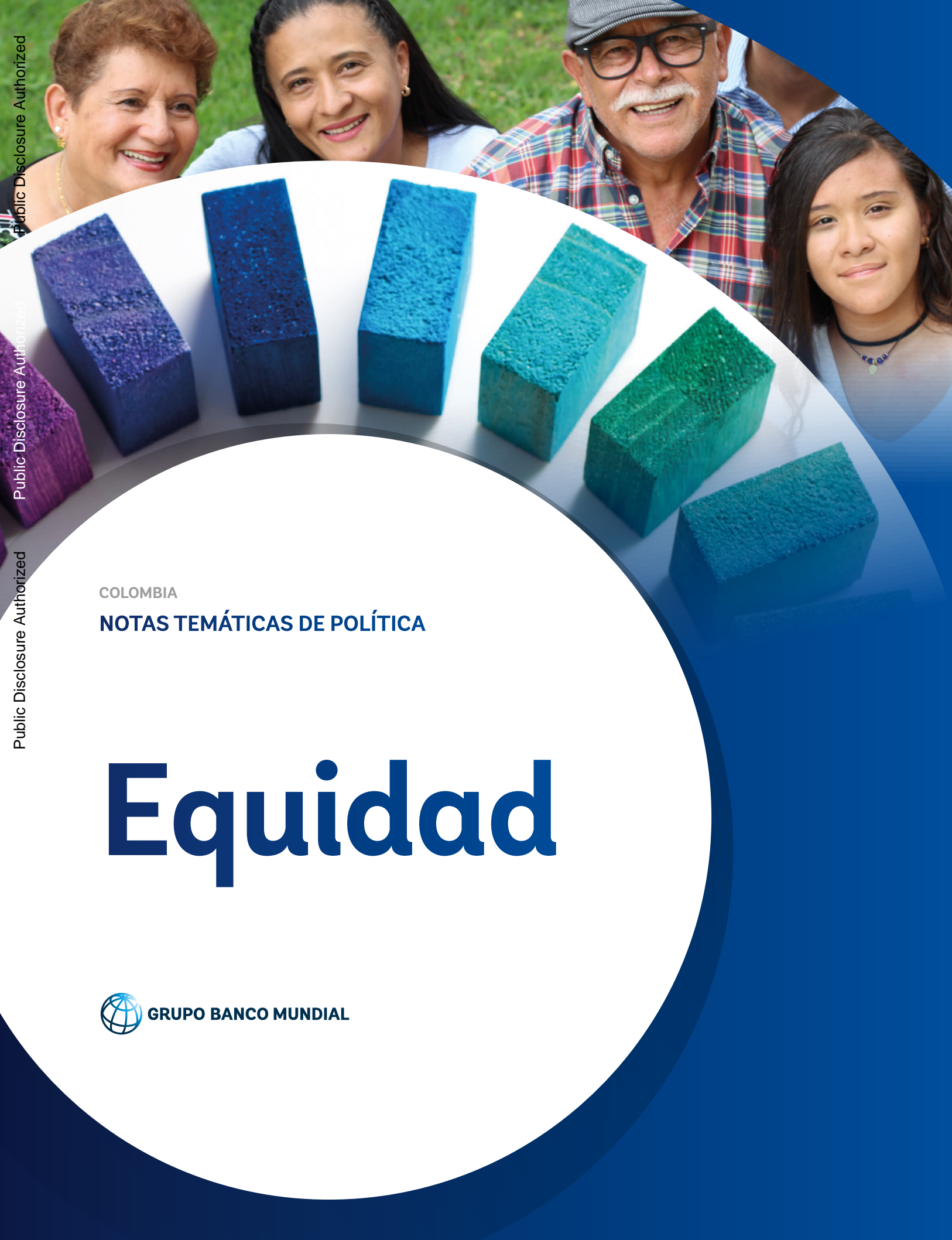


Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



COLOMBIA

NOTAS TEMÁTICAS DE POLÍTICA

Equidad



GRUPO BANCO MUNDIAL

Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y la desigualdad se transmite de una generación a la otra más que en otros países

En Colombia las desigualdades se superponen con las grandes brechas en bienestar entre grupos definidos por género, etnia y región de residencia. El alto nivel de desigualdad en Colombia es una limitación fundamental para el crecimiento económico y el progreso social. Dado que la desigualdad es un fenómeno multidimensional, el conjunto de herramientas de políticas para reducir los desequilibrios debe ser igualmente multidimensional.

El coeficiente Gini del ingreso del hogar, una medida estándar de desigualdad alcanzó 0,53 en 2019. A modo de comparación, este coeficiente en el país más equitativo de la OCDE, la República Eslovaca, fue 0,24 (ver figura). El 10% más rico de los colombianos ganaba más de 11 veces los ingresos del 10% más pobre. Nuevamente, a modo de comparación, en la República Eslovaca, el 10% más rico ganaba tres veces más que el 10% más pobre.

También existen grandes desigualdades entre diferentes grupos de población y en varios aspectos del bienestar de una persona. Una mujer en Colombia tiene 1,7 veces más probabilidades de estar desempleada que un hombre. Un indígena colombiano recibe en promedio dos años menos

de escolaridad que otros colombianos, y un afrocolombiano tiene el doble de probabilidad de vivir en un barrio pobre. Dos tercios de los hijos de migrantes venezolanos no están matriculados en colegio en comparación con menos de una décima parte de los no migrantes.

