EQUIDAD Y MOVILIDAD SOCIAL

DIAGNÓSTICOS Y PROPUESTAS PARA LA TRANSFORMACION DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA

Armando Montenegro
Marcela Meléndez
(compiladores)

Universidad de los Andes
Facultad de Economía

Equidad y movilidad social.
diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana

Equidad y movilidad social.
diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana

Armando Montenegro y
Marcela Meléndez
(compiladores)

Universidad de los Andes
Facultad de Economía

DNP Departamento Nacional de Planeación

Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana / Armando Montenegro, Marcela Meléndez (compiladores). -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes: Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014.
882 pp.; 17 x 24 cm.

ISBN : 978-958-774-166-7

1. Movilidad social – Investigaciones – Colombia 2. Igualdad – Investigaciones – Colombia 3. Política pública – Investigaciones – Colombia I. Montenegro Trujillo, Armando II. Meléndez Arjona, Marcela III. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Economía. CEDE. IV. Colombia. Departamento Nacional de Planeación

CDD 361.61 SBUA

Primera edición: noviembre de 2014

© Armando Montenegro y Marcela Meléndez (compiladores)

© Departamento Nacional de Planeación DNP.
Todos los derechos de autor de la información relacionada con la Misión para la Movilidad Social y la Equidad son propiedad del DNP

© Universidad de los Andes, Facultad de Economía

Ediciones Uniandes
Carrera 1.ª núm. 19-27, edificio Aulas 6, piso 2
Bogotá, D. C., Colombia
Teléfono: 3394949, ext. 2133
http://ediciones.uniandes.edu.co
infeduni@uniandes.edu.co

ISBN: 978-958-774-166-7

Corrección de estilo: Erika Tanács
Diagramación interior: Andrea Rincón
Diseño e ilustración de cubierta: Neftalí Vanegas

Edición impresa y digital:
Editorial Kimpres Ltda.
Calle 19 sur núm. 69C-17
Teléfono: 4136884
Bogotá, D. C., Colombia

Impreso en Colombia – *Printed in* Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

Tabla de contenido

Prólogo xv

Introducción 1

1. Equidad y movilidad social en Colombia 2
- 1.1. Los grandes rasgos del problema 2
- 1.2. Equidad e igualdad de oportunidades 5
- 1.3. Movilidad social en Colombia 7

2. La estructura de los trabajos de la Misión 8
- 2.1. Distribución equitativa del capital humano 9
- 2.2. Tributación y gasto público social para la equidad y la movilidad social 9
- 2.3. Políticas activas de igualdad y no discriminación 10

3. Los documentos de la Misión de Equidad y Movilidad Social 10

4. Principales recomendaciones 12
- 4.1. Distribución equitativa del capital humano 12
  - 4.1.1. Primera infancia 13
  - 4.1.2. Educación básica 16
  - 4.1.3. Preparación para el trabajo 19
- 4.2. Tributación y gasto público social para la equidad y movilidad social 22
  - 4.2.1. Tributación y equidad en Colombia 22
  - 4.2.2. Gasto social 24
- 4.3. Políticas activas de igualdad y no discriminación 26
  - 4.3.1. Equidad e indígenas, afrocolombianos, LGBTI y discapacitados 26
  - 4.3.2. Mujer, equidad y movilidad social 28
  - 4.3.3. Equidad y tenencia de la tierra 30
  - 4.3.4. Desigualdad regional 32

5. Comentarios finales 33

Capítulo 1. Movilidad social en Colombia 37

1.1. Introducción 37
1.2. Movilidad social en Colombia 39
1.3. Medidas y conceptos 44
1.4. Datos y estadísticas descriptivas 46
1.5. Resultados 54
1.6. Conclusiones 61
Anexo 64

Capítulo 2. Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010 69

2.1. Introducción 69
2.2. Motivación 72
2.2.1. Hallazgos previos 72
2.2.2. Desigualdad de resultados 76
2.3. Equidad 93
2.3.1. Caracterización de la población según variables de circunstancia 93
2.3.2. Índices de desigualdad de oportunidades 101
2.4. Perfiles de oportunidad 107
2.5. Conclusiones 112
Anexos 117

