

# Documentos CEDE

ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Misión de Equidad y Movilidad Social

**Armando Montenegro**

**31**

JULIO DE 2013

Serie Documentos Cede, 2013-31  
ISSN 1657-7191 Edición electrónica.

Julio de 2013

© 2012, Universidad de los Andes–Facultad de Economía–CEDE  
Calle 19A No. 1 – 37 Este, Bloque W.  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensiones 2400, 2049, 3233  
[infocede@uniandes.edu.co](mailto:infocede@uniandes.edu.co)  
<http://economia.uniandes.edu.co>

Ediciones Uniandes  
Carrera 1ª Este No. 19 – 27, edificio Aulas 6, A. A. 4976  
Bogotá, D. C., Colombia  
Teléfonos: 3394949- 3394999, extensión 2133, Fax: extensión 2158  
[infeduni@uniandes.edu.co](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

Edición y prensa digital:  
Cadena S.A. • Bogotá  
Calle 17 A N° 68 - 92  
Tel: 57(4) 405 02 00 Ext. 307  
Bogotá, D. C., Colombia  
[www.cadena.com.co](http://www.cadena.com.co)

Impreso en Colombia – *Printed in Colombia*

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

## Misión de Equidad y Movilidad Social<sup>1</sup>

Armando Montenegro<sup>2</sup>

### Resumen

Este documento describe la estructura y la naturaleza de los trabajos de la Misión de Equidad y Movilidad Social convocada por el DNP en 2011. Realiza un breve resumen de los dos documentos de diagnóstico de estos temas y los nueve trabajos que presentan propuestas concretas de políticas públicas en materia de capital humano, tributación y gasto social, así como varias iniciativas específicas dirigidas a resolver problemas de inequidad en asuntos de género y aliviar las dificultades que sufren varios grupos minoritarios, entre ellos las resultantes del desequilibrio regional y la desigual tenencia de la tierra en Colombia.

**Palabras clave:** Distribución del ingreso, Equidad, movilidad social, Capital humano, tributación, gasto público. Equidad de género, desequilibrio regional, tenencia de la tierra.

**Clasificación JEL:** H2, H3, H4, H5, I, O54, O

-

---

<sup>1</sup> Este documento fue preparado en el marco de la Misión de Equidad y Movilidad Social del Departamento Nacional de Planeación y financiado por el DNP. Las opiniones expresadas en este documento son del autor y no deben ser atribuidas al DNP.

Este documento se benefició de los comentarios y recomendaciones de Marcela Meléndez.

<sup>2</sup> Director de la Misión de Equidad y Movilidad Social. Gerente de Ágora Corporate Consultants Ltda.  
Email: armando.montenegro@agoracorp.com

## Mission of Equity and Social Mobility<sup>3</sup>

Armando Montenegro<sup>4</sup>

### Abstract

This paper describes the goals and structure of the policy documents set forth by the Mission of Equity and Social Mobility, that was organized by the National Planning Department in 2011. It briefly summarizes the two documents that diagnosed the Colombian situation and nine documents that proposed public policies to improve the distribution of human capital, taxation, public expenditure, and various initiatives to solve gender problems and to alleviate the difficulties of several minority groups, some of them resulting from acute regional unbalances and unequal land tenure in Colombia.

**Keywords:** Income distribution, Equity, Social Mobility, Human Capital, Taxation, Public Spending, Genre equity, Regional Disequilibrium, Land Tenure

**Classification JEL:** H2, H3, H4, H5, I, O54, O

---

<sup>3</sup> This document was prepared for the Mission of Equity and Social Mobility of the National Planning Department. The opinions expressed herein are those of the author and should not be attributed to the National Planning Department. The author thanks Marcela Melendez for her valuable comments and suggestions.

<sup>4</sup> Director of the Mission of Equity and Social Mobility. Manager of Agora Corporate Consultants Ltda. Email: armando.montenegro@agoracorp.com

## 1. Introducción

Este documento presenta un resumen de los diagnósticos y recomendaciones de la Misión de Equidad y Movilidad Social convocada por el DNP en el segundo semestre de 2011.

En dicho año, el director del DNP decidió, de acuerdo con una larga tradición de dicha entidad, que una misión especializada, compuesta por destacados expertos del país y del exterior, trabajara sin las ataduras y restricciones impuestas por los vínculos y compromisos inmediatos del Gobierno y estudiara con independencia la elevada desigualdad y la escasísima movilidad social en Colombia y presentara recomendaciones de política pública para resolver estos problemas.

Una vez estructurada la Misión, se contrataron estudios con destacados académicos para que analizaran y presentaran sus propuestas para reducir la inequidad y aumentar la movilidad social en Colombia. A partir de ese momento se inició un enriquecedor proceso de discusión y preparación que culminó con los trabajos que se incluyen en este libro.

La Misión contó desde el comienzo con el apoyo del BID y el Banco Mundial. Varios economistas vinculados a ambas instituciones fueron coautores de algunos documentos; otros leyeron, comentaron y participaron activamente en un seminario realizado en febrero de 2012 en las oficinas del BID en Bogotá, donde se discutieron extensamente los primeros borradores.

La Misión se benefició con el entusiasmo de los investigadores y, sobre todo, el de las personas que colaboraron en su dirección y coordinación. En particular Marcela Meléndez, no sólo fue autora de uno de los documentos; además, coordinó la elaboración de todos los estudios; en su oficina se realizaron innumerables reuniones y discusiones que fueron dando vida a los documentos de la Misión. El secretario técnico, Roberto Carlos Angulo (en ese momento en el DNP), coautor de otro de los documentos de diagnóstico, fue clave en la conducción de las labores de los investigadores y el Departamento Nacional de Planeación.

Este documento está dividido en cinco secciones, la primera de las cuales es esta corta introducción. En la segunda se discuten brevemente los principales rasgos de desigualdad y movilidad social en Colombia y se resumen los resultados de los documentos de diagnóstico de los dos estudios introductorios de la Misión. En la tercera se describen los objetivos y el alcance de los distintos documentos a la luz de los conceptos sobre Igualdad de Oportunidades. En la cuarta se presenta un resumen de las principales recomendaciones de los trabajos en materia de políticas públicas y reformas institucionales. Finalmente, en la quinta se presentan algunos comentarios finales.

## 2. Equidad y movilidad social en Colombia

### 2.1 Los grandes rasgos del problema

Colombia es uno de los países más inequitativos del mundo. De acuerdo con el índice Gini, indicador que mide la desigualdad del ingreso, que oscila entre cero (completa igualdad) y uno (total desigualdad), la colombiana es la segunda sociedad más desigual del hemisferio occidental y una de las más inequitativas del planeta: ocupa el noveno lugar entre 140 países del mundo, inmediatamente después de Haití y siete países africanos<sup>5</sup>.

Colombia tiene uno de los peores índices Gini de América Latina, región que se distingue por su mala distribución del ingreso<sup>6</sup>. Entre los 20 países con la peor distribución de ingreso en el mundo se hallan ocho latinoamericanos, entre ellos Brasil, México, Chile y Colombia. En el otro extremo, ningún país latinoamericano se encuentra entre los primeros sesenta países con la menor desigualdad.

Como sus índices Gini sólo han registrado un leve descenso, al tiempo que los de otros países han mostrado una mejoría notable, la situación relativa de inequidad de Colombia en América Latina ha empeorado en los últimos años. Los índices Gini de Brasil y Chile mejoraron entre 2003 y 2009, pasando de 58.8 a 54.7 y de 54.6 a 52.1, respectivamente, mientras el de Colombia apenas avanzó de 57.9 a 56.7 en el mismo período<sup>7</sup>.

Si bien la desigualdad del ingreso, medida por el Gini, es un retrato, una foto instantánea de la inequidad de una sociedad en un momento determinado, las medidas de movilidad social nos dan una idea sobre la evolución de la desigualdad entre las familias de hoy y de mañana<sup>8</sup>.

La medida típica de la movilidad social es el llamado coeficiente Beta, coeficiente de una regresión simple que usualmente relaciona los ingresos o el nivel educativo de los padres con los de sus hijos. Un Beta alto, cercano a uno, refleja una escasa movilidad social: muestra que los hijos alcanzan un nivel de ingreso o de educación semejante al de sus padres. Si estos son pobres o carentes de educación, sus hijos serán pobres y sin educación (si los padres son ricos o educados, sus hijos, con alta probabilidad, también lo serán). Este es el caso de Brasil, Perú y Chile, cuyos Betas fueron, por mucho tiempo, de orden de 0.70.

En cambio, si el Beta es cero, la suerte de los hijos no depende de la situación de los padres. Los países con Betas más bajos, por lo tanto, tienen una mayor movilidad social. Suecia, Dinamarca o Finlandia, con Betas del orden de 0.20, se caracterizan por tener alta movilidad social.

---

<sup>5</sup> Estadísticas tomadas de las bases de datos del Banco Mundial.

<sup>6</sup> Ver De Ferranti y otros (2004).

<sup>7</sup> Tomado del Banco Mundial.

<sup>8</sup> Gary S. Becker y Nigel Tomes (1979) construyeron un modelo en el que explícitamente muestran las relaciones entre la desigualdad y la movilidad social.

Los datos de Colombia muestran que su movilidad social ha sido muy baja a lo largo del tiempo. Sus Betas han sido mayores a 0.6, siempre en los rangos altos de las comparaciones internacionales<sup>9</sup>.

En teoría, la relación entre la desigualdad y la movilidad social puede ser compleja. Algunos autores, sin embargo, han señalado que, en la práctica, existe una conexión simple entre ellas. La llamada curva de Gatsby, propuesta por el jefe de los consejeros económicos de la Casa Blanca del gobierno de Obama, Alan B. Krueger, plantea que los países con baja desigualdad, medida por reducidos índices de Gini, también tienen alta movilidad social. Y, en el otro extremo, las sociedades con gran desigualdad exhiben una baja movilidad social<sup>10</sup>.

El alto nivel de desigualdad y, en especial, su notable persistencia a lo largo del tiempo en Colombia y, en general, en América Latina tiene, en la opinión de varios académicos, profundas raíces históricas. Acemoglu y Robinson (2012) y Engerman y Sokoloff (2012), por ejemplo, plantean cómo la enorme desigualdad y la baja movilidad social son problemas heredados de la colonización europea y de las instituciones coloniales que ella creó en América Latina.

