

Maestría en Gobierno Urbano
Facultad de Ciencias Económicas
Instituto de Estudios Urbanos

*¿Dónde se resuelve la inequidad en la distribución del ingreso local? ***



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Eduardo Efraín Freire Delgado

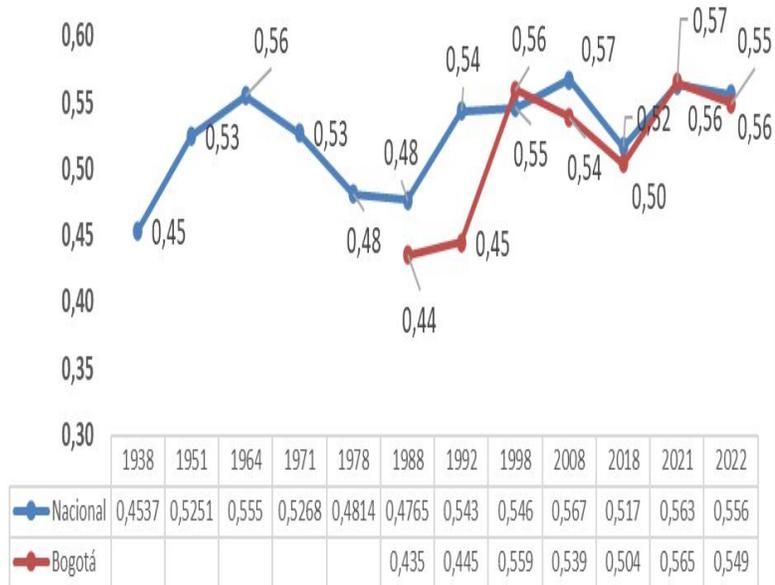
****Esta ponencia es parte del TFM para optar por el título de Magister en Gobierno Urbano del Instituto de Estudios Urbanos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional**

PROYECTO **CULTURAL, CIENTÍFICO Y COLECTIVO** DE NACIÓN

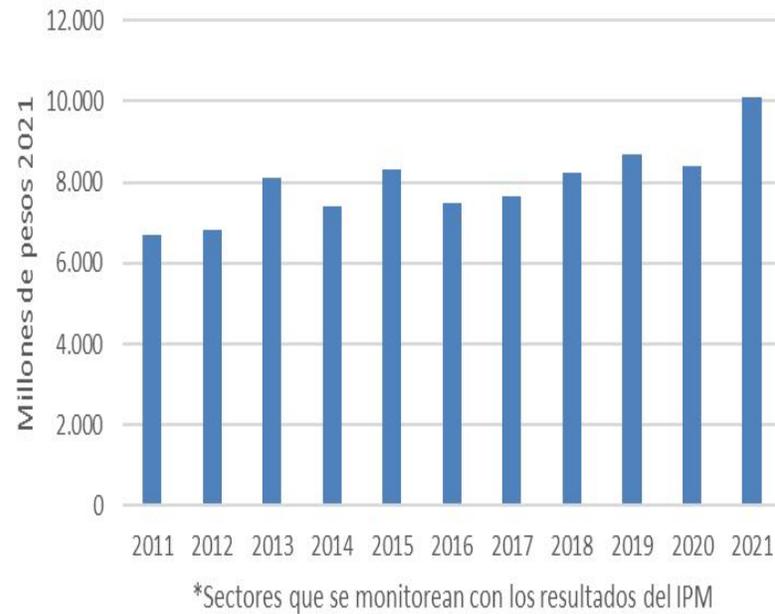
La pregunta, los hechos y el objetivo de la TFM

¿Cuál es el papel del gasto público sectorial, en el periodo de estudio, con relación a la intensidad y persistencia en la inequidad de la distribución de ingreso en Bogotá?