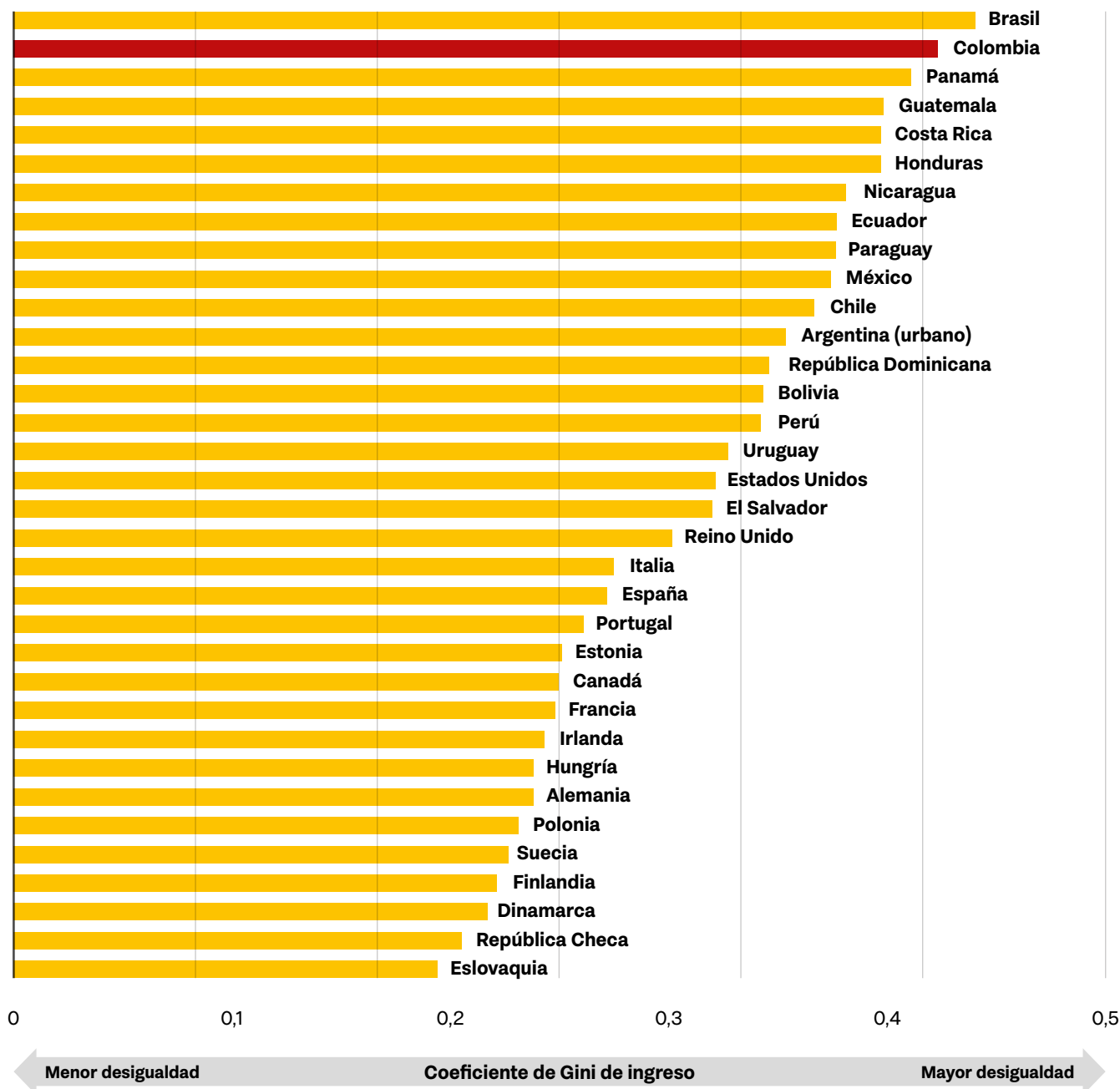
Las desigualdades también persisten entre generaciones. Los niños en Colombia enfrentan perspectivas de vida muy diferentes debido a las circunstancias en las que nacen: es probable que un hijo de un padre de bajos ingresos gane menos que un hijo de un padre de altos ingresos. Entre un grupo de 75 países, la transferencia de la brecha de ingresos de una generación a la siguiente en Colombia es la más arraigada. Esta persistencia en las desigualdades se traduce en baja movilidad social en Colombia.

La distribución de los activos productivos es aún más desigual que la de los ingresos. En general, el 70% de la riqueza catastral y financiera total se concentra entre el 10% más rico de la población. Los coeficientes de Gini de la tierra y de la propiedad inmobiliaria son estimados en 0,89 y 0,68, respectivamente y los departamentos más pobres tienen los niveles más altos de concentración de tierras. En lo financiero, solo una de cada dos empresas pequeñas (con menos de 20 empleados) tiene acceso a un préstamo bancario, en comparación con el 80% de las empresas medianas y grandes; las empresas más pequeñas sobrerrepresentan a los menos acomodados en la sociedad.

Reducir las desigualdades no es solo un objetivo en sí mismo por motivos morales, sino que también tiene un buen sentido económico. Abordar las desigualdades puede conducir a una fuerza laboral mejor preparada, más capacitada y productiva, un crecimiento económico más fuerte y sostenible y una cohesión social más estrecha. Por ejemplo, cerrar las brechas de género en la participación en la fuerza laboral y la educación aumentaría el PIB per cápita estimado de Colombia en un 14% para 2050. Una sociedad más igualitaria significaría mejores vidas para todos.

Colombia es uno de los países más desiguales de la región y del mundo

Figura 1: Coeficiente de Gini de ingreso



Fuente: Banco Mundial (2021), usando base de datos de desigualdad de ingreso de la OCDE y Laboratorio de Equidad del Banco Mundial.

El informe del Banco Mundial “Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia” (Banco Mundial 2021) describe las principales fuentes de desigualdad en Colombia, identifica las razones de esas disparidades y propone

opciones de políticas para abordar las causas de la desigualdad y promover una sociedad más equitativa. Esta nota presenta un resumen de los hallazgos y las opciones de política propuestas por ese informe.

Las desigualdades comienzan temprano en la vida con brechas en la educación y la atención médica

En Colombia, las desigualdades afectan a las personas al comienzo de sus vidas afectando la acumulación de capital humano y, por lo tanto, las oportunidades para ingresar al mercado laboral o de obtener ingresos.