Acemoglu y Robinson (2012) señalan que los españoles y portugueses crearon instituciones políticas y económicas que denominan “extractivas”; las mismas que dieron lugar a una gran desigualdad económica y social. A lo largo de los siglos, estas instituciones se han transformado pero mantienen características que facilitan la extracción de ingresos de algunos grupos (para favorecer a otros) y no promueven el aumento de la productividad, la innovación y la prosperidad para todos.

Por su parte, Engerman y Sokoloff (2012) anotan que, al comienzo de la colonización europea, las dotaciones de factores de algunos países –tierra, trabajo y clima – favorecieron el desarrollo de las plantaciones con esclavos y la producción agrícola y minera con base en el trabajo forzado de los indígenas. Estas organizaciones económicas, a su vez, dieron lugar a instituciones que entronizaron una gran desigualdad social reproducida a lo largo de los siglos.

Estos autores señalan que la reproducción de la desigualdad en América Latina se dio a través de mecanismos como los siguientes: (i) dado que los hijos de los miembros del gobierno, pertenecientes a las elites, asistieron a escuelas de privilegio, privadas o religiosas, las elites no tuvieron incentivos para establecer una educación pública universal; (ii) las elites retrasaron la extensión del derecho al voto para impedir que las mayorías electorales impulsaran reformas de corte igualitario; (iii) las elites postergaron el desarrollo de sistemas tributarios modernos y progresivos que hubieran podido financiar la extensión de servicios sociales, en especial la educación para las mayorías; (iv) Las elites crearon formas de ocupación de los territorios de sus países que favorecieron la creación de grandes propiedades<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Sobre los Betas de Colombia, ver las referencias en el trabajo sobre el diagnóstico de movilidad social, a cargo de Roberto Angulo y otros en esta Misión.

<sup>10</sup> Ver el discurso de Alan B. Krueger (2012).

<sup>11</sup> Los autores sugieren también que la mala distribución, solidificada por esas instituciones, fue una de las causas del lento crecimiento económico. De hecho, los países de Norteamérica, con instituciones diferentes, con mejor distribución, dieron lugar a un rápido crecimiento económico. Ver Engerman y Sokoloff (2012)

A la luz de este tipo de explicaciones, el conocido informe del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina, realizado a mediados de la primera década de este

siglo, plantea que la adopción de reformas necesarias para la construcción de sociedades más equitativas y con mayor movilidad social, constituirían en América Latina una verdadera “ruptura” con una pesada herencia histórica<sup>12</sup>.

## 2.2 Equidad e igualdad de oportunidades

El primero de los documentos de la Misión, elaborado por Francisco Ferreira y Marcela Meléndez, presenta un diagnóstico general de la desigualdad en Colombia. Su mayor aporte consiste en el cálculo de Índices de Desigualdad de Oportunidades, por medio de los cuales los autores estiman la proporción de la desigualdad que está asociada con las circunstancias que los individuos no pueden modificar con su esfuerzo, como son su sexo, la etnia a la que pertenecen, el lugar físico en el que nacieron y la educación de sus padres.

Ferreira y Meléndez se basaron en los trabajos del profesor de la Universidad de Yale, John Roemer, quien planteó que los resultados obtenidos por un individuo a lo largo de su vida (su consumo o su ingreso, por ejemplo) dependen de tres factores: su esfuerzo, su suerte y sus circunstancias. Las circunstancias son, precisamente, aquellos factores heredados, sobre los cuales no tiene control y que pueden tener una gran influencia sobre sus resultados a lo largo de su vida.

Roemer plantea que la Igualdad de Oportunidades existe cuando los resultados de las personas se originan únicamente en el esfuerzo y la suerte; es decir, que no están afectados por las circunstancias. Dicho de otra forma, la Igualdad de Oportunidades implica, en la práctica, que la pobreza o la educación de los padres no se heredan; que el sexo o el grupo étnico al que pertenecen o el lugar de nacimiento no determinan sus resultados. Roemer insiste en que la igualdad de oportunidades se obtiene cuando las personas que realizan el mismo esfuerzo logran los mismos resultados (las circunstancias no influyen en ellos)<sup>13</sup>.

De acuerdo con este criterio, Ferreira y Meléndez utilizan una metodología propuesta por Ferreira y Gignoux (2008) para calcular la diferencia entre los resultados observados de las personas (ingreso y consumo) y aquellos que se obtendrían una vez se igualaran sus circunstancias. Calculan dos índices de Igualdad de Oportunidades (el primero, el IOL, una medida absoluta del problema; el segundo, IOR, una medida relativa) con los cuales analizan las variables que influyen sobre ellos y su evolución desde 1997<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> De Ferranti y otros (2004).

<sup>13</sup> Roemer, de acuerdo con este criterio, ofrece su definición de nivelación del campo de juego: “nivelar el campo de juego significa que se garantice que aquellos que aplican los mismos niveles de esfuerzo obtengan logros semejantes, en forma independiente de sus circunstancias”. Ver Roemer (1998), pp. 5-31.

<sup>14</sup> Los Índices de Desigualdad de Oportunidades que construyen los autores son: (i) el IOL, una medida absoluta de la desigualdad de oportunidades construida como la diferencia entre el índice de desigualdad Theil(0) de la distribución real y el Theil(0) de la distribución (simulada) que resultaría si las circunstancias de todos los individuos al nacer fueran idénticas; (ii) el IOR, una medida relativa de desigualdad de oportunidades -la relación entre el IOL y el Theil(0) de la distribución real- que indica la diferencia porcentual entre las dos versiones de este índice.



Los datos disponibles permitieron que Ferreira y Meléndez analizaran el efecto de las siguientes circunstancias en las Encuestas de Calidad de vida de 1997, 2003, 2008 y 2010: grupo étnico, sexo, máxima educación del padre y la madre, área de nacimiento (rural, urbano), departamento y tamaño de la población de nacimiento. Ya que no existe más información sobre otras variables de circunstancia que pudieran ser importantes, los cálculos presentados muestran el límite inferior de los Índices de Desigualdad de Oportunidades.

Los cálculos de los autores muestran que el nivel de escolaridad alcanzado por los padres es la circunstancia que individualmente tiene la correlación más alta con los rendimientos de sus hijos en la edad adulta. Sus resultados indican también que están en desventaja las personas que nacen en municipios pequeños, en el área rural y en las regiones atlántica y pacífica. Cuando los autores controlan estadísticamente por las principales circunstancias al nacer (es decir, cuando incluyen en forma apropiada las demás variables relevantes en sus cálculos), el sexo de las personas pierde importancia como una explicación de la desigualdad.

Un resultado importante es que tanto el IOL como el IOR descendieron desde 1997 hasta 2010. Cuando los índices se calcularon para el consumo de los hogares, por ejemplo, el primero pasó de 0.17 a 0.13 y el segundo de 0.28 a 0.24. Este descenso, un avance hacia la igualdad de oportunidades, coincide con una menor correlación entre la escolaridad de los padres y la desigualdad de oportunidades a lo largo del tiempo.

A pesar de esta mejoría, la conclusión de Ferreira y Meléndez es que “Colombia no se ve bien en términos de equidad”. Al analizar simultáneamente las mediciones tradicionales, como las de los Ginis, con los Índices de Desigualdad de Oportunidades se observa el gran atraso del país en esta materia. Su trabajo pone en evidencia la importancia de impulsar medidas de política pública que contribuyan a que los logros de los individuos a lo largo de su vida no estén determinados por sus circunstancias al nacer, y en particular que no dependan de la educación de sus padres, del lugar de nacimiento, ni del grupo étnico al que pertenecen.

### **2.3 Movilidad social en Colombia**

El documento de diagnóstico de movilidad intergeneracional, realizado por Roberto Angulo, Joao Pedro Azevedo, Alejandro Gaviria y Gustavo Nicolás Páez (en adelante Angulo et al.), reportó cálculos de dos tipos de indicadores estándar de movilidad social: los Betas y las matrices de transición (que estiman la probabilidad, a través de distintos grupos sociales, de que los hijos mejoren o empeoren con respecto a la situación de sus padres)<sup>15</sup>. Los autores analizaron una rica base de datos longitudinal para México, Chile y Colombia, lo que les permitió hacer algunas comparaciones novedosas sobre la trayectoria de la movilidad social en los tres países.

Los resultados de los Betas educativos (que comparan los estudios alcanzados por los hijos con los de sus padres) muestran que, aunque su situación ha mejorado, Colombia sigue teniendo muy baja movilidad social (sus Betas son, en general, mayores a 0.6) y que, además, exhibe la menor movilidad social entre los tres países comparados.

---

<sup>15</sup> Sobre el uso de las matrices de transición, un instrumento clásico en el análisis sociológico de la movilidad social, ver Goldthorpe (1987).

De acuerdo con sus estimativos, los autores señalan que el notable progreso de la movilidad social en Chile en las décadas pasadas parece haberse estancado en los últimos años y que el de México, en cambio, se ha acelerado recientemente.

Cuando calculan los Betas que relacionan un índice de riqueza de padres e hijos, Colombia vuelve a ocupar el peor lugar de los tres países. En este caso, sin embargo, no se observan mejorías significativas a lo largo del tiempo en ninguno de los tres países comparados.

Por su parte, los resultados de las matrices de transición muestran que Colombia exhibe resultados parecidos a los que arrojan los cálculos de los Betas. Se destacan, además, dos hechos: (i) la baja probabilidad, únicamente del orden de 5% a 7%, de que los hijos de familias de bajos ingresos alcancen a los grupos de ingresos más altos; y (ii) la movilidad social que sí se observa, en ambos sentidos, es aquella entre grupos de ingresos bajos y medios.

Con una nota algo pesimista sobre la situación del país, los autores concluyen que “la persistencia de la desigualdad en Colombia coincide con la ausencia de oportunidades de ascenso social”.