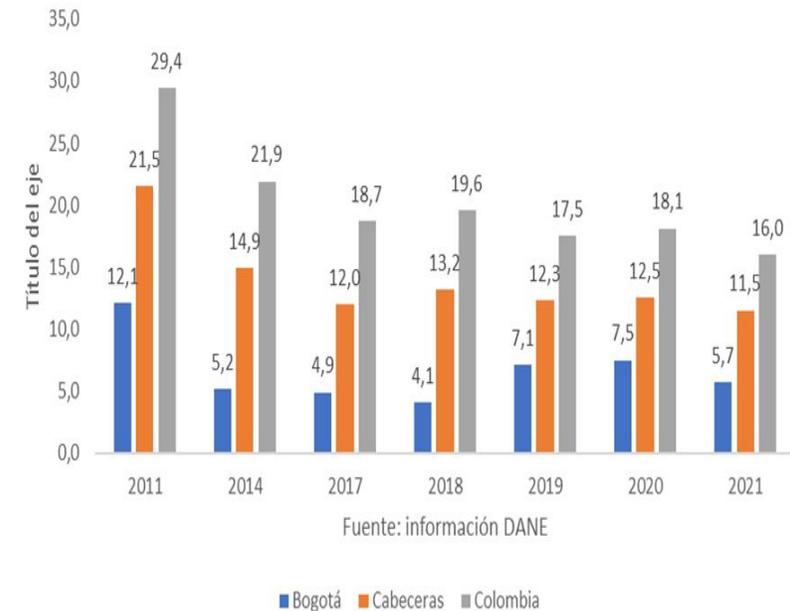
Distribución del Ingreso
Coeficiente de GINI



Inversión pública sectorial* en el Distrito



Grafica 2: Índice de Pobreza Multidimensional
Colombia y Bogotá



Objetivo

Comprender la relación entre la política de gasto público sectorial y el comportamiento de la distribución del ingreso en Bogotá, en el periodo 2011-2021

La teoría económica para incidir sobre la inequidad en la distribución del Ingreso

La teoría sobre cómo resolver los problemas de la distribución del ingresos, se enmarcan, de forma resumida, en dos líneas de acción:

- Una línea, con Smith, Lewis y Kuznets, entre otros, que dicen que los desequilibrios del mercado, como la inequidad en la distribución del ingreso, se resuelven con el crecimiento económico, las fuerzas del mercado actúan haciendo que los recursos se usen de forma óptima, más productividad y la economía a su máxima capacidad, hace que por derrame del crecimiento, los grupos de población menos favorecidos, disfruten de los beneficios del mismo, y así se resuelve la inequidad.
- Mientras que la segunda línea, J. S. Mill, Pigeu, Stiglitz y Piketty entre otros, indican que el crecimiento no es suficiente, que hay externalidades y fallos de mercado, que sólo la intervención del Estado puede resolver para ayudar a los menos favorecidos, y esto se logra mediante la gestión de la política fiscal.
 - **Estos autores coinciden que es la gestión del gobierno, la intervención, lo que subsana las falencias del mercado, entre estas las inequidades en la distribución del ingreso.**

La gestión del Estado – la descentralización - los gobiernos locales

- Los fines del Estado, dos versiones:
 - “eficiencia”, “estabilidad macroeconómica” “redistribución”
 - “eficiencia”, “equidad” y “estabilización”.
- La eficiencia y la equidad se resuelven mejor en el orden local, la estabilización funciona mejor en el nivel central.

Los gobiernos locales, reciben “poderes, funciones y recursos del nivel central del Estado”, para gestionar el desarrollo económico y social de la población, esto es la descentralización administrativa que gira en torno a:

- Mejorar la provisión de bienes y servicios públicos locales y profundizar la democracia en el ámbito municipal (Maldonado, 2001).
- Mayor autonomía y protagonismo de los municipios para toma de decisiones y ejecución de políticas, (Orjuela, 1992: 37).
- Establecer una estructura “óptima” del sector público y mejorar distribución de las funciones fiscales de ingresos y de gastos entre los diferentes niveles de gobierno, ... nacional, departamental o municipal. ...”. (Ramírez y Bernal 2009).

