMPUESTOS INDIRECTOS. Sustituir el actual mecanismo de compensación de IVA por uno de no pago del IVA para los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población; **eliminar los días sin IVA**, por su incidencia regresiva (quienes más aprovechan este beneficio son las personas de ingresos medios y altos); e **introducir un impuesto ad valorem a las comidas y bebidas no saludables**, como aquellas con alto contenido de sodio, azúcar y grasas saturadas.

Política social

Adoptar el Sisbén 4.0 como único mecanismo de selección de beneficiarios. En particular, se debe eliminar definitivamente el estrato socioeconómico como mecanismo de focalización (el PL 186 de 2017 propone un mecanismo concreto y gradual de eliminación).

Crear una renta mínima de inclusión social para los hogares en condición de pobreza. Esta renta mínima entregaría \$38.000 mensuales por

cada adulto menor de 65 años en el hogar y \$38.000 mensuales por cada menor de 18 años (hasta 3 menores por hogar) condicionado en asistencia escolar y controles rutinarios en salud. Esta propuesta eliminaría las inequidades horizontales que persisten en el esquema actual y aumentaría el ingreso promedio entregado a hogares pobres de \$44.000 mensuales a \$150.000 mensuales.

Pensiones

Sustituir el sistema actual por un sistema más sencillo, de tres pilares:

Un **primer pilar gratuito y de cobertura universal de beneficios definidos**, que entregaría un auxilio mensual de \$500.000 mil pesos a todos los adultos mayores de 65 años.

Un **segundo pilar contributivo obligatorio de ahorro individual**, en donde participarían los actuales fondos privados, Colpensiones y otros mecanismos de ahorro debidamente regulados y supervisados. De esta forma, se profundizaría la competencia. En el caso de Colpensiones, se migraría hacia un modelo de cuentas nocionales, en donde una tasa de interés nocional, acorde con una tasa de interés de mercado de referencia, determinaría la evolución del ahorro individual de cada cotizante.

Finalmente, un **tercer pilar voluntario de ahorro individual**, manteniendo los incentivos al ahorro voluntario para la vejez hasta un tope definido en unidades de valor tributario.

Las reformas aquí descritas pretenden avanzar hacia la igualación de las oportunidades en un **nuevo contrato social** que mejore la cobertura y calidad de la educación, conduzca a los hogares pobres a la inclusión productiva y el empleo formal, proteja a los hogares frente a los riesgos de caer en la pobreza y el desempleo, y elimine la pobreza en los adultos mayores al garantizar un auxilio universal de \$500.000 mensuales durante la vejez. Estas reformas permitirán que el país dé el salto hacia un modelo de crecimiento económico más incluyente y equitativo.

Referencias

- Bourguignon, François, Francisco HG Ferreira & Michael Walton (2007). “Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda”. *Journal of Economic Inequality*, 5, 2, 235-256.
- CEPAL (2022). *Panorama Social de América Latina, 2021*. CEPAL.
- Forero, David (2022). “¿Qué hacer en educación?”. Fedesarrollo
- Lora, Eduardo & Luis Fernando Mejía (coord.) (2021). *Reformas para una Colombia post-COVID-19: Hacia un nuevo contrato social*. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando (2022). “¿Qué hacer en política tributaria?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & Cristina Fernández (2022). “¿Qué hacer en el mercado laboral?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & David Forero (2022). “¿Qué hacer en protección económica para la vejez?”. Fedesarrollo.
- Mejía, Luis Fernando & Jairo Núñez (2022). “¿Qué hacer en política social?”. Fedesarrollo.
- Núñez, Jairo & Fabio Sánchez (2003). “A dynamic analysis of human capital, female work-participation, returns to education and changes in households structure in urban Colombia 1976-1998”. *Colombian Economic Journal*, 1, 1, 95-108.
- Núñez, Jairo (2021). “La pobreza y la desigualdad en Colombia: el papel del Estado y los desafíos de la política social y tributaria”. En Fedesarrollo, *Descifrar el futuro: la economía colombiana en los próximos diez años*, capítulo 3, 177-260, Penguin Random House.
- Núñez, Jairo (2022). “Diagnóstico de desigualdades en Colombia”. Fedesarrollo & Agencia Francesa para el Desarrollo.