### **3. La estructura de los trabajos de la Misión**

En un país donde las desigualdades son enormes, se deben adoptar, en primer lugar, lo que Roemer llama políticas macro de Igualdad de Oportunidades; es decir, aquellas grandes decisiones que apuntan a atacar enormes y ostensibles problemas de inequidad, que afectan a millones de individuos, cuya persistencia permite que se mantengan las grandes diferencias sociales<sup>16</sup>. Estas políticas benefician directamente a grandes grupos de personas y pueden mejorar sus perspectivas de vida y las de sus hijos. Entre ellas se pueden mencionar, por ejemplo, las orientadas a eliminar la enorme brecha que existe entre la calidad y la cobertura de la atención a la primera infancia que reciben los ricos y la que padece la mayoría de los niños del país; la políticas dirigidas a eliminar el gran atraso en materia de salud, educación y trabajo de minorías étnicas o de las regiones más atrasadas del país. Sólo en una fase posterior, según el concepto de Roemer, cuando las políticas macro hayan alcanzado su cometido, se podrán adelantar lo que él llama políticas micro de igualdad de oportunidades; o sea, aquellas que tratan de compensar con acciones focalizadas del Estado los problemas de los distintos individuos, originados por las circunstancias adversas que determinan negativamente el curso de su vida (por ejemplo, la decisión de asignar un mayor gasto por cada uno de los estudiantes menos inteligentes, una política igualitaria que requiere gran cantidad de información y recursos, que incluso pocos países desarrollados están en capacidad de adelantar).

De acuerdo con estos criterios, así como con los principios conceptuales y la experiencia internacional sobre la equidad y la movilidad social, se seleccionaron tres grandes áreas de trabajo para la Misión de Equidad y Movilidad Social:

- i. *Distribución equitativa del capital humano*. La adopción efectiva de políticas dirigidas a que, en un plazo razonable, se alcance una distribución equitativa del capital humano en la sociedad, es un elemento fundamental en el esfuerzo de igualar las oportunidades en Colombia. Si la

---

<sup>16</sup> Ver Roemer (1998) pp. 114-115.

formación temprana de buena calidad, la educación de la niñez y la juventud, por medio de buenas guarderías y escuelas, así como las posibilidades económicas, políticas y culturales que surgen del conocimiento y la innovación están concentradas en pocas personas –unos beneficios que, además, son heredados– la sociedad, necesariamente, seguirá siendo inequitativa. Como se ha probado en otros países, una distribución equitativa del capital humano, un esfuerzo que requiere de políticas ambiciosas por parte del Estado, puede asegurar que los jóvenes se igualen desde el punto de partida, desde la primera infancia, de tal forma que no tengan, de entrada, pérdida cualquier forma de competencia con los hijos de las familias que sí cuentan con buena nutrición, acceso a educación y preparación para el trabajo. La equidad en la distribución del capital humano, por lo tanto, debe ser una pieza fundamental de la política de equidad y movilidad social en Colombia. Este es, además, un elemento esencial en el esfuerzo por romper los mecanismos de reproducción de la desigualdad y la escasa movilidad social.

De acuerdo con estudios realizados en Colombia y las mediciones internacionales de la educación, la brecha fundamental en la distribución de capital humano en la sociedad colombiana es la de la calidad. Mientras los hijos de las personas más adineradas reciben una esmerada atención desde su primera infancia, que continúa en buenos colegios y universidades, los niños de los hogares más pobres, en particular los indígenas y los de los departamentos más apartados, si es que reciben algún servicio educativo, éste es de mala o pésima calidad.

- ii. *Tributación y gasto público social para la equidad y la movilidad social.* Una obligación de un Estado preocupado por la equidad es mantener un volumen de tributación que le permita cumplir adecuadamente con todas sus obligaciones con la sociedad; en particular, la de financiar de ambiciosas políticas sociales y de atención a los más débiles. Los impuestos, adicionalmente, deben estar asignados de manera progresiva entre los distintos grupos sociales. Una política dirigida a la equidad debe garantizar que los que más tienen tributen en forma proporcionalmente mayor (en contra de algunas de las tradiciones más enconadas de la sociedad colombiana). Así mismo, el gasto social debe concentrarse en brindar capital humano, seguridad social y atención a los grupos más débiles, de acuerdo con los criterios de igualdad de oportunidades, y no beneficiar en forma desproporcionada grupos medios y altos de la sociedad (esto último, también una característica de la inequitativa estructura del gasto público en Colombia). En otras palabras, las políticas de tributación y gasto del Estado deben transformarse de manera profunda para poder constituirse en un instrumento de equidad y para dejar de ser en uno de los fundamentos de la inequidad, tal como ocurre en Colombia en la actualidad.
- iii. *Políticas activas de igualdad y no discriminación.* Ante la persistencia de significativas brechas en las oportunidades, reflejadas en los preocupantes indicadores económicos y sociales de grupos como los indígenas, los afrocolombianos, los discapacitados, las comunidades LGBT, los habitantes del campo y de regiones apartadas, y las mujeres, es necesario que la sociedad colombiana mantenga y promueva políticas activas de igualdad de oportunidades, concentradas en estos grupos, con el objeto de eliminar dichas fuentes de inequidad.

Los distintos trabajos de la Misión de Equidad y Movilidad Social se inscriben en estos tres grupos de políticas en la forma descrita a continuación.

#### **4. Los documentos de la Misión de Equidad y Movilidad Social**

Además de los dos documentos de diagnóstico que se mencionaron atrás (el de equidad, a cargo de Marcela Meléndez y Francisco Ferreira, y el de movilidad social, elaborado por Roberto Angulo, Alejandro Gaviria y sus coautores), se comisionaron nueve documentos que abordaron los tres grandes temas que orientaron el trabajo de la Misión: (i) La distribución equitativa de capital humano como un instrumento indispensable para lograr la igualdad de oportunidades; (ii) La política tributaria y de gasto público como un instrumento de equidad; y (iii) las políticas de igualdad y no discriminación de géneros, etnias, sexos, regiones y los problemas de la distribución de tierra en el sector rural.

El tema de la distribución de capital humano, equidad y movilidad social se abordó por medio de tres documentos que examinan críticamente lo que sucede en esta materia en los primeros años de vida de los colombianos y proponen activas políticas de igualdad de oportunidades. El primero, elaborado por Raquel Bernal y Adriana Camacho (ambas de la Universidad de los Andes), se enfoca en los problemas de la primera infancia, desde el período prenatal y el nacimiento hasta los cinco años de edad. El segundo, a cargo de Felipe Barrera (Harvard University), Catherine Rodríguez (Universidad de los Andes) y Darío Maldonado (Universidad del Rosario), analiza los logros y desafíos en materia de educación primaria y secundaria; presenta propuestas concretas para mejorar la calidad de estos niveles de educación. Y el tercero, por Juan Esteban Saavedra (Rand Corporation) y Carlos Medina (Banco de la República) se enfoca en los desafíos de la preparación para el trabajo de las personas entre 16 y 25 años.

Las relaciones entre equidad y las políticas fiscales fueron estudiadas por medio de dos documentos. El primero, por Roberto Steiner y Alex Cañas (Fedesarrollo) analizó el tema de política tributaria y equidad. El segundo, a cargo de Andrés Escobar (EConcept) y Mauricio Olivera (Fedesarrollo) se enfocó en la definición, composición e impacto del gasto público social. Ambos hacen recomendaciones concretas para mejorar la contribución de las políticas fiscales a la equidad en Colombia.

Cuatro documentos analizaron los problemas de equidad de importantes segmentos de la sociedad colombiana. Los asuntos de género estuvieron a cargo de Ximena Peña (Universidad de los Andes), Juan Camilo Cárdenas (Universidad de los Andes) y Hugo Ñopo (BID); la situación de los indígenas, afrocolombianos, LGBTI, discapacitados y otros grupos fue el objeto del estudio de Juan Camilo Cárdenas y Hugo Ñopo; la situación del campo colombiano en materia de distribución de la tierra fue analizado por Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaró y David Zarruk, de la Universidad de los Andes; y los problemas de desigualdad regional fueron objeto del trabajo de Darwin Cortés y Juan Fernando Vargas, los dos de la Universidad del Rosario.

Todos estos documentos comparten algunas características generales. Después de un breve diagnóstico, ilustrado por los resultados de estudios académicos más actualizados, así como por un repaso de las mejores prácticas nacionales e internacionales, se concentran en

recomendaciones concretas de políticas públicas. Todos presentan propuestas de cambio institucional y ajustes regulatorios que exigirían modificaciones legales.

La situación de dos sectores, ambos con un notable impacto sobre la equidad, pudieron, con plena justificación, ser parte de los estudios de esta Misión: la problemática de la salud y la de la educación universitaria. Ellos no se incluyeron por dos razones. En primer lugar, en ambos casos el país ya se halla involucrado en una amplia discusión pública sobre estas materias. Al comienzo del gobierno del presidente Santos, los Ministros de Educación y Salud presentaron sendas propuestas que desencadenaron un amplio debate nacional, el mismo que ha continuado hasta la fecha. En segundo lugar, los temas de la salud y la universidad tienen una gran complejidad que podría justificar que se emprendieran misiones separadas para analizar exclusivamente estos asuntos.

## **5. Las principales recomendaciones**

A continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones de los documentos de la Misión, agrupados en sus tres grandes áreas: capital humano, políticas de tributación y gasto público social y políticas de igualdad y no discriminación. En conjunto, estas recomendaciones deben observarse como una propuesta integral de una reforma que permita que Colombia avance hacia la equidad y la movilidad social.

### **5.1 Distribución equitativa del capital humano**

Los objetivos de los tres documentos sobre la formación y distribución de capital humano son ambiciosos. Apuntan a: (i) lograr la cobertura completa, con servicios de alta calidad, semejantes a los que reciben los hijos de los grupos de mayores ingresos, para la atención de la primera infancia en Colombia; (ii) garantizar que se eleve sustancialmente la calidad de la educación básica pública, primaria y secundaria, la que reciben los muchachos de bajos ingresos, elemento indispensable para romper los mecanismos de reproducción de la inequidad en el país y elevar la movilidad social en Colombia; (iii) transformar las instituciones y aumentar la calidad de la preparación para el trabajo que atienden los jóvenes entre 16 y 25 años.

