

Misión de equidad y movilidad social

Armando Montenegro

Bogotá, Septiembre 28 de 2012

1. Antecedentes

- **El DNP convocó una misión sobre movilidad social y equidad**

- Una serie de documentos, elaborados por reconocidos expertos para actualizar los diagnósticos y presentar una serie de recomendaciones de política

- **La misión operaría como otras misiones recientes**

- El director, Armando Montenegro; la subdirectora, Marcela Meléndez; el secretario técnico fue inicialmente Roberto Angulo del DNP y ahora José Fernando Arias.
 - Los consultores examinan los distintos temas y hacen las recomendaciones de política
 - Varios consultores internacionales
 - Los consultores son independientes del gobierno

2. Los estudios

■ **Dos documentos de diagnóstico**

- Diagnóstico de equidad: identifica el problema, sus causas; comparación internacional, entendiendo como prioritaria la equidad de oportunidades
- Diagnóstico de movilidad social: identifica el problema, sus causas, comparación internacional

■ **Siete documentos directamente relacionados con el diagnóstico de las causas de la inequidad y la falta de movilidad social**

- El capital humano: infancia, la educación básica y la preparación para el trabajo
- La acción fiscal del Estado, tanto en el gasto como en la tributación
- La discriminación de género, razas y otros grupos

■ **Dos documentos sobre manifestaciones directas y agudas de la inequidad y falta de movilidad**

- Los problemas regionales
- Los problemas de inequidad en el campo colombiano, en especial la propiedad de la tierra

3. Los autores

■ Dos documentos de diagnóstico

1. **Diagnóstico de equidad:** Francisco H.G. Ferreira (Ph.D London School of Economics) y Marcela Meléndez (Ph.D Yale)
2. **Diagnóstico de movilidad social:** López Calva (PhD, Cornell), Alejandro Gaviria (PhD, U. California, San Diego) y Roberto Angulo (DNP, Universidad de los Andes)

■ Siete documentos directamente relacionados con el diagnóstico de las causas de la inequidad y la falta de movilidad social

– El capital humano:

1. **Primera infancia:** Raquel Bernal (PhD, Nueva York) y Adriana Camacho (Ph.D., Brown)
2. **Educación Básica:** Felipe Barrera (PhD, Maryland), Darío Maldonado (Ph.D, Toulouse) y Catherine Rodríguez (Ph.D, Boston University)
3. **Preparación para el trabajo:** Juan Esteban Saavedra (PhD, Harvard), y Carlos Medina (Ph.D, NYU).

3. Los autores

– La acción fiscal del Estado:

4. **Gasto Público y Movilidad y Equidad Social:** Andrés Escobar (Candidato a Ph.D, NYU) y Mauricio Olivera (Candidato a Ph.D, Georgetown)
5. **Políticas tributarias:** Roberto Steiner ((Ph.D (c), Columbia) y Gabriel Piraquive (DNP)

– Discriminación entre sexo, género, etnias y otras minorías.

6. **Equidad en la diferencia:** Juan Camilo Cárdenas (Ph.D., Amherst), Hugo Ñopo (Ph.D, Princeton)
7. **Mujer y movilidad social:** Ximena Peña (Coordinadora) (Ph.D., Georgetown), Hugo Ñopo (Ph.D, Princeton), Juan Camilo Cárdenas (Ph.D., Amherst), Jorge Luis Castañeda, Juan Sebastián Muñoz, Camila Uribe.

3. Los autores

■ Dos documentos aplicados

1. **Los problemas regionales:** Darwin Cortez (Ph.D., Toulouse) y Juan Fernando Vargas (Ph.D, University College of London).
2. **Tenencia de la tierra en Colombia:** una discusión de políticas para el acceso a la tierra y el desarrollo rural: Ana María Ibañez (PhD, Maryland), Margarita Gáfaró y David Zarruk

4. Algunas recomendaciones

Primera infancia

■ **Promoción de políticas de familia:**

- Licencias maternidad flexibles, trabajo medio tiempo mujeres, facilitar cuidado hijos enfermos, lugar de trabajo; flexibilidad horarios padres y madres.

■ **Atención institucional.** Cobertura completa en Centros de Desarrollo Infantil para los niños entre 3 y 5 años de edad.