Primero, las oportunidades de aprendizaje no son las mismas para todos los niños en Colombia. Las poblaciones afrocolombianas e indígenas pierden el equivalente a 4,7 y 4,5 años de educación, respectivamente, al ajustar los años de escolaridad por los resultados reales de aprendizaje, cifras que superan lo que otros grupos pierden en un año completo o más. Las brechas entre la escolarización y el aprendizaje también se observan entre regiones (ver figura), y están relacionadas en gran medida con las diferencias en la calidad de los docentes y la forma en que los docentes se asignan a los colegios. La repetición y el abandono temprano son demasiado altos en las áreas rurales entre los segmentos más pobres de la población y dentro de algunos grupos étnicos.

Además, a pesar de una expansión sustancial en los seguros de salud en los últimos años, existen grandes diferencias en el acceso a una atención médica de alta calidad y grandes variaciones en los tiempos de espera para las consultas de medicina general entre departamentos. Esto contribuye a las disparidades en los resultados: los niños más pobres tienen tasas de retraso en el crecimiento que son tres veces mayores que las de los niños más ricos. Dos factores afectan la calidad de la prestación de servicios de salud: (i) las fórmulas



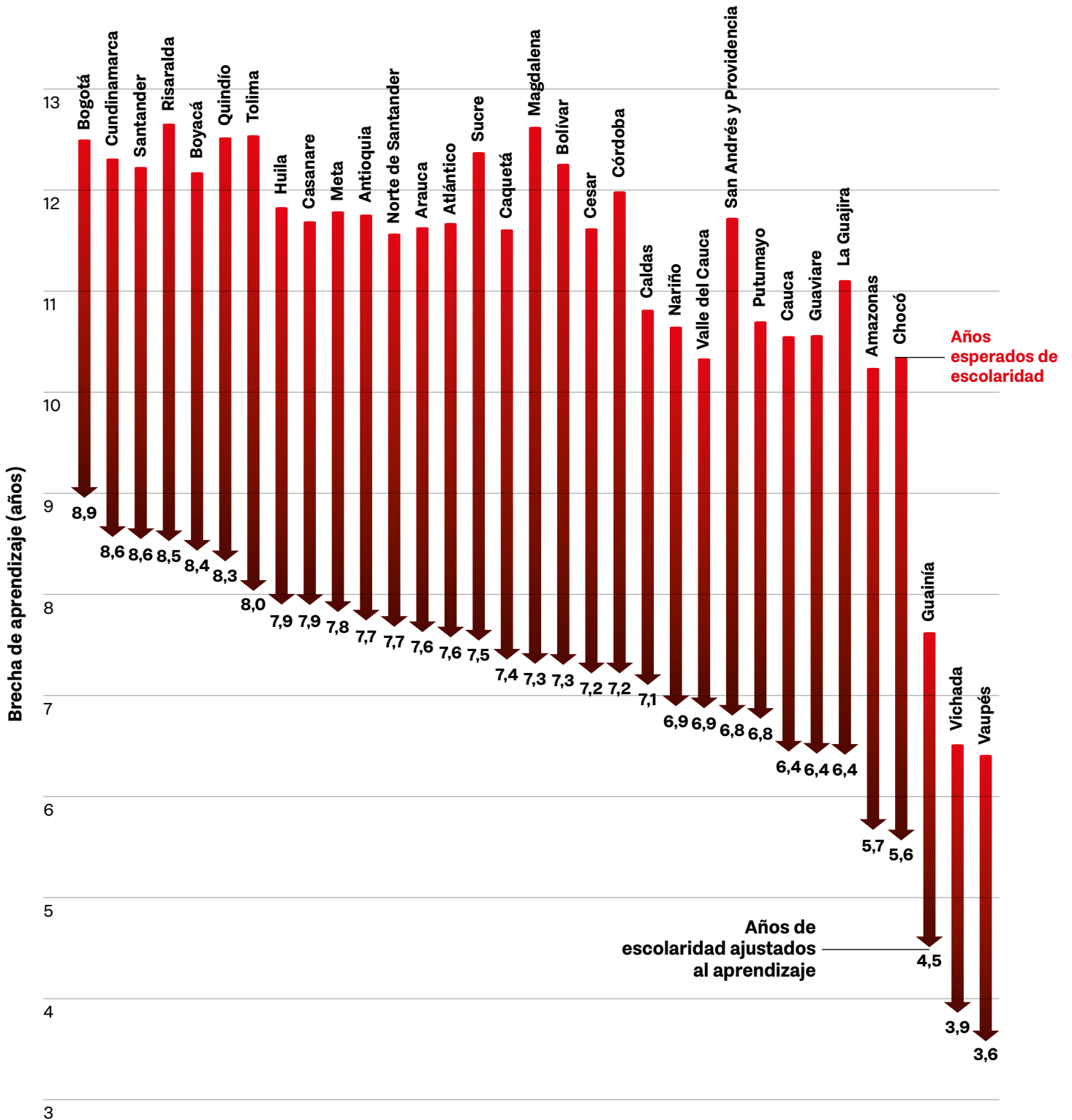
© shutterstock.com

actuales para financiar a los proveedores de salud no tienen en cuenta el perfil de riesgo del paciente típico, ofreciendo muy pocos incentivos para brindar atención diferenciada a pacientes con diferentes factores de riesgo; y (ii) la información sobre la calidad de la prestación del servicio es limitada y no se utiliza lo suficiente para planificar y prestar mejor los servicios a nivel local.

Promover la acumulación de capital humano desde la primera infancia requiere simplificar los procedimientos administrativos para que los ciudadanos accedan a los servicios de desarrollo de la primera infancia (DPI), introducir un plan de estudios básico para las competencias básicas en todo el sistema educativo y brindar apoyo pedagógico a los maestros sobre las pautas del plan de estudios básico. Al mismo tiempo, también requiere fortalecer los vínculos entre la educación básica y terciaria y asegurar la calidad y pertinencia del plan de estudios. En salud, el modelo de prestación de servicios debe transformarse en un sistema de atención primaria de salud que se adapte a las necesidades locales y se debe proporcionar acreditación e incentivos financieros a las aseguradoras de salud.