Los autores señalan que para lograr estos objetivos es necesario realizar un profundo cambio institucional, que exige la creación de un ministerio para atender los problemas de la primera infancia y un nuevo viceministerio de Educación encargado de la preparación para el trabajo, así como la transformación completa de entidades como el ICBF, el SENA y las que rigen la educación pública en Colombia. Se requiere aumentar, en forma masiva, la formación de los profesionales que atienden la primera infancia y preparar en forma adecuada a decenas de miles de docentes de la educación primaria y secundaria. Así mismo, el logro de estos objetivos exigirá, además de un gran esfuerzo de liderazgo político y gerencial, de un aumento importante del gasto público, el mismo que deberá sopesarse cuidadosamente frente a las demás prioridades del Estado.

### 5.1.1 Primera infancia

El objetivo central de la propuesta de Raquel Bernal y Adriana Camacho es que Colombia brinde atención integral, de buena calidad, a todos los niños desde su nacimiento hasta los cinco años, de tal forma que reciban múltiples acciones en variados aspectos de su crecimiento y mejoramiento físico, cognitivo, de lenguaje, socio-emocional y de desarrollo integral (saneamiento y derechos de mujeres y niños).

Las reformas propuestas por Bernal y Camacho abarcan tres grandes áreas: (i) políticas de familia; (ii) atención institucional a los mayores de 3 años y atención familiar e institucional para los menores de 3 años; y (iii) una serie de reformas institucionales capaces de impulsar y orientar la política de la primera infancia.

*Políticas de familia.* Con el objeto de mejorar la intervención de los padres en el desarrollo integral de sus hijos al interior de los hogares, el documento recomienda: licencias de maternidad y paternidad remuneradas y no remuneradas; promoción del trabajo de medio tiempo para las mujeres; flexibilidad de horarios y sitios de trabajo; facilidades de lactancia después de la licencia de maternidad; permitir la atención de los hijos en el mismo lugar de trabajo; y medidas que faciliten el cuidado de los hijos enfermos por parte de madres y padres.

*Atención institucional.* Para los niños de 3 y 4 años, se plantea un enorme aumento de cobertura para los más pobres, que debe pasar de las mediocres cifras de hoy, 32% (para los niños de 3 años) y 43% (para los de 4 años) al 100%. La propuesta considera que un esfuerzo de esta magnitud debe ser gradual. Se prevé una transición que tenga en cuenta la restricción de recursos, entre ellos, la falta de infraestructura, de personal calificado y la fragilidad institucional.

El documento propone una transformación completa de los hogares comunitarios del ICBF. Recomienda que en zonas urbanas estos hogares sean reemplazados completamente por Centros de Atención Infantil Integral (CAII), dotados de infraestructura adecuada, currículos y objetivos de enseñanza bien establecidos y estándares de calidad apropiados en materia de nutrición, salud, cuidado y educación inicial – en línea con la propuesta de la estrategia “De Cero a Siempre”. Ya que la transformación de casi 80 mil hogares comunitarios es costosa y complicada, el trabajo propone un período de transición de 5 años.

En materia de calidad, después de señalar las agudas deficiencias en los servicios de los hogares del ICBF<sup>17</sup>, el documento indica las áreas de intervención y los niveles de atención que deben incorporarse en una política de primera infancia: cambios de currículos, capacitación y/o profesionalización del personal disponible en la actualidad para la atención a la primera infancia, ampliación de la oferta de personal especializado en preescolar a través de programas de becas y otros incentivos educativos, modernización de la infraestructura y la dotación de las instituciones encargadas de la atención integral, bien sean centros de atención infantil u hoga-

---

<sup>17</sup> El documento señala con claridad que las evaluaciones que se hacen de los hogares distan de llegar a los estándares mínimos. La medida de Family Day Care Ratings Scale, FDCRS, de 1 a 7, arroja un resultado de 3.10. La medida de FDCRS en infraestructura tuvo un resultado de 2.3 sobre 7.0. Por otra parte, las madres comunitarias responden correctamente 57% de las preguntas de KIDI (Knowledge on Infant Development Inventory). La educación promedio de las madres comunitarias es de solo 9.3 años.



res comunitarios (según su ubicación regional). Además, detalla la manera diferencial en que el proceso de cualificación de estas instituciones debe llevarse a cabo en zonas rurales con respecto a zonas urbanas.

*Atención familiar y atención institucional.* Con respecto a los niños menores de 3 años, las autoras plantean que la totalidad debe ser atendida a través de programas de capacitación para padres y familias en los hogares de los niños y que, adicionalmente, 40% de este grupo debe ser atendido en las instituciones prestadoras, los CAII, con un gran apoyo del Estado en materia de salud, educación y saneamiento y desarrollo físico. Esta atención institucional para muchos niños menores de 3 años tiene el objeto de facilitar la participación laboral femenina de un gran número de mujeres en desventaja socioeconómica. Proponen, además, controles médicos a las mujeres gestantes, vacunación y suplementos nutricionales a los niños, así como visitas domiciliarias y atención integral al hogar para mejorar sus hábitos y prácticas (para brindar nutrición, salud y estimulación temprana).

*Reformas institucionales.* En esta materia, el documento señala que se requiere, en primer lugar, delimitar claramente cuatro áreas: (i) el diseño de la política; (ii) la ejecución de la política; (iii) supervisión, control y vigilancia; (iv) evaluación, seguimiento y monitoreo de los niños.

La política de la primera infancia en Colombia debe ser liderada por una entidad de nivel ministerial independiente, capaz de articular las distintas orientaciones y realizar su defensa y promoción frente a la sociedad y las demás instancias del Estado. Debe centralizarse en este nivel ministerial la financiación y el establecimiento de metas para todo el país. Por su naturaleza intersectorial, la planeación y ejecución tendrán que ser coordinadas y revisadas por una Comisión Intersectorial, integrada por representantes de las distintas agencias y sectores que tienen que ver con la primera infancia.

Según las mejores prácticas internacionales, se recomienda analizar si la atención a la infancia debe estar adscrita al Ministerio de Educación (como ocurre con éxito en varios países) o, más bien, en un Ministerio nuevo dedicado exclusivamente a temas de género y familia.

Dentro del nuevo esquema institucional, el ICBF, tendrá que concentrarse exclusivamente en la atención a los menores, junto con otras entidades ejecutoras del orden municipal y distrital y del sector privado. El Ministerio, rector de la política de la primera infancia, emitirá una normativa y unas reglas generales que deben ser atendidas por todos los ejecutores. Las autoras proponen que numerosas funciones que hoy realiza el ICBF (como distribuir almuerzos escolares, hacer de agencia de adopción y cumplir funciones judiciales y semi-judiciales) deberían encomendarse a otras entidades del Estado. La tarea de ejecutar bien la política de atención a la niñez exige que ese instituto se concentre completamente en sus funciones de ejecución.

Si se adoptan las políticas propuestas, el gasto anual en atención a la primera infancia debería pasar de cerca de 0.3% del PIB en la actualidad a 0.6%, con cargo al presupuesto general de la Nación. En cuanto a los gastos de infraestructura, el documento plantea que la cobertura completa que se propone exigirá la construcción y dotación completa de 4.000 nuevos centros

de atención infantil, CAII, con un costo de casi US\$5.000 millones. Un costo de esta magnitud sólo podrá atenderse en forma progresiva y con la inversión de municipios y departamentos y un fuerte compromiso para involucrar las regalías en estos centros.

### 5.1.2 Educación básica

Después de realizar un cuidadoso diagnóstico de la situación de la educación básica en el país, los autores –Felipe Barrera, Catherine Rodríguez y Darío Maldonado– presentan varias propuestas para mejorar significativamente la calidad de la educación básica, uno de los elementos fundamentales para combatir la reproducción de la inequidad y la escasa movilidad social en Colombia. Sus recomendaciones abarcan seis grandes áreas: la evaluación del rendimiento de los alumnos; el fortalecimiento de instituciones educativas públicas; aumento de la jornada de los colegios públicos; formación y evaluación de docentes y la participación del sector privado más algunas reformas institucionales<sup>18</sup>.

*Evaluación de los alumnos.* Los autores proponen que se aumente la frecuencia y la calidad de las pruebas Saber 5 y 9<sup>19</sup>. Plantean que estas pruebas deben presentarse todos los años –y no cada 3 años – y que, además, deben ser mejor controladas y supervisadas para evitar fraudes. Con los resultados de estas pruebas, concluyen, se podrán establecer procesos de evaluación y mejoramiento de los maestros y las instituciones educativas.

También proponen realizar un amplio programa de difusión de los resultados de las pruebas, pues ellos son poco conocidos por los alumnos y padres de familia. En la actualidad, los resultados de estas pruebas no son un ingrediente fundamental para el seguimiento y la conducción del proceso educativo. Sugieren que estos resultados clasifiquen a los colegios en categorías comparables de acuerdo con el nivel socioeconómico de los estudiantes que atienden.

*Mejorar la calidad de la educación en los colegios públicos.* Los autores proponen otorgar mayor autonomía a los colegios públicos y, en particular, a sus directivas, para hacerlos menos dependientes de las secretarías de educación y, en general, del proceso político y sindical. Sugieren, además, que los recursos presupuestales lleguen directamente a los colegios más avanzados y que allí exista autonomía para asignarlos a las prioridades de su propio proyecto escolar.

Proponen que los rectores tengan capacidad de tomar numerosas decisiones en asuntos administrativos y académicos y que –para equilibrar algunos riesgos derivados del ejercicio de su autonomía –, se impongan controles externos adecuados. En forma paralela, se sugiere desarrollar programas de capacitación a los rectores para que puedan desempeñar labores directivas.

---

<sup>18</sup> Aunque los autores centran su documento en el tema de la calidad de la educación, se muestran inconformes con el consenso que se ha dado en el país sobre la supuesta superación de los problemas de cobertura en Colombia. En particular, muestran como la cobertura neta promedio de grado cero, secundaria y media sigue siendo relativamente baja: 62%, 70% y 40%, respectivamente. En buena parte, la sensación de conformidad con la cobertura alcanzada surgió porque, por varios años, se discutieron únicamente datos de coberturas brutas, muchos más altos, por construcción, que los de coberturas netas.

<sup>19</sup> Después de escrito este documento, el gobierno anunció que se iba a aumentar la frecuencia de las pruebas Saber, en la misma forma que lo proponen los autores.