- Sustituir Hogares Comunitarios por Centros de Desarrollo Infantil con estándares de calidad (ciudades, densidad poblacional, disponibilidad de suficiente personal capacitado).
- Transformar completamente los 80.000 hogares comunitarios en 5 años

■ **Atención familiar y comunitaria:** menores de 3 años; incluye capacitación a padres en nutrición, salud, y prácticas parentales con el fin de promover el desarrollo físico, el desarrollo lingüístico, el desarrollo cognitivo, el desarrollo socio-emocional.

- Actualmente sólo se ofrece Hogares Comunitarios FAMI.

Primera infancia

■ Reformas institucionales

- Diseño, planeación y desarrollo de la política, nivel ministerial
- Supervisión, control y vigilancia, nivel ministerial
- Operación y ejecución, ICBF, municipios y sector privado
- Evaluación, seguimiento y monitoreo; nivel ministerial
- ICBF dejará funciones: adopciones, almuerzos escolares, funciones judiciales (gasta mitad presupuesto)
- Deseable que ICBF y política infancia no dependa de parafiscales

■ Costo de las reformas

- Con todas estas reformas, el gasto anual en infancia pasaría de 0.3% a 0.6% del PIB; costo infraestructura: 1.1% del PIB

Calidad de la Educación Básica y Media

- **Jornada única.** De 8 horas. Un plan ambicioso y costoso, con un esquema de transición
 - Costo infraestructura: 1.2% del PIB
 - Costo funcionamiento: 0.6% del PIB
- **Política de docentes:**
 - Becas para atraer mejores profesionales a la docencia.
 - Aumento y mejoramiento de los programas académicos de licenciatura ofrecidos por las Universidades del país.
 - Reglamentación y puesta en marcha de un sistema de evaluaciones docentes y bonificaciones o becas de acuerdo a desempeño laboral y ubicación.

Calidad de la Educación Básica y Media

- **Evaluación alumnos.** Las tres pruebas Saber (5^o, 9^o, 11^o) deben ser anuales, con mejores controles y amplia difusión de resultados entre colegios y padres.
- **Autonomía colegios.** Se debe ampliar la autonomía de colegios y rectores
 - Hacer un programa piloto para entender hasta dónde debe llegar la autonomía de los colegios y sus rectores en temas administrativos y presupuestales
- **Participación del sector privado**
 - Con “matching grants” para departamentos y municipios, con compromisos claros (vouchers y colegios en concesión)
 - Condiciones para evitar la segregación.
- **Superintendencia de Educación.** Vigilar instituciones educativas públicas y privadas

Formación para el trabajo en Colombia

- **Formación para el trabajo al MEN.**
 - Vice-ministerio (o unidad especial) en MEN para formación para el trabajo, encargado del Sistema de Calidad de la Formación de Capital Humano.
 - SENA adscrito al MEN
- **Rector de la financiación: Ministerio de Educación.**
 - Se debe centralizar la financiación estatal a la formación T&T.
 - Una sola bolsa de recursos de parafiscales (si no se desmontan) y presupuestales. MEN los asigna de acuerdo con programación general
 - Recursos distribuidos de acuerdo a demanda, con competencia entre proveedores, incluido el SENA

Formación para el trabajo en Colombia

- **Nuevo SENA.** SENA dejaría de ser financiador, proveedor y regulador.
 - Pasaría a ser sólo proveedor.
 - Al competir con las otras instituciones públicas y privadas tendría incentivos a ofrecer formación pertinente y de calidad
- **Ampliación de cobertura de formación T&T.** Mejorar calidad con reforma al contenido (pertinencia)
 - Modelo de excelencia para T&T; replantear acreditación T&T por Comisión Acreditación.
 - Mayor financiación para ampliación de cobertura
 - Participación privada
- **Evaluación de programas de formación para el Trabajo.** Se sabe poco de la de los programas en pertinencia y rentabilidad. (DNP)

Gasto Público y Equidad y Movilidad Social

- **GPS no ha sido eficaz.**
 - Desde los trabajos de Marcelo Selowsky, los niveles de desigualdad y pobreza no han mejorado de manera notoria en el país
 - Buena parte GPS va a grupos altos ingresos y/o mala calidad (educación, SENA)
- **Medición de Gasto Público Social.** Tiene graves inconvenientes.
 - Ministerio de Hacienda tiene discreción para incluir/excluir rubros del GPS
 - Metodología y mediciones del GPS por parte del DNP deberían ser públicos y sometidos a discusión
- **Evaluaciones de GPS.**
 - Ha crecido el número de evaluaciones de programas financiados con recursos públicos. No se sabe qué porcentaje de GPS evaluado, faltan prioridades
 - DNP, independiente de entidades ejecutoras, debería definir agenda de evaluaciones

Gasto Público y Equidad y Movilidad Social

■ GPS anti cíclico.