El estado de bienestar – el gasto público

El uso del gasto público para mejorar las condiciones de vida de las personas, no se deriva de un espíritu filantrópico o altruista de los gobiernos, la connotación es diferente. Desde finales del siglo XIX, en Inglaterra de la revolución industrial y de otro lado en el caso de Alemania, de la misma época, el gasto público se usaba para proveer bienestar básico a los trabajadores, buscando contener el atractivo del socialismo (OCDE, 2018). Esto es el germen de lo que hoy se conoce como el Estado de Bienestar que ha evolucionado, en los diferentes países, quizás con propósitos parecidos, y que, en la versión actual, se financia por sistemas de impuestos y se gestionan con transferencias

En tal sentido, dos preguntas, si los propósitos se logran, y cual es la mejor receta para lograr el mayor efecto, que para la OCDE está en función de tres factores:

- Cantidad o tamaño, es decir el monto de lo recaudado por impuestos y redistribuido por transferencias.
- La combinación de impuestos y transferencias, el grado y el tipo de impuestos y transferencias incide en la redistribución.
- La progresividad del sistema de impuestos y transferencias.

De manera complementaria, la OCDE también conceptúa sobre los objetivos generales que se persiguen con los sistemas integrados de seguridad social que son hoy la representación de los sistemas de bienestar, entre estos (OCDE, 2018):

- Nivelar el ingreso de las personas a lo largo de la vida – los sistemas de pensiones.
- Un sistema para apoyar a las personas para que enfrenten las crisis derivadas de perder el empleo, enfermarse o la discapacidad los sistemas de seguros de asistencia
- Limitar el impacto de la pobreza o reducir la desigualdad de ingresos- el sistema de transferencias.

El enfoque de la política pública para mejorar las inequidades

Por consideraciones de carácter ético, en el marco de las teorías de la justicia, Rawls y Elster, en la sociedad los individuos tienen diferencias de habilidades, preferencias y condiciones sociales, y esto comprende implicaciones redistributivas (Caballero, 2006) con el "principio de la diferencia", según el cual las desigualdades económicas y sociales deben estructurarse para el mayor beneficio de los menos favorecidos en la sociedad. Lo que no significa buscar situaciones de equidad, pero si situaciones de menores inequidades.

En el marco de la teoría de las libertades y capacidades de Sen, para la cual el desarrollo humano debe medirse en función de “las libertades y capacidades que las personas tienen para llevar vidas que consideren valiosas” (Sen, 2000). En tal sentido, aunque para SEN la dimensión económica no es lo fundamental, la equidad en la distribución del ingreso es importante por razones de justicia social por los efectos sobre las libertades y capacidades de las personas para vivir vidas donde se garantice el acceso a alimentos, vivienda, atención médica, educación y otros bienes y servicios necesarios para vivir una vida digna.

Tercero, la gestión de los gobiernos para la reducción de la pobreza y la desigualdad no es sólo moral y ética, es un propósito del estado de bienestar desde sus inicios, esto como parte de la estrategia para minimizar el conflicto social que se genera por las situaciones de inequidad y que puedan comprometer las sendas de crecimiento y desarrollo. El estado de bienestar.

“La equidad tiene una connotación de justicia e igualdad social con responsabilidad, e implica una redistribución entre individuos. Esta función se refiere a los programas que adelanta el Gobierno para redistribuir ingreso desde las personas que se consideran en mejor posición hacia aquellas menos afortunadas. Si esta tarea redistributiva fuese decidida localmente, tendría como beneficio directo que se determinaría de acuerdo con los propios deseos de los miembros de la localidad y que los receptores potenciales serían conocidos por los ejecutores del programa, lo que probablemente lograría un mayor impacto redistributivo” (Ramirez & Bernal, 2009, pág. 15).