Con respecto a los padres de familia, además de que reciban información sobre los resultados de las evaluaciones y del avance del proyecto educativo, los autores proponen que se vinculen al gobierno escolar en juntas directivas, tal como ocurre con los colegios privados.

*Aumento de la jornada escolar.* Ante el hecho de que sólo 10% de los de los colegios públicos tienen jornada completa –sin duda, una de las mayores desventajas frente a los colegios privados –, los autores proponen un plan para elevar la jornada escolar de los colegios públicos de 6 a 8 horas diarias. Este plan tendría un costo de inversión en infraestructura de 1.2% del PIB y un costo anual adicional de 0.6% del PIB en funcionamiento. Por el tamaño del esfuerzo presupuestal y la complejidad de los ajustes requeridos, recomiendan que este plan se lleve a cabo, como en Chile, en un período de diez años.

El tiempo de la jornada adicional permitiría que los alumnos reciban clases de arte, deporte o refuerzos en las áreas en las cuales las evaluaciones muestren deficiencias. Para enfrentar rigideces presupuestales y administrativas y permitir mayor coherencia entre las necesidades de los colegios y el uso del tiempo extra proponen también que el programa de aumento de la jornada no esté a cargo de personal contratado por el Ministerio de Educación sino por el de otras instituciones como el Ministerio de Cultura.

Varios expertos han señalado que el aumento de la jornada escolar no tendría efectos importantes sobre la calidad si los nuevos docentes (requeridos para atender las horas adicionales) exhiben, como los actuales, una escasa formación académica y pedagógica. Sin una gran reforma a la formación de docentes, esta propuesta de aumento de la jornada escolar, por sí sola, no tendría un efecto importante sobre la calidad educativa.

*Formación de docentes.* En esta materia, un elemento fundamental de su propuesta, los autores proponen cuatro programas que deberían implementarse en forma simultánea:

- i. Para atraer a los mejores estudiantes de bachillerato a la docencia proponen un plan de 2.500 becas anuales, con las matrículas pagadas y un complemento monetario adicional al sostenimiento de los becarios. En forma complementaria, Colfuturo e Icetex deberían, de acuerdo con el gobierno, darle preferencia al otorgamiento de becas y créditos a los maestros que deseen especializarse en el exterior<sup>20</sup>.
- ii. Para mejorar de manera sustancial la escasa calidad de las licenciaturas en educación proponen, primero, que una Misión internacional, conformada por expertos de varias universidades prestigiosas (que además de los locales, debe incluir los expertos de países en donde la calidad de la educación es alta), analice la situación y realice una propuesta detallada de las principales áreas de reforma. En segundo lugar, al tiempo que se adelantan las recomendaciones de esa Misión, plantean la necesidad de revisar y endurecer las condiciones de acreditación en los programas existentes, de tal forma que realicen los necesarios ajustes de los mismos. En tercer lugar, proponen invitar a varias de las mejores universidades del país, hoy alejadas de la formación de maestros, a que se vinculen a este esfuerzo.

---

<sup>20</sup> Esta sugerencia ya fue acogida por el Ministerio de Educación.

iii. Fortalecer y ampliar el sistema de evaluaciones a los maestros establecido por el nuevo estatuto docente (ya se está usando la evaluación para los concursos de ingreso y se han comenzado a hacer evaluaciones para los ascensos). La parte más débil, la que necesita

mayor atención por parte del gobierno, es la evaluación anual de desempeño de los maestros, hoy en manos de los rectores, quienes carecen de metodologías, preparación y supervisión adecuada para realizar dicha labor en forma técnica y responsable.

iv. El sistema de formación y evaluación de los docentes se debe completar con el otorgamiento de bonos monetarios anuales a los maestros que tengan un mejor rendimiento. Ya que el diseño e implementación de estos bonos puede ser complejo en la realidad colombiana; como primer paso, los autores recomiendan establecer bonos colectivos, por colegio o por áreas de enseñanza dentro de una institución educativa, de tal forma que se premie la excelencia y el buen desempeño en el proceso educativo.

*Participación del sector privado.* A pesar de que buena parte de la oferta educativa es pública, en algunos casos puede ser conveniente utilizar la capacidad del sector privado para ampliar la cobertura y elevar la calidad de la educación. En aquellas ciudades donde hay un gran déficit de cobertura –por ejemplo, en educación pre-escolar y en secundaria— y existe o puede existir capacidad instalada privada adicional, es aconsejable realizar programas especiales para involucrar al sector privado a través de instrumentos como los *vouchers* o los colegios por concesión.

Los autores recomiendan que se establezca un plan general para apoyar, por medio de *matching grants*, aquellas entidades territoriales que tengan las condiciones para impulsar planes de *vouchers* o de fomento de nuevos colegios en concesión. Los autores, de acuerdo con el análisis de la literatura académica, formulan una serie de reglas para garantizar que estos programas obtengan los resultados deseados.

*Reformas institucionales.* Los autores sugieren crear una Superintendencia de Educación para vigilar los resultados de las entidades públicas y privadas, supervisar el cumplimiento de las metas de calidad, atender las quejas de las familias y proteger a los estudiantes frente a los abusos de colegios privados y públicos.

### **5.1.3 Preparación para el trabajo**

El diagnóstico del documento, realizado por Juan Esteban Saavedra y Carlos Medina, ofrece varias evidencias de cómo en Colombia los programas de preparación para el trabajo –cuya financiación pública está concentrada en el SENA – exhiben graves deficiencias de su estructura institucional y su calidad. Entre ellas se señalan la falta de pertinencia de los cursos y la enorme deserción —cerca de 50%— en programas de formación técnica y tecnológica del SENA. Esto representa un síntoma innegable del desperdicio de recursos y del escaso beneficio que estos programas prestan a los estudiantes de bajos ingresos.

Las propuestas que resultan del diagnóstico se basan en cinco hechos constatados por evaluaciones de impacto rigurosas de algunos programas de preparación para el trabajo en Colombia. Primero, los esquemas de financiación del Estado a la provisión privada son más efectivos que los que se concentran en la provisión pública directa de cursos y programas de preparación para el trabajo; Segundo, los incentivos son fundamentales para la costo-efectividad de los programas; ejemplos de programas con buenos incentivos fueron las becas PACES –se perdía la beca si se perdía el curso— y la versión inicial del programa Jóvenes en Acción, en donde el pago a capacitadores estaba condicionado a la calidad y pertinencia de los cursos de formación que ofrecían. Tercero, en los programas más efectivos se observa una separación entre la regulación, la financiación y la provisión de los servicios de formación para el trabajo. En la operación del Sena, infortunadamente, se mezclan estos tres aspectos y, por lo tanto, es indispensable introducir reformas que corrijan este problema. Cuarto, existe una importante distancia, lo que los autores llaman el “descalce”, entre el contenido de la oferta de los programas de formación para el trabajo y la exigencia de la demanda por estos servicios; Quinto, con la organización de la información disponible es difícil tener una visión detallada y completa de las necesidades laborales del país.

El núcleo de la propuesta contiene elementos de una ambiciosa reforma que debe reformular el arreglo institucional, la forma de financiación, la cobertura y focalización, y la orientación de los programas de formación para el trabajo en Colombia.

Sus propuestas son las siguientes:

*Dirección del Ministerio de Educación.* Los autores señalan que las funciones que debe cumplir el Estado en materia de preparación para el trabajo son: la definición de las políticas; provisión de información; regulación y certificación de los programas y financiación de la provisión. Después de analizar varios esquemas institucionales, concluyen que el más apropiado para Colombia es el que llaman educativo, el cual asigna el liderazgo de la financiación y regulación al ministerio de Educación, MEN. En materia de financiación, el MEN, después de un período de transición, captaría los recursos que hoy recibe el SENA y los distribuiría entre los distintos proveedores, incluido el propio SENA. El SENA entraría a competir por esos recursos con otras entidades públicas y privadas, de acuerdo con las reglas que establezca el ministerio. El MEN crearía, para cumplir con sus nuevas funciones, un tercer viceministerio, encargado de la financiación y la provisión pública. De esta manera, los programas del SENA pasarían a estar regulados con los mismos estándares de los demás oferentes.

*Provisión de programas.* Se tratará de que los tres tipos de proveedores de formación para el trabajo –el SENA, otros proveedores públicos y los privados—compitan, cuando sea posible por los fondos disponibles bajo las mismas reglas y con una supervisión y acreditación unificada. En este modelo, el MEN asignaría los recursos por cada persona capacitada o titulada. Este modelo de competencia introduciría incentivos al SENA y las demás entidades para mejorar su calidad y competencia.

*El nuevo SENA.* En forma paralela a la asunción de funciones por parte del Ministerio de Educación, el SENA dejaría de tener funciones de financiación y regulación y se concentraría

en la prestación de servicios de formación para el trabajo. Tendría que competir con otros proveedores públicos y privados por los recursos que distribuirá el MEN.

*Mejorar la pertinencia y calidad de la formación.* Los autores proponen que se centralice en el MEN y se homogenicen los criterios de acreditación para todos los programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (ETDH). La acreditación de los distintos programas debe basarse en los resultados laborales alcanzados por los estudiantes (salarios, vinculación al sector formal) y los conceptos y percepciones de los empleadores. Este esquema reemplazaría al ineficaz sistema de acreditación vigente, basado únicamente en la calidad de los insumos de los procesos de formación de los estudiantes. Para mejorar la calidad, proponen que se introduzcan incentivos económicos al desempeño, tanto para los programas privados como los del sector público, incluido el SENA (esta entidad podría forzarse, como el SENAI del Brasil, a salir a buscar recursos del sector privado mediante la venta de servicios actualizados y de buena calidad). Por último, los autores señalan la importancia de que los programas de formación para el trabajo involucren competencias transversales como el dominio de idiomas, relaciones interpersonales y capacidad para resolver problemas.

*Rediseño de los programas de financiación.* Los autores presentan varias propuestas para que los créditos del ICETEX eleven los incentivos para que los estudiantes opten por los programas de formación para el trabajo. Básicamente proponen que se otorguen créditos contingentes al ingreso, es decir, sistemas de crédito que se paguen en proporción a los ingresos efectivamente recibidos en el futuro (con cotas máximas y mínimas, con el objeto de evitar el problema de selección adversa de estudiantes) y que los subsidios no se concentren en la tasa de interés sino en el principal, en forma de beca: un descuento transparente del valor a pagar.