Los resultados reales del aprendizaje difieren enormemente entre regiones

Figura 2: Años esperados de escolaridad y años esperados ajustados por aprendizaje



Fuente: Banco Mundial (2021), con análisis del Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) (2018), DANE (2018a) y Pruebas Saber 9 (2017)

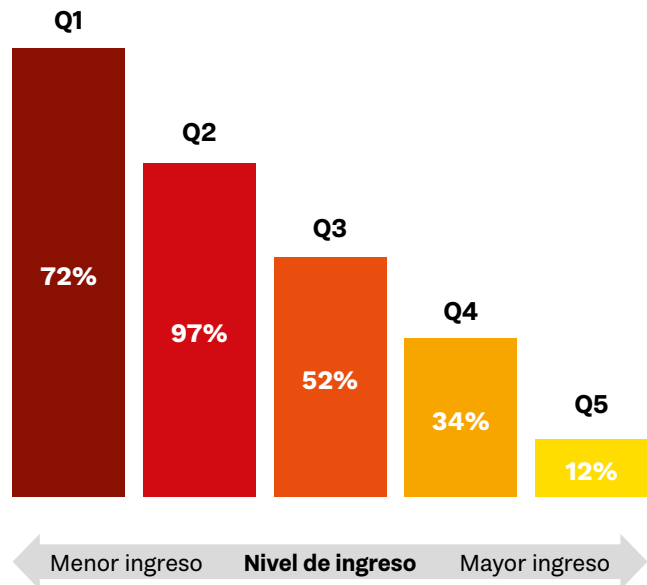
Las disparidades en el acceso a empleos de calidad amplifican las desigualdades en el capital humano

No solamente los Colombianos ingresan al mercado laboral con grandes diferencias en capital humano, también enfrentan grandes disparidades en el acceso a empleos de calidad. Colombia tiene uno de los niveles más altos de informalidad laboral entre los países de ALC, y uno de los salarios reales promedio por hora más bajos.

Solo el 40% de los colombianos que trabajan tiene empleos en el sector formal, una de las tasas más bajas de la región de ALC. Por un lado, sin que se acelere la productividad laboral, será un desafío aumentar los salarios y la calidad en general de los empleos en Colombia. Por otro lado, las estrictas regulaciones laborales limitan la fluidez del mercado laboral y debilitan la creación de empleos formales, especialmente para los trabajadores vulnerables. Además, el salario mínimo en Colombia, en relación con los niveles promedio de ingresos reales, se encuentra entre los más altos de la región y es el más alto entre las economías de la OCDE; las regulaciones de salario mínimo no logran aumentar el ingreso de los más pobres (ver figura). Además, en relación con los ingresos en el sector informal, Colombia tiene uno de los niveles más altos de costos laborales no salariales entre los países de ALC. Los altos salarios mínimos y los altos costos laborales no salariales (ver figura) pueden perjudicar la creación de oportunidades laborales en el sector formal, en particular para los trabajadores poco calificados. A pesar de que Colombia tiene abundante mano de obra y bajos salarios, las regulaciones aumentan sustancialmente

Los salarios mínimos no parecen estar logrando el objetivo de aumentar los ingresos de la mayoría de los trabajadores vulnerables en Colombia

Figura 3: Porcentaje de trabajadores que ganan menos del salario mínimo por nivel de ingreso del hogar



Fuente: Banco Mundial (2021), con base en GEIH (2018-2019)

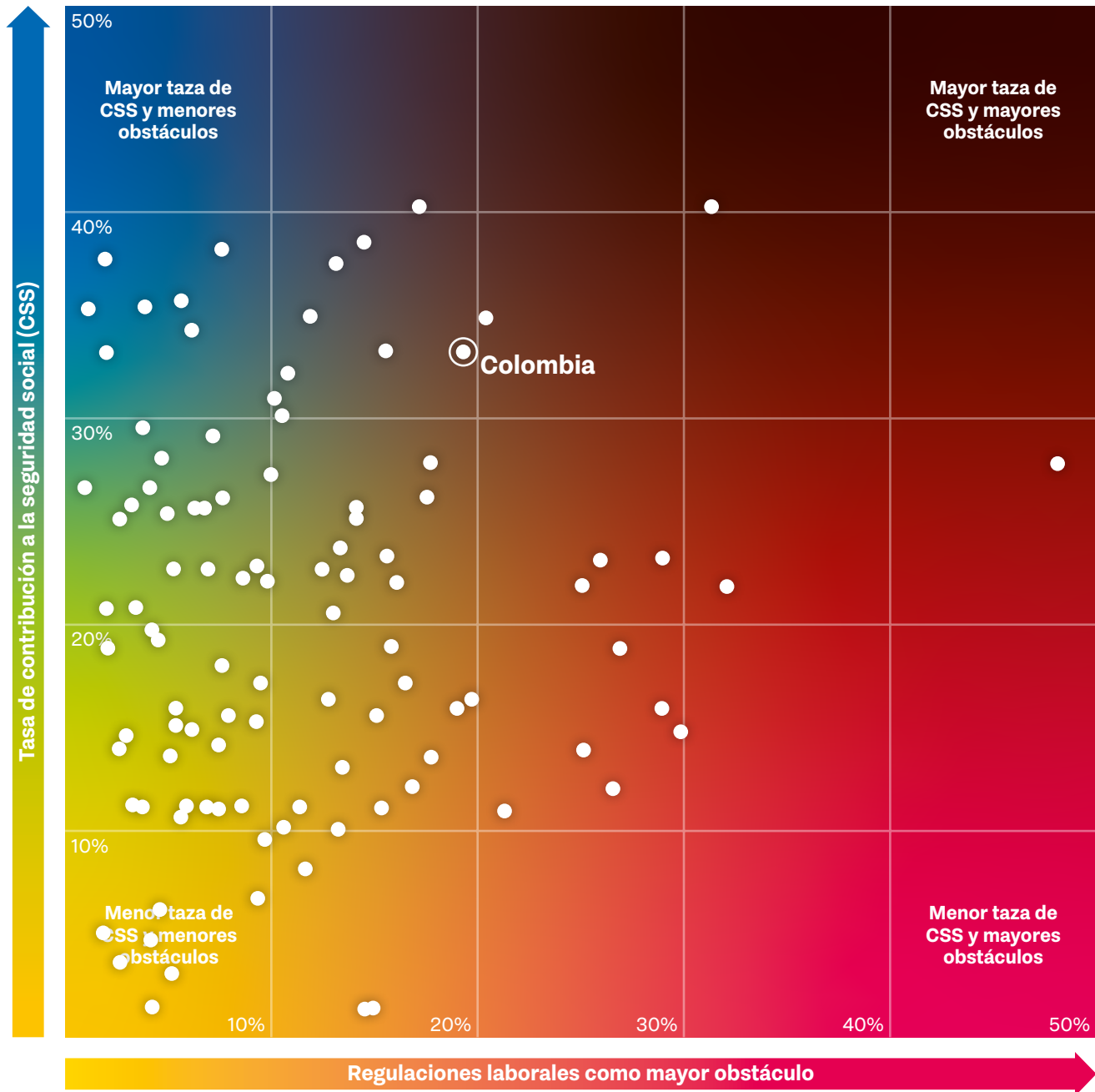
los costos de contratación formal, particularmente cuando se enfocan en trabajadores vulnerables con bajos ingresos en el sector informal.