Las herramientas para incidir sobre el ingreso

El Estado interviene, de manera directa o indirecta, para incidir sobre el ingreso de los individuos. con una o varias de las siguientes medidas:

1. Las transferencias monetarias: el gasto público puede mejorar y redistribuir ingresos usando programas monetarios: pensiones, ingresos condicionados, subsidios y programas de asistencia social. Existen varios ejemplos para el caso de Colombia y de Bogotá.
2. Acceso a servicios públicos: El gasto público en servicios públicos como educación, vivienda, y transporte mejora el acceso de las personas de bajos ingresos a estos servicios esenciales, lo que puede mejorar el bienestar y en la reducción de la desigualdad, vía aumento del ingreso disponible por sustitución del gasto, y, vía mejorar las condiciones individuales - inversión en capital humano.
3. Generación de más empleos: inversión en infraestructura y programas de empleo, especialmente en sectores donde las funciones de demanda absorben mano de obra menos calificada, mejorando los ingresos de los hogares menos favorecidos.
4. Incentivos fiscales: dirigidos a grupos específicos, como créditos fiscales por ingreso del trabajo, por gastos en educación. Estos incentivos pueden mejorar la distribución del ingreso al beneficiar a los grupos de bajos ingresos.

Todas en el ámbito de competencia de los gobiernos locales

La metodología de la TFM

El GINI

- Es el indicador base para la TFM, se trata del emparejamiento de la distribución acumulada del ingreso con la distribución acumulada de la población que lo tiene.
- Presenta dos resultados extremos, 0 equidad perfecta y 1 inequidad completa

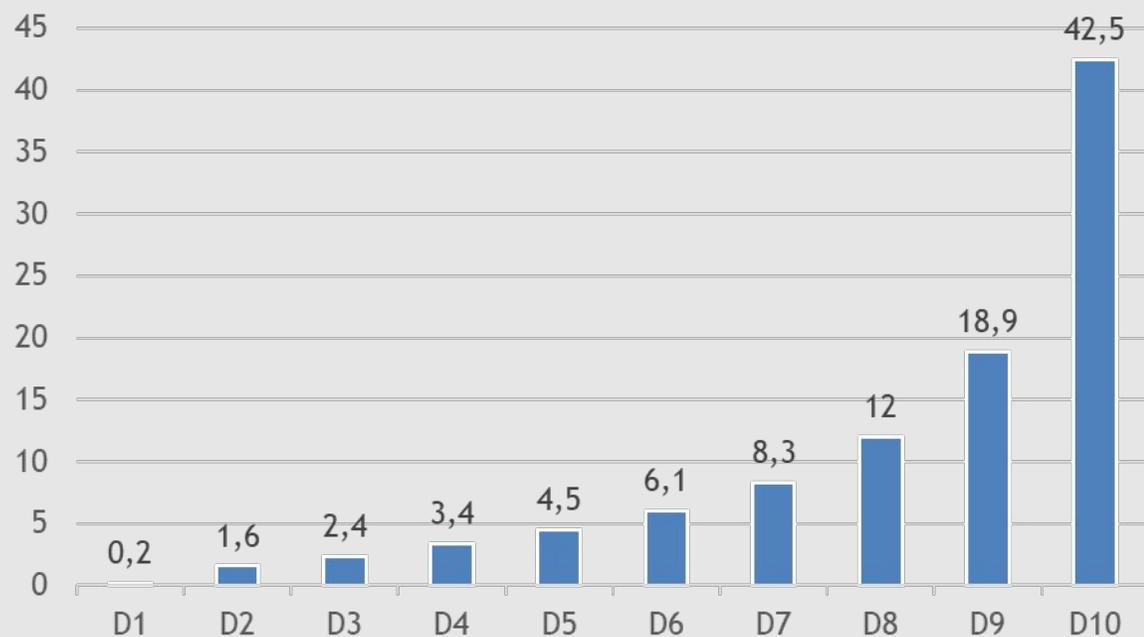
La inversión o gasto público

- El supuesto es que la inversión sectorial que se dedica mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, medida con el índice de pobreza multidimensional, se pueden volver ingreso para asignarlo a los hogares menos favorecidos.
- Los sectores seleccionados, corresponden a los que se monitorean con los resultados del índice pobreza multidimensional,

La imputación del gasto público como parte del ingreso de los hogares

- Es como si el distrito en vez de dedicar la inversión pública a financiar los proyectos que mejoran las condiciones de vida de los residentes en Bogotá, le asignará a cada hogar de los deciles 1 a 3, el correspondiente gasto público percapita sectorial.