*Evaluación de impacto.* Como en los demás documentos de la Misión, los autores recomiendan generalizar los estudios de evaluación de una serie de programas y subprogramas que se realizan en la actualidad, que consumen grandes recursos, pero cuyo costo-efectividad se desconoce. La evaluación sistemática y la corrección de los programas con la retroalimentación de los resultados de esos estudios deberían convertirse en un elemento esencial del diseño y el manejo de la política social en Colombia. Una propuesta concreta consiste en que una fracción de los recursos que recibe el SENA de los parafiscales se traslade al DNP para financiar estudios de evaluación de impacto de los programas de formación para el trabajo.

## **5.2 Tributación y gasto público social para la equidad y movilidad social**

En Colombia y otros países, numerosos estudios sugieren que, tanto los impuestos como la asignación del gasto público son instrumentos que reproducen la mala distribución del ingreso y obstaculizan la movilidad social. Se presentan simultáneamente una tributación regresiva y un sistema de gasto público social que favorece grupos de ingresos relativamente elevados y que ignora segmentos de la población con altísimas necesidades insatisfechas.

Esta situación es, a la vez, una causa y una consecuencia de la mala distribución del ingreso. Grupos con alto poder económico utilizan su influencia sobre el proceso político para lograr beneficios tributarios y hacer que los gastos del Estado los beneficien directamente. Y la baja

tributación de los grupos de altos ingresos, así como la concentración del gasto público en su favor fortalecen la posición de esos mismos grupos privilegiados en la sociedad. Un esfuerzo dirigido a mejorar la equidad y la movilidad social, por lo tanto, deberá enfrentarse a poderosos intereses que han puesto a su servicio los instrumentos fiscales del Estado.

El documento de Roberto Steiner y Alex Cañas presenta propuestas para eliminar los aspectos regresivos del IVA y el impuesto de renta y convertirlos en instrumentos que mejoren la equidad. Estas recomendaciones serán de examen obligado cuando se analicen las necesarias reformas tributarias que debe emprender el país en los próximos años. Por su parte, Andrés Escobar y Mauricio Olivera discuten una serie de iniciativas para redefinir, reorientar y mejorar la focalización del gasto público social en Colombia, de tal manera que pueda cumplir sus objetivos en materia de disminución de la inequidad y mejoramiento de la movilidad social.

### **5.2.1 Tributación y equidad en Colombia**

El diagnóstico del trabajo de Roberto Steiner y Alex Cañas muestra cómo el diseño del impuesto al valor agregado (IVA) es regresivo y que el impuesto sobre la renta de las empresas conduce a graves inequidades horizontales (entre empresas de distintos sectores). Y en lo que respecta al impuesto de renta sobre personas naturales, encuentran que el recaudo es muy bajo y que el país no está aprovechando el potencial redistributivo del impuesto sobre los dividendos<sup>21</sup>.

En cuanto al IVA, una de las propuestas de los autores -con la cual se conseguiría corregir la regresividad que reina en la actualidad-, consiste en establecer una tarifa única, sin excepciones, de 16% para todos los bienes y servicios, pero con un efectivo sistema de devoluciones monetarias en favor de las personas de los cuatro primeros deciles de la distribución del ingreso. La implementación de esta propuesta exigiría vincular al sistema bancario, mediante un esquema de cuentas únicas para los más pobres, a toda la población del país, posiblemente con un sistema subsidiado por el Estado; medida que, además facilitaría el desarrollo y el control de numerosas políticas públicas basadas hoy en la entrega de auxilios monetarios a ciertos segmentos de la sociedad.

En lo que respecta al impuesto de renta de las empresas, los autores acogen, en primer término, la recomendación de Fedesarrollo, adoptada en varios países del mundo, en cuanto a que el impuesto de renta grave las utilidades comerciales, estimadas de acuerdo con las normas generales de contabilidad<sup>22</sup>. Steiner y Cañas señalan, además, que una tasa única del orden del 25% sería compatible con la eficiencia, la competitividad y mantendría el recaudo en los niveles actuales.

---

<sup>21</sup> Otros países como Chile, que han ordenado todo su sistema tributario dentro de criterios de eficiencia y equidad, han establecido bajos impuestos sobre las empresas e impuestos sobre los dividendos, de tal forma que no han desestimulado la inversión y la actividad empresarial.

<sup>22</sup> Los autores consideran que se realizó un gran avance en la última reforma tributaria con la creación del CREE (Impuesto de la renta para la equidad). Piensan que “en el futuro todo debe ser CREE” un impuesto sobre las utilidades comerciales y no sobre la contabilidad tributaria con la que se estima el impuesto de renta.

En cuanto al impuesto de renta sobre personas naturales, los autores proponen la disminución del tramo exento y la limitación de los beneficios que utilizan las personas para reducir los impuestos a su cargo. De esta forma muestran que se elevaría la progresividad del tributo.

Finalmente, los autores sostienen que las futuras reformas tributarias en Colombia deberían concentrarse en gravar los dividendos de las sociedades, que reciben las personas naturales de altos ingresos, hoy libres de cualquier tributo. Así mismo, proponen que las pensiones elevadas, aquellas que reciben, entre otros, los altos funcionarios del Estado, enormemente subsidiadas, deberían contribuir con el impuesto de renta. Estos asuntos, con seguridad, serán centrales en las próximas reformas tributarias.

### **5.2.2 Gasto social**

Detrás de su fachada de política noble y meritoria, el gasto social en Colombia encierra varios hechos engañosos. El más destacado es que muchos de los gastos denominados sociales no benefician a los más pobres sino a las clases medias y medias altas (este es el caso, por ejemplo, de las pensiones que reconoce el Estado a los servidores públicos). Por otra parte, algunos de los gastos sociales no son eficaces: se dirigen a programas que consumen cantidades considerables de recursos públicos, pero cuyo impacto sobre el bienestar de la población es reducido (es el caso del sistema de educación básica del Estado, cuya calidad es deplorable).

El aumento del gasto social dirigido a grupos de altos ingresos (como las pensiones de altos funcionarios públicos) conduce a aumentar la inequidad. Y cuando se eleva el gasto social dirigido a programas que sí llegan a los más pobres pero que desperdician recursos, no se beneficia a la población más necesitada y la inequidad permanece inalterada. Se pierden recursos que, bien gastados y bien dirigidos, hubieran podido contribuir a la equidad y la movilidad social.

La lección aprendida en las últimas décadas es que para combatir eficazmente la desigualdad y la pobreza es necesario ir mucho más allá de aumentar ciegamente los recursos del llamado gasto social –los insumos- y pensar más en los resultados; es decir, en el impacto efectivo del gasto sobre la población más pobre del país.

De acuerdo con estas consideraciones, los autores del documento, Andrés Escobar y Mauricio Olivera, analizan el impacto del gasto social en Colombia y concluyen que, a pesar todos los recursos invertidos en las últimas décadas, poco ha contribuido a reducir la pobreza y a disminuir la desigualdad. A raíz de este hecho, hacen una serie de propuestas para mejorar su definición, asignación y eficacia. Como los demás autores de la Misión, le otorgan gran importancia a la evaluación técnica, de acuerdo con metodologías apropiadas, de los distintos programas con el objeto de mejorarlos cuando sea necesario.

*Definición de gasto social.* Los autores proponen que las estadísticas oficiales sigan una definición que sea conceptual y técnicamente defensible (en la actualidad, el Ministerio de Hacienda determina en forma arbitraria y anti técnica lo que es gasto social) y que esa definición sea realizada por el DNP, entidad capacitada para realizar esta labor.



*Componentes del gasto social.* Los autores recomiendan definir el gasto social según los lineamientos generales del llamado Sistema de Protección Social (SPS), que tiene tres grandes componentes: seguridad social, promoción social y sistema social de riesgo, y capital humano.

A pesar de que esta definición ha sido discutida en documentos del DNP, ella no se ha articulado a la discusión y evaluación de la política social. No existen documentos de planeación, presupuestación y evaluación del gasto social que involucren, en forma ordenada y periódica, estos conceptos. Mucho menos existe una discusión sistemática de cuáles deberían ser los tamaños absolutos y relativos óptimos de los distintos componentes de esta definición. El gobierno, por lo tanto, debería establecer, bajo la dirección del DNP, un mecanismo centralizado de planeación y presupuesto del gasto social que tenga en cuenta todos sus componentes, costos, prioridades y evaluaciones.

Los criterios de equidad y eficiencia deberían tenerse en cuenta en la programación y planeación del gasto social. La prioridad debería ser para los programas de mayor impacto demostrado sobre la equidad. Y, si estos programas muestran síntomas persistentes de mala calidad, se deben adelantar medidas efectivas para corregir dichas deficiencias.

*Inflexibilidad constitucional.* Los autores señalan cómo, dado que la Constitución ordena que el gasto social no se puede reducir en términos relativos dentro de los presupuestos anuales, no hay manera de disminuir los gastos anticíclicos cuando ya estos no son necesarios. Aunque los autores recomiendan modificar la Constitución para corregir este problema, seguramente bastaría que el estatuto orgánico del presupuesto, aprobado por ley, estipulara que los gastos sociales de carácter temporal no hacen parte de la definición de gasto social de largo plazo, el mismo que no puede bajar de acuerdo con la norma constitucional.

*Mecanismos de reforma.* Buena parte de estas recomendaciones se podrían llevar a cabo por medio de una reforma de los estatutos orgánicos de presupuesto y de planeación. Allí se señalarían los criterios para definir lo que se considera, en términos generales, gasto social; se podría asignar al DNP la responsabilidad de determinar en forma precisa los distintos rubros del gasto social y la responsabilidad de realizar la planeación y los presupuestos conjuntos de todo el gasto social del Estado central, de acuerdo con un procedimiento de programación que involucre todas las entidades ejecutoras que compiten por recursos (Ministerios de Educación, Salud y Trabajo; Departamento Administrativo de Prosperidad Social); deberían determinarse las metodologías y procedimientos para definir las prioridades del gasto social (capital humano versus gastos asistenciales, por ejemplo). Así mismo, en estos estatutos se deberían establecer los mecanismos y obligaciones en materia de evaluación de los distintos programas sociales, de acuerdo con las mejores prácticas en esta materia.

