

Desigualdad del ingreso 1976-2004

Fabio Sánchez T.¹

I. INTRODUCCIÓN

Este corto ensayo presentará las principales tendencias de la distribución del ingreso en Colombia, en los últimos treinta años para las zonas urbanas y para los últimos diez años en las zonas rurales. Se expondrán las principales hipótesis que explican las tendencias de la distribución, así como el papel que han jugado el gasto y los subsidios públicos como elementos compensadores de la desigualdad.

II. LAS TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD

A principios de los noventa algunos autores argumentaban que la desigualdad en el ingreso era cosa del pasado (Londoño, 1995; Urrutia, 1984); la parte dolorosa del incremento en la desigualdad del ingreso, resultado de los cambios estructurales que experimenta la economía en el período de modernización, había quedado atrás. Según Londoño (1995), el coeficiente de Gini de ingresos aumentó de 0.46

a 0,55 entre finales de los treinta y finales de los sesenta del siglo pasado, para descender a cerca de 0,47 a finales de los años ochenta. El aumento de la concentración del ingreso en la primera parte del siglo xx fue atribuido a la lenta respuesta de la formación de capital humano y a la baja productividad agrícola, deficiencias que fueron corregidas posteriormente. En particular, la masificación de la educación básica ocurrida en los años sesenta se reflejó en una disminución de la concentración del ingreso en años posteriores, lo que cerraba el ciclo colombiano de la curva de Kuznets.

La alegría, sin embargo, iba a durar poco. Estudios realizados para otros países mostraban que la desigualdad en la distribución del ingreso estaba empezando a empeorar. Así lo sugerían los datos norteamericanos de los años setenta y los chilenos, mexicanos y brasileños de los años ochenta. Los primeros cálculos sobre los cambios en la distribución del ingreso urbano fueron hechos por el Departamento Nacional de Planeación a mediados de los noventa, después de un largo proceso de corrección de las encuestas de hogares² (Núñez y Jiménez, 1998). Esos cálculos mostraban que las distribu-

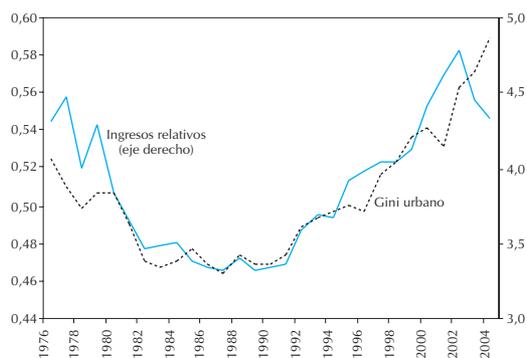
¹ Director del CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Estuvo vinculado a Fedesarrollo entre 1991 y 1994.

ción del ingreso urbano mejoró desde 1976 (fecha de la primera encuesta) hasta mediados de los años ochenta. Así, el coeficiente de Gini disminuyó de 0,52 a 0,45 durante ese período (Gráfico 1). No obstante, la tendencia mencionada comenzó a revertirse: en forma más o menos suave hasta mediados de los noventa cuando el Gini alcanzó 0,50 y mucho más aceleradamente desde entonces. Según el DNP a finales de 2004 el Gini de ingresos de las siete ciudades más grandes del país alcanzó 0,57.

En el sector rural las cosas han evolucionado de distinta manera. A comienzos de los años noventa los ingresos de los hogares rurales experimentaron un choque considerable. La participación del ingreso rural en ingreso nacional pasó del 17% al 9% del PIB entre 1993 y 1997 (Sanchez y Núñez, 1999), mientras que el ingreso per cápita de los hogares se redujo en cerca de 38% en términos reales. La caída fue experimentada en mayor medida por los quin-

tiles más pobre y más rico, y trajo como consecuencia una disminución de la concentración del ingreso rural (al disminuir el ingreso de los más ricos), y un aumento en la pobreza y la miseria (al disminuir el ingreso de los más pobres). La pérdida de ingresos de las zonas rurales fue a parar a manos de hogares urbanos de todos los quintiles, cuyos ingresos crecieron cerca de 20% en términos reales entre 1993 y 1997. La disminución relativa del ingreso rural continuó hasta 1999 (Gráfico 2). En ese año el ingreso promedio de un hogar rural solo alcanzaba el 15% del de un hogar urbano. No obstante, esta tendencia se ha revertido en los últimos años. En términos de concentración de ingreso, el Gini de las zonas rurales ha fluctuado alrededor de 0,5 desde 1996, aunque en los últimos años (2003-2004) se encuentra cerca de 0,45 (MERPD, 2005).