Distribución del Ingreso por deciles de población (2021)



- El ingreso de las personas que residen en el área urbana de la ciudad de Bogotá, es adecuado para satisfacer las necesidades más básicas.
- La distribución del ingreso por deciles de población, se concentra mayoritariamente en el decil 10.
- El rango de dispersión es amplio, el máximo es n veces el mínimo.
- Lo anterior es la evidencia de una concentración amplia del ingreso.

El ingreso de los hogares en Bogotá

Tabla 3: Bogotá - Ingreso promedio por localidades - 2011, 2014, 2017, 2021 (Precios corrientes)

Localidad	2011	2014	2017	2021
Antonio Naríño	963.468	1.203.488	1.431.011	1.440.713
Barrios Unidos	1.452.986	1.653.314	2.146.466	1.998.618
Bosa	657.804	758.228	897.763	648.517
Chapinero	2.815.652	4.106.207	3.038.248	4.877.930
Ciudad Bolívar	610.745	726.677	794.683	633.373
Engativa	1.095.472	1.258.982	1.457.453	1.429.457
Fontibón	1.459.300	1.494.540	1.875.420	1.966.079
Kennedy	901.188	1.004.332	1.077.681	1.156.507
La Candelaria	1.110.675	1.511.377	1.751.008	1.809.680
Los Martires	980.493	1.122.570	1.444.466	1.107.870
Puente Aranda	1.155.352	1.156.510	1.224.933	1.321.705
Rafael Uribe Uribe	729.179	852.591	947.488	787.345
San Cristóbal	680.379	805.195	936.803	730.530
Santa Fe	944.597	982.877	1.416.929	1.656.221
Suba	1.358.551	1.609.470	2.214.237	2.088.847
Teusaquillo	2.332.609	2.777.322	3.275.463	3.541.559
Tunjuelito	808.694	966.099	956.296	884.965
Usaquén	2.196.630	2.167.644	2.574.514	3.596.284
Usme	640.240	683.222	687.848	599.873

TOTAL	1.325.121	1.273.680	1.489.522	1.365.029
Rango de dispersión	5	6	5	8

Línea de pobreza	215.216	357.458	423.188	477.221
Línea de pobreza extrema	91.650	134.722	162.120	197.925
Salario mínimo	535.600	616.000	737.717	908.526

Fuente: Cálculos del autor con información SDP, DANE Y MINTRABAJO

Tabla 12: Bogotá - Inversión pública sectorial - 2011 - 2021

Distribución porcentual

Año	Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Integración Social	Educación	Vivienda o hábitat	Salud	Total inversión
2011	3,1	14,8	48,2	4,2	29,7	100,0
2012	2,2	14,0	47,4	3,6	32,9	100,0
2013	2,3	14,7	47,3	6,9	28,8	100,0
2014	1,8	16,1	45,4	8,1	28,6	100,0
2015	1,3	17,1	47,9	7,0	26,7	100,0
2016	1,0	15,7	49,4	3,8	30,1	100,0
2017	1,1	15,6	52,7	3,6	27,1	100,0
2018	1,2	14,7	50,2	4,8	29,2	100,0
2019	2,2	15,4	50,1	4,5	27,8	100,0
2020	2,2	15,6	50,8	3,1	28,2	100,0
2021	2,6	13,1	47,6	4,9	31,8	100,0