### **5.3 Políticas activas de igualdad y no discriminación**

Este módulo de la Misión de Equidad y Movilidad Social se dirigió a explorar y proponer soluciones para problemas relacionados con grupos sociales que sufren discriminación, desigualdad de ingresos y oportunidades y que mantienen un atraso significativo en la sociedad colombiana:

(i) Mujer, equidad y movilidad social; (ii) Los problemas de los indígenas, afrocolombianos, LGBTI y los discapacitados; (iii) Equidad y tenencia de la tierra de la población rural; y (iv) La desigualdad regional en Colombia.

Entre las reformas institucionales que se proponen se encuentra la creación de una Superintendencia de seguimiento de la Equidad y Diversidad, Súper-SED; la creación de un Departamento Administrativo de Asuntos Regionales, con el objeto de impulsar el desarrollo regional y eliminar las brechas entre las distintas zonas del país.

### **5.3.1 Equidad e indígenas, afrocolombianos, LGTBI y discapacitados**

En su diagnóstico, después de presentar una revisión de las deficiencias estadísticas existentes en el país en materia de la situación económica y social de estos grupos humanos –de por sí, una muestra más de la falta de interés en el tema – los autores, Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo y su coautores, muestran las enormes carencias que sufren en Colombia los grupos indígenas, los afrocolombianos, los miembros de la comunidad LGTBI y los discapacitados<sup>23</sup>.

En cuanto a sus recomendaciones, los autores plantean una serie de principios que deberían orientar el diseño de políticas en esta materia. Destacan la importancia de comenzar “entre más temprano mejor”; una idea que apoya la transformación total de las políticas sobre la primera infancia del documento de Raquel Bernal y Adriana Camacho; al analizar los grandes atrasos de grupos étnicos concentrados en ciertos sitios apartados de la geografía colombiana, enfatizan la importancia de políticas regionales bien diseñadas, tema de otro de los documentos de la Misión. Y, como en la mayoría de los trabajos de la Misión, señalan la importancia de la evaluación como camino para establecer si una política determinada logra el efecto buscado y corregir su dirección, de ser necesario.

A la hora de discutir sus propuestas, los autores señalan que en Colombia ya existe un nutrido desarrollo constitucional y legal en materia de igualdad ante la ley. Ante esa realidad, piensan que no hacen falta que se expidan más normas, sino que se creen mecanismos e instrumentos efectivos para hacer que se cumplan las existentes. De este planteamiento nace la única recomendación de su trabajo: la creación de una entidad especializada en vigilar e impulsar el cumplimiento de las normas existentes sobre igualdad y no discriminación.

*La Superintendencia de Seguimiento de la Equidad y Diversidad, Súper-SED.* La misión central de esta nueva entidad consistiría en hacer realidad el principio de igualdad a favor de los grupos más débiles, en particular, los indígenas, afrocolombianos, LGTBI y los discapacitados. Las funciones de esta Superintendencia serían las de hacer seguimiento a las políticas, escuchar quejas, hacer denuncias frente a las entidades competentes, evaluar las políticas y sancionar los casos ejemplares de discriminación.

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en los departamentos donde hay una mayor concentración de grupos indígenas, las coberturas educativas son las más bajas del país, desde transición y primaria hasta el final de la secundaria. Por su parte, los departamentos con una concentración mayor de población afrocolombiana tienen una situación mejor que aquellos donde los indígenas son mayoritarios, pero inferior a la de las regiones donde no existe una presencia étnica definida. En cuanto al analfabetismo entre los adultos indígenas, el porcentaje se acerca a 33%; a 10% entre los afrocolombianos y sólo a 6% en la población sin afiliación étnica definida. La situación de salud, empleo y nutrición es mucho peor donde habitan los indígenas.



Los dos principales modelos institucionales que los autores analizaron antes de recomendar la estructura de la Súper-SED fueron el SERNAC, una especie de fiscalía de la competencia y los derechos de los consumidores de Chile y la *Equal Employment Opportunity Commission* de Estados Unidos. De acuerdo con estos modelos, la Súper-SED, una entidad técnica, con gran credibilidad, podría impulsar decisiones para que se lleven a la práctica los principios constitucionales y legales de la igualdad que existen en Colombia.

### **5.3.2 Mujer, Equidad y Movilidad Social**

En su diagnóstico, Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo, Ximena Peña y sus coautores, ilustran las brechas económicas y sociales que existen entre los hombres y mujeres de Colombia a lo largo del ciclo de vida. Muestran, por ejemplo que, aunque las mujeres acumulan en promedio más años de escolaridad que los hombres y terminan la universidad con mayor frecuencia, la tasa educativa de deserción femenina viene en aumento y está asociada con el embarazo adolescente. Señalan también que la tasa de participación laboral de las mujeres es más baja, y sus tasas de inactividad y desempleo son más elevadas que las de los hombres, y que todo esto está relacionado con condiciones laborales de menor calidad para las mujeres. Analizan los avances y las políticas que han contribuido a una creciente participación de las mujeres en política, pero señalan que, a pesar de ellos, tal como sucede en los mercados de trabajo, en la arena política también la mujer está segregada a estamentos de menor jerarquía.

Los autores proponen dos grupos de recomendaciones. Por una parte, las que se dirigen a enfrentar las desigualdades acumulativas en las dimensiones del bienestar –en materia de educación, el mercado laboral y la visibilidad de los roles – que generan las principales desigualdades entre hombres y mujeres. Por otra, proponen políticas para disminuir las desigualdades al interior del hogar, incluyendo el uso del tiempo de hombres y mujeres y la disminución de la violencia intrafamiliar.

Entre las primeras se incluyen las siguientes:

*Educación.* Una de las causas de las diferencias en desempeño entre hombres y mujeres es el impacto de los estereotipos y la perpetuación de roles masculinos y femeninos en el salón de clases. Esto puede ser controlado en el sistema educativo: (i) la utilización de métodos de aprendizaje no excluyentes, no estigmatizados como, por ejemplo, buscando que los textos escolares corrijan los desbalances que refuerzan los estereotipos de los roles tradicionales, o incluso que traten de revertir la posición tradicional de los hombres y las mujeres en la sociedad (para este propósito, la colaboración de las editoriales que publican los textos es fundamental); (ii) la modificación del empleo en los colegios públicos, de tal forma que exista paridad de sexos en el personal que realiza tareas de aseo, transporte y mantenimiento en las escuelas; (iii) recomiendan separar a niños y niñas al momento de las evaluaciones y que se segreguen por sexo las clases en que las mujeres están tradicionalmente rezagadas como es el caso de la enseñanza de matemáticas y ciencias; (iv) recomiendan visibilizar ante las estudiantes el desempeño exitoso de mujeres profesionales que desempeñan roles tradicionalmente masculinos como las ingenieras y las ciencias puras.

*Mercado Laboral.* Dado que las brechas de salarios son menores en el sector formal, una de las principales recomendaciones de los autores es apoyar todas las medidas conducentes a la formalización del mercado laboral (algo que incluye decisiones como la racionalización de los impuestos parafiscales y el salario mínimo).

Por otra parte, recomiendan que se invite a las empresas a ser transparentes y reportar sus prácticas de selección y ascenso y, sobre todo, a publicar sus cifras de diversidad, incluyendo información acerca del reclutamiento, retención y promoción de hombres y mujeres.

En materia del mercado laboral, la desventaja de las mujeres está relacionada con sus roles históricos en el hogar tanto en las labores domésticas como en el cuidado de los hijos, roles que impiden que las mujeres accedan en igualdad de condiciones al mercado laboral. Por este motivo, los autores sugieren que las licencias de maternidad y/o paternidad deberían diseñarse de forma igualitaria entre sexos, de tal forma que hombres y mujeres colaboren en la crianza de los hijos y asuman los costos de esas labores para su vida profesional. Lo mismo aplica al diseño de jornadas laborales flexibles y alternativas horarias que faciliten la participación laboral de las mujeres y permitan que hombres y mujeres dediquen el tiempo necesario al cuidado de sus familias.

*Acumulación de activos.* Los autores identifican dos ámbitos de acción. Por una parte, señalan la oportunidad para promover que la titulación se haga tanto a nombre de hombres como de mujeres en el marco de la Ley de Tierras. Por otra, proponen la creación de dos mecanismos para generar ahorro pensional en las mujeres: (i) diseñar cuentas familiares (y no individuales), de manera que la cotización incluya tanto al cónyuge que trabaja en el mercado laboral como al que se dedica a las actividades de cuidado, sin que esta alternativa sea condicionada a que ambos cónyuges cumplan la edad de jubilación y hayan cotizado conjuntamente lo suficiente para recibir su pensión, como hoy en día, ya que esto obligaría a las mujeres a haber cotizado durante su vida en el sector formal; y (ii) diseñar cuentas especiales para que las mujeres dedicadas a las labores de cuidado coticen a pensiones.

*Visibilidad.* Los autores recomiendan incentivar a los medios de comunicación para que hagan publicidad a las mujeres que desempeñan roles tradicionalmente masculinos, y a los hombres en roles tradicionalmente femeninos o en temas muy pertinentes en la vida de las mujeres. Recomiendan también que se realicen convocatorias, con el apoyo del Ministerio de Cultura, de guiones de películas o de libretos de telenovelas orientados a cambiar los roles tradicionales.

En cuanto a las propuestas para disminuir las desigualdades al interior del hogar, los autores proponen lo siguiente:

*Violencia de género.* Los autores proponen construir indicadores de línea base y publicar reportes periódicos sobre la evolución de este fenómeno. Insisten también en la necesidad de realizar investigaciones académicas que permitan comprender este fenómeno y desarrollar políticas efectivas contra él.