Los trabajos del futuro también están fuera del alcance de muchas personas, debido a la lenta adopción de nuevas tecnologías entre grupos de población desfavorecidos. Colombia tiene una de las disparidades más grandes del mundo en el uso de tecnología entre grupos socioeconómicos. Además, los trabajos que son intensivos en las tareas que complementan las nuevas tecnologías se están reduciendo, mientras que los trabajos que son intensivos en tareas que pueden automatizarse están aumentando.

Las políticas para promover mercados laborales más inclusivos deben orientar las intervenciones hacia los grupos tradicionalmente excluidos. Estas políticas tendrían que reducir las distorsiones del mercado laboral que afectan a estos grupos, por ejemplo, haciendo las contribuciones a la seguri-

En Colombia las contribuciones a la seguridad social son altas, así como la proporción de empresas que afirman que las regulaciones laborales son un obstáculo importante para el crecimiento

Figura 4: Porcentaje de firmas que citan las regulaciones laborales como un obstáculo mayor y tasa de contribución a la seguridad social (CSS)



Fuente: Banco Mundial (2021), con base en datos de la Administración del Seguro Social de 2019 y la Encuesta Empresarial del Banco Mundial (último años disponible)

dad social proporcionales a las horas trabajadas, limitando el crecimiento del salario mínimo hasta que esto alcance un nivel más favorable a la creación de empleo, y eliminando las barreras al acceso equitativo a las oportunidades económicas.

En género, por ejemplo, hay una agenda pendiente para abordar las barreras en la normativa laboral que afectan a las mujeres y aumentar el acceso y la calidad a las guarderías para que más mujeres puedan participar en el mercado laboral.

Los impuestos y las transferencias hacen poco para enfrentar las desigualdades

El sistema fiscal, uno de los instrumentos clave para influir en la redistribución del ingreso y los activos, tiene solo un pequeño impacto en la reducción de las desigualdades del ingreso en Colombia. Esto refleja la combinación de un sistema tributario que no es lo suficientemente progresivo y programas sociales que son de tamaño limitado y sufren fugas sustanciales hacia personas que no los necesitan.

Colombia recauda menos impuestos en total y menos impuestos progresivos que otros países. Debido a que las deducciones y los umbrales tributarios en el impuesto a la renta personal son muy altos, las personas comienzan a pagarlo solo si sus ingresos son muy altos, aproximadamente cuatro veces el ingreso medio. Esto priva al estado de recursos que podrían redistribuirse entre los más pobres. Ade-

más, las exenciones del impuesto al valor agregado (IVA) y las tasas cero, que están destinadas a hacer que el IVA sea menos regresivo, terminan otorgando grandes descuentos fiscales a las personas de altos ingresos: el 57% de lo que el estado renuncia recaudar en IVA beneficia al 30% más rico de los colombianos (ver figura).