Gráfico 1. GINI URBANO E INGRESOS LABORALES RELATIVOS POR AÑOS DE ESCOLARIDAD (16+/0-11)



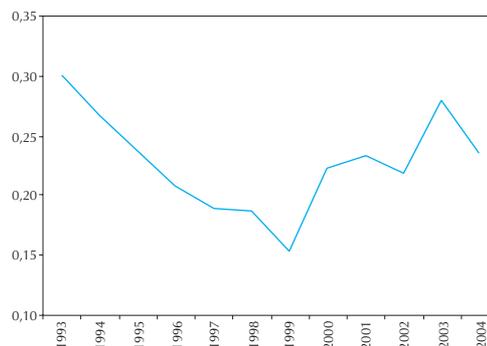
Fuente: DANE, Encuesta Nacional de Hogares. Cálculos Departamento Nacional de Planeación DNP-Umacro.

² Caber recordar que las encuestas de hogares se encontraban "censuradas" pues hasta 1993 el ingreso máximo que aceptaba el cuestionario de la encuesta era de 999,999 pesos.

III. ALGUNAS RAZONES DE LOS CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Las causas de los cambios en la distribución del ingreso pueden dividirse en cuatro, a saber: i) las de largo plazo, ligadas a la evolución de la oferta y demanda de factores y su remuneración; ii) las de corto plazo, relacionadas con la respuesta heterogénea

Gráfico 2. INGRESO PER CÁPITA RELATIVO DE LOS HOGARES RURAL/URBANO



Fuente: cálculos con base en DANE, ENH septiembre.

que tienen los factores y en especial el capital humano a choques económicos o de otra índole (catástrofes naturales, violencia, etc.); iii) las geográficas o regionales, siendo las más importantes de todas las relacionadas con la distribución del ingreso entre las zonas rurales y urbanas; y, iv) las ocasionadas por la política pública, en particular, las políticas social, comercial e impositiva. Aquí se tratará solo el efecto de la política social.

A. Causas de largo plazo

En el largo plazo, la distribución del ingreso está determinada por la remuneración relativa de los factores productivos, y en el caso particular de la distribución del ingreso de los hogares, depende de las diferencias en la remuneración relativa del capital humano según sus habilidades y calificación. Lo que ha mostrado la historia de los últimos años es que la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados (Gráfico 1) ha aumentado significativamente.

¿Por qué aumenta la brecha? Por factores de oferta y demanda. Por un lado ha aumentado en forma considerable la oferta relativa de trabajo no calificado, es decir, de fuerza laboral con 11 o menos años de escolaridad. La expansión de la educación básica y media ha contribuido enormemente a ello. En contraste, aunque la educación técnica y superior también ha crecido, lo ha hecho en forma menos dinámica. Por otra parte, la demanda relativa de trabajo no calificado ha disminuido porque el cambio tecnológico es complementario con trabajo calificado (*Skill biased technological change*), lo que ha desplazado el trabajo no calificado (Sánchez y Nuñez, 1998). Lo que ocurrió entonces fue un aumento significativo de los retornos a la educación superior y técnica *vis a vis* los rendimientos de la educación básica y media. Este proceso pudo ser profundizado por la liberación comercial o "apertura

económica" pues al abarataarse la importación de maquinaria y equipo con nueva tecnología, se aceleró el desplazamiento del trabajo no calificado. Esta estructura de oferta y demanda de capital humano hace que los más favorecidos por el crecimiento económico sean los más calificados y genera lo que se ha denominado un "crecimiento anti-pobre" (Núñez y Espinosa, 2005).