*Uso del tiempo.* El gobierno puede ayudar a las familias en las labores de cuidado a través de la oferta de programas públicos que liberen el tiempo de las mujeres para que participen en el mercado de trabajo. Recomiendan ampliar los horarios de los centros de cuidado infantil y extender la jornada escolar (en concordancia con una de las recomendaciones del documento de educación básica de la Misión). Recomiendan también que los centros educativos y de atención infantil no tengan largos periodos de vacaciones y que se genere una oferta amplia de cursos de vacaciones. Los autores sugieren aumentar el uso de aparatos electrodomésticos que faciliten las labores en casa y liberen a las mujeres de las labores domésticas; sugieren, en particular, que se estimule la difusión de máquinas lavadoras de ropa mediante el crédito subsidiado (otra alternativa probada en la creación de lavanderías comunitarias).

*Hogares rotos.* El sistema jurídico colombiano cuenta con mecanismos para obligar a los padres, a través de cuotas alimentarias, a apoyar financieramente a las madres de sus hijos. Sin embargo, hay grandes brechas entre los deberes impuestos por la ley y el cumplimiento efectivo de las obligaciones de los padres. Los autores sugieren que una mayor difusión de los nombres de los padres que no cumplen estas obligaciones, como fue propuesto en el artículo 233 del Código Penal, debería crear una mayor presión social para su cumplimiento.

### **5.3.3 Equidad y tenencia de la tierra**

Los autores, Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaró y David Zarruk, muestran la enorme concentración de la tierra en Colombia: un GINI de 0.87. El acceso a la tierra, bajo cualquier modalidad, llega a 42% de los hogares y el tamaño promedio de los predios es de apenas 9.3 hectáreas<sup>24</sup>.

El documento analiza las insatisfactorias experiencias del país en sus tres intentos de reforma agraria en el siglo XX (años 30, 60 y 90) y explora la relación entre equidad y productividad. Al respecto, a pesar de no encontrar un resultado concluyente, sí halla que “el porcentaje del área explotada disminuye cuando aumenta el tamaño de los predios”.

El documento muestra que el bienestar de los propietarios sí está relacionado con la tenencia de la tierra (propiedad o arriendo) y que la tenencia formal se asocia con un mayor bienestar. Los propietarios formales reciben más crédito, invierten más y dedican más tiempo a sus actividades. En estos aspectos no se encuentran mayores diferencias entre los propietarios y los arrendatarios.

Las recomendaciones del documento se centran en aumentar el acceso a la tierra (arriendo y propiedad), dinamizar los mercados de esta e incentivar su uso productivo. Las propuestas son las siguientes:

*Impuesto a la tierra.* Los autores recomiendan crear un impuesto a los predios, en forma semejante al que propuso durante años don Hernán Echavarría Olózaga, de tal forma que se haga más oneroso mantener propiedades ociosas, se fomente la compra-venta de predios y, sobre todo, se estimule la explotación intensiva de la tierra. Para hacer manejable este tributo,

---

<sup>24</sup> El acceso a la tierra se da por la propiedad y el arriendo, ambos de manera formal e informal.

los autores recomiendan utilizar una tasa sencilla; que el impuesto pueda ser administrado por el gobierno nacional, a favor de los municipios; que se cuente con actualización de los avalúos catastrales y se exima a los pequeños propietarios.

*Eliminación ganancia ocasional para la venta de tierras.* De manera complementaria, para estimular el desarrollo del mercado de tierras, recomiendan la eliminación del impuesto de ganancia ocasional sobre la venta de tierras rurales.

*Formalización.* Realizar un gran esfuerzo para formalizar los títulos de propiedad de las tierras por medio de acciones como brigadas móviles de formalización y el otorgamiento de subsidios de algunos costos asociados con la formalización, entre ellos, el pago de notarías y los gastos de medición y delimitación de linderos. La prioridad de estas acciones debe recaer sobre los actuales propietarios informales.

*Asignación directa de tierra.* El documento recomienda asignar directamente a los campesinos las tierras decomisadas a los narcotraficantes, paramilitares y grupos guerrilleros. Las tierras que se entreguen deben ser de buena calidad, con títulos formales, sin restricciones para su venta (como en las reformas agrarias del pasado) y con apoyo de créditos y asistencia técnica.

*Crédito para la compra de tierras.* Los autores recomiendan la creación de un sistema de crédito estatal de largo plazo para la compra de tierras de pequeños propietarios, con subsidios y seguros de cosecha (para protegerlos de los accidentes climáticos que puedan impedir que sirvan los créditos).

*Arriendo de tierras.* A la luz de las experiencias positivas de otros países, los autores recomiendan estimular los arrendamientos de tierras por medio de varios mecanismos prácticos. Al respecto, sugieren fortalecer los derechos de propiedad (registro y tradición), eliminar la posibilidad de otorgar títulos a los arrendatarios después de algún tiempo y promover mecanismos alternos para solucionar conflictos.

#### **5.3.4 Desigualdad regional**

El documento de inequidad regional plantea la tesis de que el atraso de los departamentos más pobres resulta de la debilidad relativa de sus instituciones. La debilidad de las instituciones, a su vez, está correlacionada con un menor PIB per cápita, la mala dotación de capital humano, menor competencia política, mayor corrupción y menor bienestar de la población (según su definición).

*Instituciones de justicia y electorales.* En materia de instituciones, el documento recomienda hacer un gran esfuerzo por mejorar la eficiencia de la justicia en los departamentos donde este servicio del Estado está más atrasado (precisamente los departamentos más pobres y alejados). Y, en materia política, los autores proponen la eliminación del voto preferente con objeto de reducir el clientelismo. Por medio de esta recomendación, se busca “romper con las clientelas de los caudillos electorales locales”.

*Reforma institucional.* Los autores recomiendan la creación de un Departamento Administrativo de Asuntos Regionales que maneje las participaciones y las regalías, y desempeñe las funciones que hoy tienen la DAF del Ministerio de Hacienda y, en buena parte, el DNP. Con una fuerte cabeza institucional para el manejo de los asuntos de las regiones, la Nación podrá concentrar las tareas y funciones que tienen que ver con los entes territoriales y, eventualmente, desarrollar una política para disminuir las grandes diferencias regionales.

El nuevo departamento administrativo, según la propuesta, podrá enfocar sus esfuerzos en la atención y apoyo a los departamentos y municipios más atrasados.

Como no hay duda en cuanto a que el gran esfuerzo del DNP para atender sus responsabilidades en materia de regalías ha debilitado de manera notable el desempeño de sus funciones tradicionales, al asignarse las funciones de descentralización a un organismo diferente, el DNP podría, otra vez, volver a tener la influencia que tuvo en numerosas áreas de la política nacional en materia social, infraestructura, desarrollo industrial y agrícola.

*Infraestructura.* Apoyados en sus estimaciones econométricas que relacionan el bienestar de las regiones con algunas variables clave, el documento apoya la modernización de la infraestructura de transporte para conectar las regiones más pobres con el resto del país y, de esta forma, integrarlas a la economía nacional. Complementan su propuesta con ideas para mejorar la contratación pública, una de las causas, en su concepto, del atraso en esta materia.

*Tributación rural.* Apoyan el fortalecimiento tributario territorial; en especial, la modernización y optimización del impuesto predial, en línea con una actualización de los avalúos catastrales. A grandes rasgos, en esta materia coinciden con el documento de la propiedad de la tierra rural.

*Transferencias territoriales.* Los autores proponen que se establezca un fondo de transferencias especiales dirigido a apoyar el mejoramiento de los resultados de indicadores sociales clave de los departamentos y municipios más atrasados del país.

## **6. Comentarios finales**

Las recomendaciones de esta Misión, en conjunto, proporcionan las bases para el desarrollo de una serie de políticas que puedan tener un impacto importante en la disminución de la inequidad y en el aumento de la movilidad social en Colombia; en énfasis en la formación de capital humano, la equidad de sistema tributario y de gasto público, así como en las distintas políticas dirigidas a aumentar la equidad entre distintos grupos de la población colombiana, puede y debe orientar una serie de discusiones sobre las prioridades de las reformas de la sociedad colombiana.

Quien se acerque a los problemas tratados por la Misión, debe entender que numerosas instituciones sociales del Estado, por sus defectos y limitaciones, reproducen y perpetúan los problemas de inequidad y de escasa movilidad social. De ahí la importancia de transformar completamente entidades como el ICBF, el sistema de educación pública, primaria y secundaria y el SENA. La construcción de un país más equitativo exige también la modificación de la

estructura tributaria y la recomposición del gasto público social. Y reformas como la creación de una Superintendencia para atender los problemas de desigualdad y de un departamento administrativo para la descentralización contribuirán también a hacer frente a los problemas de inequidad de las personas y las regiones del país.

La superación de los problemas de inequidad y de escasa movilidad social en Colombia exigen la realización de reformas ambiciosas y la adopción, durante muchos años, de políticas concretas que superen los discursos y las medidas facilistas, como la entrega generosa de cheques y auxilios monetarios inmediatos, que poco contribuyen a la superación de problemas profundos como la mala distribución del capital humano o la discriminación secular de importantes grupos humanos del país. Por esta razón, las numerosas recomendaciones de estos documentos deben servir de base al desarrollo de una política inteligente que abarque numerosas áreas de las acciones del Estado, de tal forma que pueda tener un impacto duradero sobre la sociedad colombiana.

## 7. Bibliografía

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012) Why Nations Fail. New York, Crown.

Arneson, Richard J. (1989) "Equality of Opportunity for Welfare," *Philosophical Studies*, 56, pp.77-93.

Becker, Gary S. y Nigel Tomes (1979) "An Equilibrium Theory of the Distribution of Income and Intergenerational Mobility," *The Journal of Political Economy*, vol 87, No. 6, 1153-1189.

De Ferranti, David; Perry, Guillermo; Ferreira, Francisco y Walton, Michael (2004) Desigualdad en América Latina, ¿Rompiendo la historia? Bogotá, Alfaomega-Banco Mundial.

Engerman y Sokoloff (2012) Economic Development in the America since 1500. Cambridge, NBER y Cambridge University Press.

Goldthorpe (1987) Social Mobility and Class Structure in Modern Britain. Oxford, Clarendon Press-Oxford.

Krueger, Alan B. "The Rise and Consequences of Inequality in the United States," Chairman of Economic Advisors, January 12.

Sen, Amartya (2003) Nuevo examen de la desigualdad. Bogotá, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, segunda reimpresión.

Sen, Amartya (2009) The Idea of Justice. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