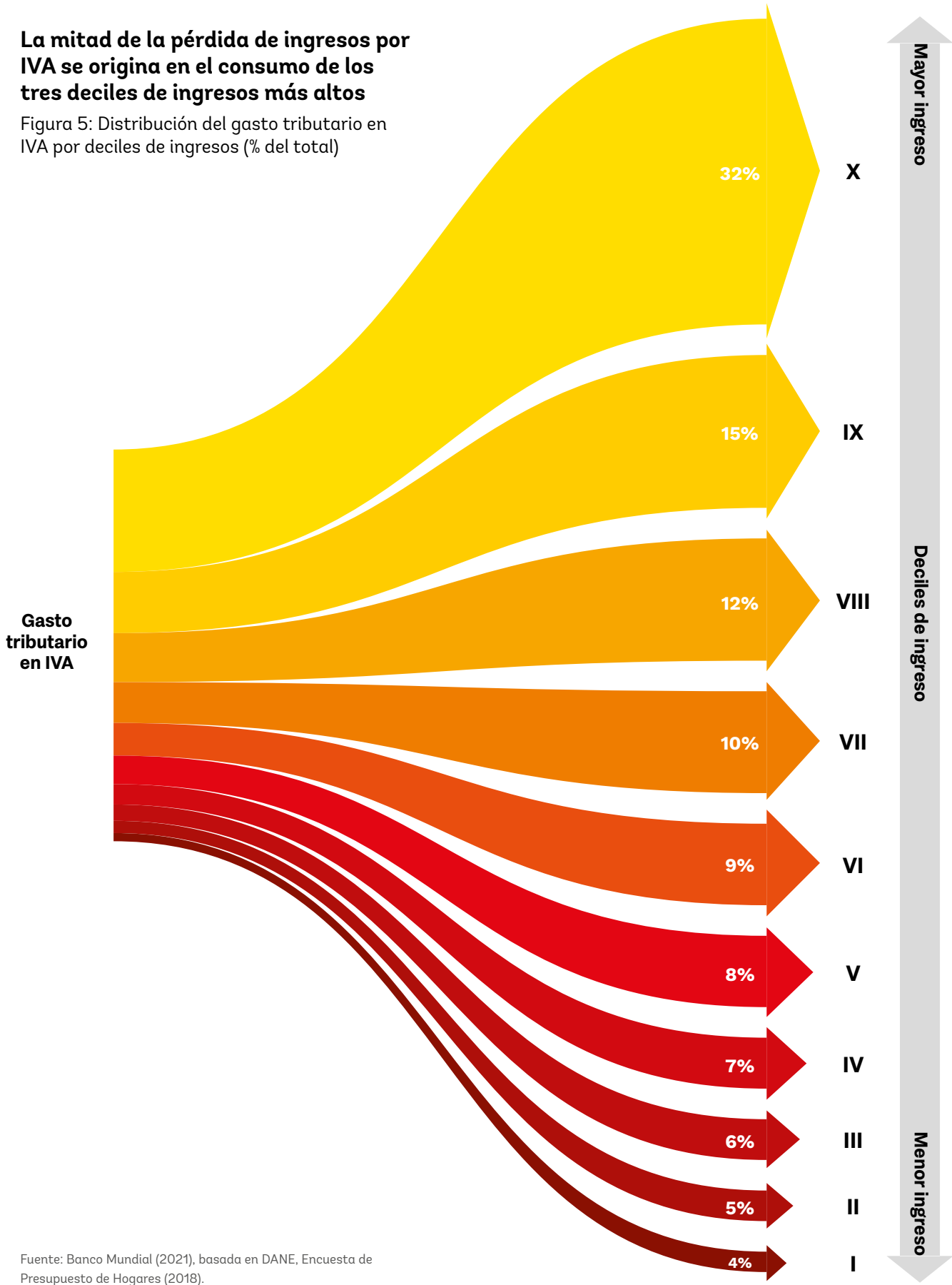
Los programas de transferencias monetarias y los subsidios al gas, el agua y la electricidad sufren grandes fugas hacia los hogares de altos ingresos. Se estima que más del 65% de los hogares que reciben subsidios deberían recibir un subsidio menor o no recibir ningún subsidio. Finalmente, el sistema público de pensiones genera subsidios implícitos (y bastante generosos) que se acumulan principalmente para los beneficiarios de pensiones elevadas.

Mejorar la progresividad del sistema tributario y reorientar las transferencias y los subsidios ayudaría a movilizar más recursos para la redistribución y utilizarlos de manera más eficiente. Esto se podría obtener extendiendo el IRP a los dos deciles superiores de la distribución del ingreso a corto plazo; reduciendo gradualmente las exenciones del IVA y aumentando las tasas de IVA sobre aquellos bienes que actualmente están gravados a una tasa inferior a la tasa estándar y, al mismo tiempo, expandiendo el programa de devolución del IVA; enfocando mejor las transferencias y reduciendo las fugas de subsidios a los servicios públicos, por ejemplo, integrando las características socioeconómicas de los hogares en la focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios.



La mitad de la pérdida de ingresos por IVA se origina en el consumo de los tres deciles de ingresos más altos

Figura 5: Distribución del gasto tributario en IVA por deciles de ingresos (% del total)



Fuente: Banco Mundial (2021), basada en DANE, Encuesta de Presupuesto de Hogares (2018).



© shutterstock.com

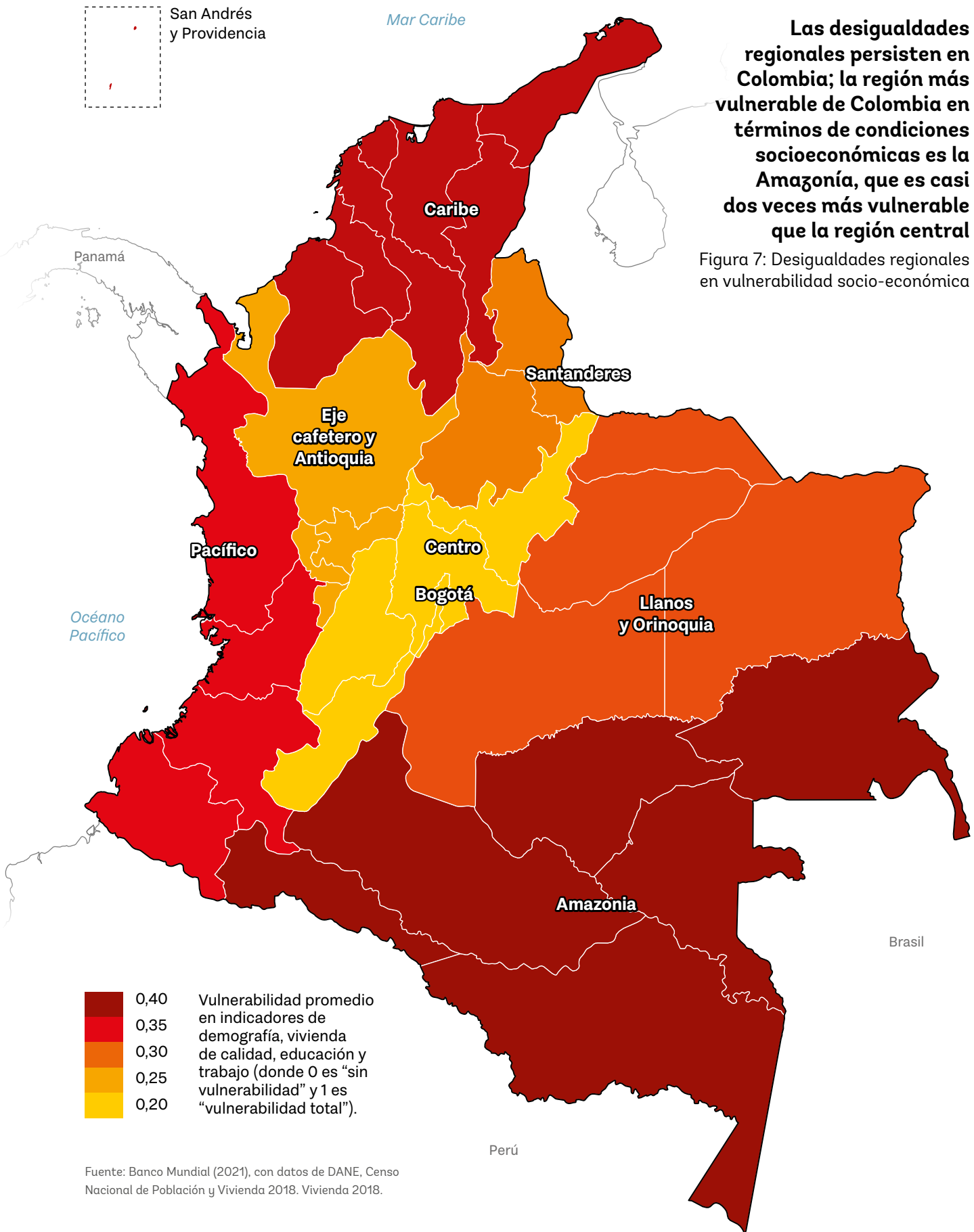
Las desigualdades territoriales dejan a muchas personas desconectadas de servicios y oportunidades fundamentales