Fuente: Cálculos del autor con información SDP

Tabla 13 - Bogotá - Inversión por sector según administración

(Distribución porcentual)

Administración	Desarrollo Económico, Industria y Turismo	Integración Social	Educación	Vivienda o habitat	Salud	Total inversión*	Total inversión**
Moreno (2008-2011)	3,1	14,0	46,3	3,9	32,6	100,0	66,9
Petro (2012-2015)	1,9	15,5	47,0	6,5	29,1	100,0	74,3
Peñalosa(2016-2019)	1,4	15,3	50,6	4,2	28,5	100,0	67,7
López (2020-2023)	2,3	14,2	49,2	4,4	29,9	100,0	69,4

Fuente: Cálculos del autor con información SDP

*Sector de interés

**Participación de la inversión en los sectores de interés en el total de la inversión distrital

Planes de gobierno (PDG) y composición del gasto público

En los objetivos generales de los PDG, no se identifica “mejorar la inequidad en la distribución del ingreso” como un propósito. Sólo en la “Bogotá positiva: para vivir mejor”, se indica “distribuirá equitativamente la riqueza” pero no se explicita una estrategia, programa o proyecto que incida directamente sobre la concentración del ingreso.

La inequidad, en los programas de gobierno, se trata desde una perspectiva sociodemográfica, que se enmarca en lo que dice Sen, “la inequidad es de carácter multidimensional” más allá del ingreso.

En la década de estudio, en el distrito capital de cada 100 pesos de inversión, lo social monitoreado por el IPM fue lo importante, en promedio cerca del 70% se dedicó a salud, educación, vivienda o hábitat, cuidado de la primera infancia, desarrollo económico, industria y turismo.

En el énfasis sectorial del gasto público, no cambio frente a los cambios de Alcalde, sólo pequeños énfasis según el sesgo de cada administración.

La incidencia de la pobreza multidimensional en la capital, total y por indicador, esta por debajo de a media nacional.

De los 15 indicadores que componen el IPM para Bogotá:

- Los relacionados con la calidad de vida han mejorado
- El relacionado con el ingreso, trabajo informal ha mejorado menos y sigue siendo alto.

Los efectos del gasto público en el Distrito – una perspectiva multidimensional

Tabla 15 - IPM: Colombia y Bogotá - Dimensiones de la pobreza multidimensional

	2011		2014		2018		2021	
	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá	Colombia	Bogotá
Analfabetismo	10,8	3,4	10,7	1,1	10,0	1,6	8,4	1,8
Bajo logro educativo	54,6	27,9	50,7	30,4	44,5	18,5	40,8	20,6
Barreras a servicios para cuidado de la primera infancia	12,0	15,7	9,4	9,0	8,3	9,4	8,0	6,6
Barreras de acceso a servicios de salud	8,2	1,0	6,3	2,2	6,2	1,2	2,2	3,4
Desempleo de larga duración	9,1	21,3	10,4	8,8	12,1	12,8	14,1	16,2
Hacinamiento crítico	14,2	3,9	10,8	7,5	8,3	5,3	7,9	6,4
Inadecuada eliminación de excretas	14,5	0,2	10,5	0,1	11,6	0,4	10,4	1,0
Inasistencia escolar	4,8	1,7	3,3	2,7	3,1	1,4	5,5	2,9
Material inadecuado de paredes exteriores	3,2	0,4	1,8	0,4	2,7	0,2	2,4	0,9
Material inadecuado de pisos	6,3	0,4	5,2	0,1	6,2	0,0	5,9	0,5
Rezago escolar	34,1	17,5	32,0	27,9	27,4	21,2	24,9	20,9
Sin acceso a fuente de agua mejorada	12,0	0,2	11,5	0,2	11,7	0,3	10,9	0,9
Sin aseguramiento en salud	19,0	16,0	12,2	12,5	11,0	12,6	10,1	11,6
Trabajo infantil	4,5	0,7	3,4	0,9	2,0	0,6	1,3	0,4
Trabajo informal	80,4	64,3	76,8	59,5	72,7	52,7	73,5	55,8