- Hay limitaciones constitucionales para disparar programas contracíclicos focalizados en épocas de crisis (GPS no puede bajar como % presupuesto)
- Colombia no diseñado programas que operen en épocas recesivas (México sí lo ha hecho)

■ Planeación y programación GPS

- DNP debería definir, planear, programar y evaluar el GPS
- Ajustes leyes orgánicas planeación y presupuesto
- Colombia no cuenta con información de cuánto GPS se necesita para
 - Mejorar indicadores sectoriales (cobertura, calidad, etc.)
 - Reducir pobreza y distribución del ingreso

Equidad en la diferencia

■ Superintendencia de Seguimiento a la Equidad y la Diversidad para el monitoreo y promoción de la equidad y la diversidad.

- Equipo multidisciplinario (estadística, economía, antropología, psicología, sociología, derecho);
 - Recibir quejas e investigar casos de discriminación
 - Incorporar en las diferentes políticas públicas criterios de evaluación de impacto sobre los grupos discriminados.
 - Crear indicadores y sistemas de alertas tempranas para la inclusión en la diferencia.
 - Focalizar en casos visibles y de impacto nacional.
 - Sancionar comportamientos y acciones en el sector público y privado que aumenten la atención al problema.
 - Premiar o promocionar acciones y valores positivos en los sectores públicos y privados (concursos, rankings).

Inequidad Regional en Colombia

- **Reforma institucional.** Crear un departamento administrativo para la descentralización
 - Unirá funciones de regalías y descentralización del DNP y DAF de Minhacienda
 - Seguimiento fiscal, administrativo y de cumplimiento de metas a todos los entes territoriales
- **Eficacia Justica regional.** Crear una comisión Minjusticia/Judicatura que monitoree e impulse la eficiencia de los juzgados penales y civiles regionales, estimule la eficiencia y aplique castigos
- **Finanzas regionales.**
 - Fortalecer recaudo predial
 - Distribución de regalías y transferencias por necesidades y proyectos; menos fórmulas automáticas
- **Ejecución infraestructura transporte.** Recomiendan conectar regiones apartadas; medidas como las que ha venido tomando Mintransporte-ANI

Equidad y eficiencia rural en Colombia

Acceso a tierra, mercados de tierra

- **Impuesto a la tierra:** incentivar la venta y el uso de las tierras
 - Impuesto sencillo: evita complicaciones y corrupción
 - Exención para propietarios pequeños
 - Actualizar catastro: Gobierno debe ayudar a financiar
 - Centralizar la administración del impuesto
- **Eliminar impuesto por ganancia ocasional para venta de tierras** (un desincentivo para venta de tierras)
- **Créditos de largo plazo para compra de tierras**
 - Subsidio al crédito para los pequeños productores
- **Promover arrendamiento de tierras:**
 - Fortalecer derechos de propiedad para reducir incertidumbre
 - Eliminar la posibilidad de otorgar títulos de propiedad a arrendatarios tras un tiempo de explotación
 - Diseñar mecanismos de resolución de conflictos
 - Diseñar sistemas de información de mercados sobre los precios de arrendamiento

Equidad y eficiencia rural en Colombia

- **Asignación directa (Reforma agraria)**
 - En regiones buena calidad tierra y oferta de bienes públicos
 - Otorgar predios con títulos formales (formalización por cuenta del Estado)
 - Beneficiarios deben tener habilidades y vocación agrícola
 - Sin restricciones a la venta de tierras para beneficiarios.
 - Acompañar con programas apoyo técnico y acceso a créditos.

- **Formalización y titulación de predios**
 - Brigadas móviles para procedimientos notariales y de registro.
 - Subsidiar y/o permitir el pago en cuotas de constitución y notarías
 - Implementar amnistías tributarias para permitir el saneamiento de los predios.