Las desigualdades regionales dentro de Colombia son dos veces más altas que las de otros países de la OCDE y persisten en diferentes escalas espaciales (región, urbano-rural, intraurbano) y en diversas dimensiones relacionadas con cuestiones económicas y sociales y de accesibilidad. Un desarrollo territorial bien planificado que integra capacidades sólidas a nivel subnacional y mecanismos financieros claros para las inversiones necesarias conduce a una reducción de la pobreza y la desigualdad.

Las desigualdades territoriales en Colombia son altas, en particular en el acceso a la infraestructura, y las mismas regiones tienden a ser vulnerables y lejos de las oportunidades en múltiples dimensiones. Las desigualdades regionales dentro de Colombia son dos veces más altas que las de otros países de la OCDE. Estas elevadas desigualdades persisten en diferentes escalas espaciales (región, urbano-rural, intraurbano) y en diversas dimensiones relacionadas con cuestiones económicas, sociales y de accesibilidad.

Estas disparidades se superponen con las desigualdades que afectan los grupos de población definidos por etnia. Por ejemplo, los municipios de Colombia que concentran el mayor número de indígenas también están experimentando niveles más altos de necesidades básicas insatisfechas por falta de servicios. Además, las desigualdades territoriales persisten incluso dentro de los límites de las ciudades, ya que las ciudades en Colombia están creciendo sin la infraestructura necesaria, dejando a muchos desconectados de escuelas, servicios de salud, trabajo, y oportunidades. Por ejemplo, en el 13% de las ciudades la clínica/hospital más cercano dista más de 15 kilómetros.

Reducir la desigualdad territorial se puede lograr, entre otras cosas: mejorando los sistemas de información y la gestión de datos para alimentar la planificación territorial y la toma de decisiones; adaptando las disposiciones legales sobre Esquemas Asociativos Territoriales para comunicar más eficazmente la legislación existente entre los gobiernos subnacionales; proporcionando herramientas y recursos para construir/mejorar las capacidades financieras, administrativas y técnicas de los gobiernos subnacionales; mejorando las capacidades del gobierno municipal en la gestión del catastro multipropósito y el recaudo de impuestos prediales; profundizando los vínculos operativos entre el catastro y la gestión fiscal; mejorando la accesibilidad dentro de las ciudades y entre las áreas urbano-rurales de Colombia; y focalizando inversiones en ciudades y pueblos para mejorar el acceso a los servicios y salvar las brechas espaciales.



Fuente: Banco Mundial (2021), con datos de DANE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Vivienda 2018.

Los choques climáticos afectarán predominantemente a los hogares rurales pobres

El choque COVID-19 aumentó la pobreza y agravó las desigualdades en el capital humano. Sin embargo, COVID-19 es solo uno de los choques extremos que pueden empeorar las desigualdades. Los choques climáticos son otro.

El cambio climático tiene un efecto directo sobre el capital físico y humano, la mano de obra y la productividad de la tierra, las condiciones y la productividad laboral en general, por ejemplo, a través del calor excesivo y la proliferación de condiciones de salud relacionadas con el calor. Los hogares de bajos ingresos tienen pocos o ningún ahorro y son más vulnerables a choques en salarios, precios de

los productos, productividad agrícola, o pérdida de vivienda o de capital físico.