B. El ciclo económico y otros factores de corto plazo

Los dos factores más importantes que han contribuido a la concentración del ingreso en el pasado reciente han sido la crisis económica de fin de siglo y la intensificación de la violencia y del conflicto interno. Por el lado del ciclo, diversos estudios (Pérez, 2004) han mostrado que los pobres son más vulnerables a los choques económicos: pierden con mayor probabilidad el empleo y recurren a estrategias perversas (venden activos, retiran los niños del colegio, etc.) La aceleración en la concentración del ingreso de comienzos del siglo XXI (Gráfico 1) está relacionada con la larga recesión de finales del siglo pasado.

La violencia y el escalamiento del conflicto armado también han contribuido al aumento en la concentración del ingreso a través de varios canales: concentración de la propiedad de la tierra, desplazamiento forzoso, menos oportunidades económicas en las zonas agobiadas por el conflicto para trabajadores no calificados y *premium* salarial en las mismas zonas para los trabajadores calificados. Infortunadamente este tema tan relevante -la relación entre violencia y distribución del ingreso- no ha sido examinado en forma rigurosa.

C. La brecha de ingreso urbano-rural

El aumento de la brecha de ingresos urbano rural desde 1990 ha sido uno de los cambios distributivos más importantes ocurridos en el país. Los principa-

les canales han sido la disminución tanto de los precios relativos de los bienes de origen agropecuario como del empleo, particularmente entre 1991 y 1997. Durante este periodo, los precios relativos de los precios agrícolas disminuyeron cerca del 30%, mientras que el empleo agrícola se redujo de 3,5 a 3,0 millones y el empleo rural de 5,8 a 4,3. La caída en los precios disminuyó el ingreso de los pequeños y grandes productores mientras que la caída en el empleo deprimió los salarios de los jornaleros y otros trabajadores rurales. En contraste, el empleo urbano creció cerca de 33% (pasando de 8,1 a 10,8 millones) en los mismos años.

El deterioro de los precios relativos de los bienes agropecuarios y la pérdida de empleos en el sector rural ocasionaron una redistribución del ingreso nacional hacia las zonas urbanas. Los cálculos a partir de la Encuesta de Hogares muestran que en 1993 el ingreso per cápita promedio de un hogar rural era 30% del de un hogar urbano. Hacia 1999 ese porcentaje se había reducido a 15%, aunque se observa una recuperación en los últimos años (Gráfico 2). Las causas de semejante redistribución se originan en la liberación comercial del sector a comienzos de la década de los noventa, en un contexto en el que las redes de protección social de los habitantes de las zonas rurales eran prácticamente inexistentes. Aunque el sector experimentó un drástico cambio estructural que lo ha llevado a una senda de crecimiento sostenido (Jaramillo, 2000), la apertura a rajatabla ocurrida quince años atrás todavía tiene secuelas en las zonas rurales de hoy.

IV. LOS EFECTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Por mandato de la Constitución de 1991 el país elevó en forma considerable el gasto público y en particular el gasto social, que aumentó de 7% al 14% del PIB. ¿Le ha llegado a los pobres el mayor gasto social? Los distintos estudios (Sánchez y Núñez, 1999;

Lasso y Millán, 2004; Montenegro y Rivas, 2005) muestran que el gasto público social se distribuye - en general- en forma progresiva aunque queda bastante campo para mejorar la focalización. En el caso de la educación primaria y secundaria las coberturas netas de los quintiles más pobres han aumentado significativamente, lo mismo que el gasto público en educación dirigido a esos quintiles. Cerca del 75% del gasto público en educación primaria y secundaria se concentra en el 40% más pobre de los hogares en 2003. Por su parte, el gasto público en educación superior lo captan estudiantes provenientes de los quintiles más ricos.

El gasto público en salud es el que tiene mejor focalización. De hecho en 2003 el 40% más pobre de los hogares concentra cerca del 80% del gasto, mientras que el quintil más rico solo participa del 1,2% de ese gasto. La misma estructura la tienen el gasto público social del ICBF y la alimentación escolar. El gasto público social en servicios públicos en 2003 (subsidios) aunque ha mejorado, todavía tiene mucho camino que recorrer en materia de focalización, pues solo el 55% de los subsidios se está destinando al 40% más pobre. Ese porcentaje es de tan solo 50% en el caso de subsidios en vivienda. Finalmente, el gasto en pensiones (la parte no cotizada de la pensión) se concentra en el quintil más rico, que abarca el 57% de ese gasto, siendo la erogación pública de mayor regresividad.