Fuente: DANE - Calidad de vida

Tabla 23: Bogotá -Índice de concentración del ingreso y modificada

Año	Observada	Impuestos*	Gasto**	Combinado
2011	0,542	0,509	0,473	0,436
2014	0,564	0,534	0,504	0,472
2017	0,547	0,521	0,503	0,476
2021	0,590	0,562	0,523	0,493

Cambio porcentual en el GINI

Año	Observada	Impuestos*	Gasto**	Combinado
2011		6,1	12,7	19,6
2014		5,3	10,6	16,4
2017		4,7	8,0	12,8
2021		4,6	11,3	16,5

Fuente: Cálculos del autor con información de SDP

La imputación del gasto público y la distribución y concentración del ingreso de los hogares

La distribución acumulada evidencia el aumento en la participación de los deciles de ingresos bajos.

En todos los ejercicios del GINI con imputación o política impositiva, hay evidencia de un cambio, hay mejoras mínimas

Es decir que la incidencia de la imputación del gasto, o con política impositiva, tiene efectos, el asunto se vuelve de magnitud o de tiempo para ver cambios inducidos.

El impacto de imputar gasto público como transferencia monetaria directa, es más del doble de lo que se logra con transferencias, subsidios e impuestos a la renta.

Resultados de la estrategia de transferencias directas imputando gasto público y la focalización de la inversión pública

Tabla 24: Resultados de las transferencias directas imputando gasto público y la inversión pública

	Población 3 deciles	Poblacion Gini 0,4	Cambios	Población en pobreza multidimensional	Cambios
2011	2.139.875	834.723		868.000	
2014	2.171.327	2.106.458	1.271.735	377.000	-491.000
2017	2.193.973	4.802.599	2.696.141	357.000	-20.000
2021	2.338.161	4.515.136	-287.463	444.000	87.000
			3.680.413		-424.000

Fuente: Cálculos del autor con información de SDP y DANE

En la estrategia de imputar el gasto público como transferencia directa, en el periodo de estudio significó para 3,680,413 personas que la concentración del ingreso mejoró, mientras que para el mismo periodo 424.000 personas salieron de la pobreza multidimensional por efecto del gasto público focalizado invertido en mejorar el acceso a los bienes y servicios que mejoran el bienestar de las personas.

Conclusiones

En los planes de gobierno distritales del periodo de estudio, 2011-2021 (Moreno, Petro, Peñalosa y López), no se identifica explícitamente un programa, un proyecto, un indicador o meta, relacionado con la equidad en la distribución del ingreso, sólo en Moreno, se identifican un objetivo, el indicador clásico y una meta, pero la ruta de gestión pública para incidir no es explícita.

La inequidad en el distrito se trata desde una perspectiva sociodemográfica. Se definen programas, proyectos, indicadores y metas para incidir en esa multidimensionalidad de la inequidad.

La inversión social en el distrito no cambió el énfasis, sin importar la administración de turno, de los sectores priorizados en esta TFM, primero es la educación, luego la movilidad y en tercer lugar el hábitat. En su conjunto a los tres sectores, las administraciones en cuestión, comprometieron más del 50% del presupuesto.

El GINI con imputación del gasto público, impuestos, o los dos, muestra cambio, el asunto se vuelve de magnitud, esfuerzo y de tiempo.

La inequidad en la concentración del ingreso es alta y estructural, llevar el GINI a niveles de más equidad comprende un esfuerzo fiscal importante para el distrito siendo necesario comprometer más de la totalidad del gasto público como transferencia directa para lograr GINIS de equidad.

Y desde el punto de vista de la teoría se está atacando un problema local, desde el orden nacional, quizás sea el momento de probar una nueva ruta, más capacidad para los gobiernos locales, habiendo superado umbrales de la inequidad multidimensional.