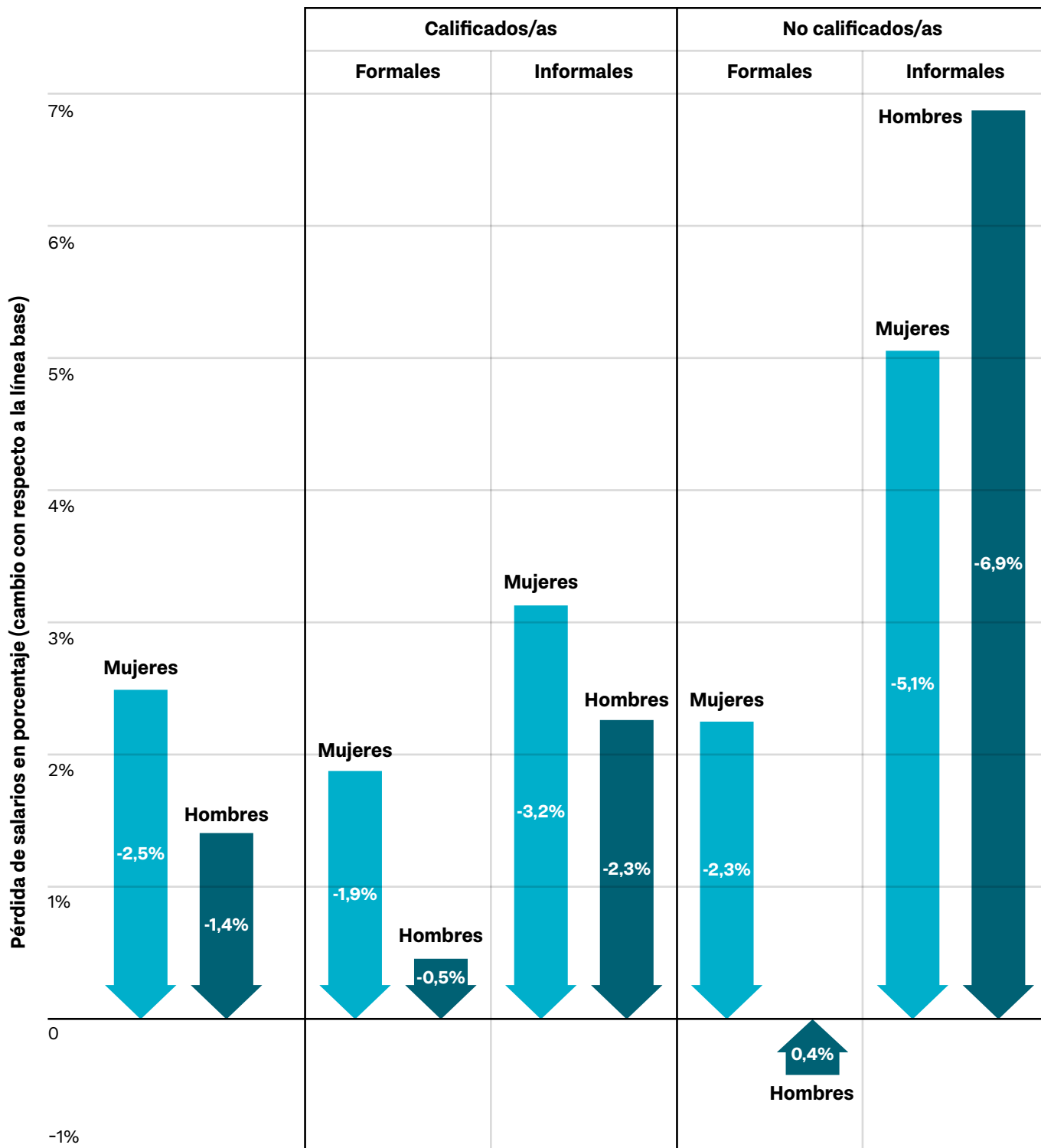
Bajo escenarios realísticos de cambio climático, las pérdidas de ingreso sufridas por los trabajadores del sector rural serían casi el doble de las sufridas por trabajadores urbanos; las pérdidas de ingreso de los trabajadores informales llegarían a ser 4 veces más altas de los formales; y las mujeres sufrirían pérdidas de casi el doble de las de los hombres (ver figura). Todos estos efectos ampliarán la brecha de desigualdad.

Ha llegado el momento de abordar el efecto del cambio climático en la desigualdad. Esto se puede hacer: invirtiendo más en cadenas de valor agrícolas climáticamente inteligentes que combinen la inclusión con la mitigación y la adaptación y poniendo la mitigación y adaptación en la base de los Planes Departamentales de Extensión Agrícola; ampliando los precios del carbono para combinar la equidad y la mitigación del clima; e incluyendo características socioeconómicas en el sistema de estratificación para que el sistema de protección social asegure la resiliencia de los más pobres a los choques climáticos.



Las consecuencias del cambio climático sobre los salarios afectarán más a trabajadores informales y mujeres

Figura 8: Pérdida de salarios en 2050 con respecto al escenario de referencia de alto impacto, por decil de ingreso y tipo de trabajo, y género (%)



Fuente: Banco Mundial (2021).

REFERENCIAS

Banco Mundial. 2016. *Taking on Inequality: Poverty and Shared Prosperity 2016*. Washington, DC: World Bank.

Banco Mundial. 2020. "The Human Capital Index 2020 Update : Human Capital in the Time of COVID-19". World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>
License: CC BY 3.0 IGO

Banco Mundial. 2021. *Hacia la construcción de una sociedad equitativa en Colombia*. Banco Mundial, Washington DC. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/602591635220506529/pdf/Main-Report.pdf>

Boshell, Francisco, Timothy S. Thomas, Vijay Nazareth, and Nicola Cenacchi. 2018. "Climate Change, Agriculture, and Adaptation Options for Colombia." IFPRI Discussion Paper 01790, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia). 2021. "Política para la Reactivación, la Repotenciación y el Crecimiento Sostenible e Incluyente: Nuevo Compromiso por el Futuro de Colombia." Documento CONPES 4023, Departamento Nacional De Planeación, Bogotá.

DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística/National Administrative Department of Statistics): Indicadores Básicos de Tenencia y Uso de Tecnologías; Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 y 2018; Encuesta Nacional de Calidad de Vida; Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares; Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Fedesarrollo. 2021. *Descifrar el futuro. La economía colombiana en los próximos diez años*. Bogotá: Penguin Colombia, 672 p.

ICFES (Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación/Colombian Institute for the Evaluation of Education). 2017. "Resultados pruebas SABER 5 2017".

———. 2019. "Resultados pruebas SABER 11 2019".

———. 2020. *Informe Nacional de Resultados para Colombia - PISA 2018*. Bogotá: ICFES.

Narayan, Ambar, Roy Van der Weide, Alexandru Cojocaru, Christoph Lakner, Silvia Redaelli, Daniel Gerszon Mahler, Rakesh Gupta N. Ramasubbaiah, and Stefan Thewissen. 2018. *Fair Progress? Economic Mobility across Generations around the World*. Washington, DC: World Bank.

Núñez, Jairo, Sergio Olivieri, Julieth Parra, and Julieth Pico. 2020. "The Distributive Impact of Taxes and Expenditures in Colombia." Policy Research Working Paper 9171, World Bank, Washington, DC.