En conjunto, el gasto público social ha contribuido a disminuir la desigualdad y lo ha hecho en forma progresiva en el tiempo. Así, el gasto público social contribuyó a disminuir el coeficiente de Gini en 0,02 puntos en 1997 y 0,045 en 2003.

V. RETOS

Colombia ocupa el segundo puesto en desigualdad de América Latina después de Brasil. Construir una

sociedad más igualitaria es uno de los mayores retos de la política pública. Quizá la única receta es engrandecer la igualdad de oportunidades, en particular, el acceso a la educación. Solo una porción pequeña de los más pobres terminan la educación secundaria y una mínima parte inicia la educación superior, lo que conlleva a que los beneficios del capital humano y de los mayores retornos a la educación -que son el origen indiscutido de la desigualdad- se queden en las capas privilegiadas de la sociedad.

La educación es el principal factor de movilidad social pero en el caso colombiano es un factor de inmovilidad, pues los años de educación de los hijos dependen en un 80% de la educación de los pa-

dres (Gaviria, 2002). Si las oportunidades educativas se igualaran la desigualdad se reduciría enormemente (cerca de 25% en el cálculo de Núñez *et. al.* 2005). Así, el mayor campo de acción para la reducción de la desigualdad en el largo plazo está en la política educativa. Se necesita aumentar la promoción de los pobres a la educación técnica y superior para lo cual se requiere ser más imaginativos en el diseño de incentivos e instituciones. Finalmente, la promoción de la igualdad a través de la educación debe ser complementada -nunca sustituida- con políticas impositivas o de redistribución de activos (tierra, acceso a crédito) en la medida en que estas últimas contribuyan a igualar las oportunidades de movilidad social entre pobres y ricos.

BIBLIOGRAFÍA

- Gaviria, Alejandro (2002), "Los que suben y los que bajan. Educación y movilidad social en Colombia". Alfa y Omega-Fedesarrollo, Bogotá.
- Jaramillo, Carlos (2002), "Crisis y transformación de la agricultura colombiana, 1990-2002", Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Lasso, Francisco y Natalia Millán (2004), "La incidencia del gasto público social" *Mimeo*, Departamento Nacional de Planeación-MRPD.
- Londoño, Juan Luis (1995), "Distribución del ingreso y desarrollo económico. Colombia en el siglo xx". Tercer Mundo-Banco de la República-Fedesarrollo, Bogotá.
- Montenegro, Armando y Rafael Rivas (2005), "Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento". Alfaguara, Bogotá.
- Misión para la reducción de la pobreza y la desigualdad-MERPD (2005), "Tendencias recientes en la pobreza y la distribución del ingreso" *Mimeo*.
- Núñez, Jairo y Jaime, Jiménez (1998), "Correcciones a los ingresos de las encuestas de hogares y distribución del ingreso urbano", en Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Núñez, Jairo, Juan Carlos Ramírez y Bibiana Taboada (2005), "Desigualdad de ingresos y oportunidades. Un estudio del caso colombiano" *Mimeo*.
- Núñez, Jairo y Silvia, Espinosa (2005), "Pro-poor Growth and pro-poor Programs in Colombia" *Documento CEDE*, No 51, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Pérez, Francisco (2005), "Mecanismos de protección social en Colombia" *Mimeo*, Ministerio de la Protección Social.
- Sánchez, Fabio y Jairo, Núñez (1998), "Educación y salarios relativos, 1976-1995. Implicaciones para la distribución del ingreso", en Fabio Sánchez (Compilador) *La distribución del ingreso en Colombia*, Tercer Mundo-Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Sánchez, Fabio y Núñez, Jairo (1999), "Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales. ¿Quién se benefició del Gasto Público Social en los noventa?" *Coyuntura Social*, número 20. Mayo, Fedesarrollo, Bogotá.
- Urrutia, Miguel (1984), "Los de arriba y los de abajo, la distribución del ingreso en Colombia en las últimas décadas", CEREC, Bogotá.