Capítulo 3. La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia 133

3.1. Introducción 133
3.2. La importancia de la inversión durante la primera infancia 134
3.2.1. El potencial de las intervenciones en la primera infancia 138
3.2.2. Evaluación de programas en desarrollo cognitivo, psicosocial y nutricional en Latinoamérica 142
3.2.3. Comparación de retornos de inversiones en capital humano a lo largo del ciclo de vida en Colombia 143
3.3. Diagnóstico de la situación y atención de la primera infancia en Colombia 146
3.3.1. Maternidad y paternidad responsable: el paso inicial 147

3.3.2. Diagnóstico de asistencia escolar y atención infantil en Colombia 156
3.3.3. Condiciones de nutrición y salud infantil 164
3.3.4. Condiciones de desarrollo cognitivo 166
3.4. Diseño óptimo de programas de primera infancia 169
3.4.1. Definición de objetivos y programas durante la primera infancia 169
3.4.2. Arreglo institucional para la implementación de políticas de primera infancia 187
3.4.3. Financiamiento de la política de primera infancia 201
3.5. Conclusiones 214
Anexos 232

Capítulo 4. Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas 239

4.1. Introducción 239
4.2. Diagnóstico de la situación actual de la educación en Colombia 242
4.2.1. Avances en cobertura educativa: cobertura bruta y neta en educación básica y media 243
4.2.2. Calidad de la educación en Colombia 247
4.3. La organización de la provisión de educación en Colombia: estado actual, reformas y programas recientes 257
4.3.1. Financiación y distribución de recursos 258
4.3.2. Los docentes en Colombia 264
4.3.3. La jornada escolar en Colombia 272
4.3.4. Éxitos y fracasos de programas del sector educativo en Colombia 272
4.4. Principales lecciones de experiencias internacionales 280
4.4.1. Políticas de profesores 281
4.4.2. Esquemas de provisión y financiación de la educación 284
4.5. Recomendaciones de política 294
4.5.1. Fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa 296
4.5.2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de los colegios públicos 298
4.5.3. Ampliación de la jornada escolar 301
4.5.4. Política de docentes 304
4.5.5. Participación del sector privado en la provisión de educación 311

4.5.6. Fortalecimiento de programas exitosos 316
4.6. Comentarios finales 317
Anexo 329

Capítulo 5. Formación para el trabajo en Colombia 331

5.1. Introducción 331
5.2. ¿Por qué interviene el Estado en la FpT? 335
5.3. ¿Cómo interviene el Estado colombiano en la FpT? 336
5.3.1. Educación formal 339
5.3.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano 344
5.4. Caracterización de la población beneficiaria de FpT en Colombia 354
5.5. Evidencia sobre la rentabilidad económica de la FpT en Colombia 358
5.5.1. Educación Formal 362
5.5.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano 366
5.5.3. Lecciones de las evaluaciones existentes de impacto y costo-efectividad de programas de FpT en Colombia 368
5.6. Pertinencia de la FpT y el calce entre oferta y demanda de trabajo 369
5.6.1. Enfoques para la proyección de necesidades laborales 370
5.6.2. Tendencias recientes de producción sectorial y la influencia del cambio tecnológico 375
5.6.3. Señales de pertinencia de la oferta laboral: diferenciales de deserción académica, salarios, ocupación y percepciones de la formación técnica y tecnológica pública y privada 377
5.6.4. Estudios de caso del calce entre oferta y demanda de trabajo: turismo, alimentos y zonas francas 384
5.6.5. Lecciones para un sistema de información y análisis de las necesidades laborales efectivo 387
5.7. Conclusiones y propuestas de cambios institucionales 387
5.7.1. Mejorar la pertinencia y la calidad de la formación 390
5.7.2. Mejorar la separación y la definición de funciones de los diferentes actores que hacen parte de la FpT 400
5.7.3. Mejorar el diseño de programas de financiación a la formación técnica y tecnológica 403
5.7.4. Mejorar la evidencia sobre el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT 405
Anexo A 412

Capítulo 6. Tributación y equidad en Colombia 415

6.1. Introducción 415
6.2. Impuestos, eficiencia y equidad: aproximación conceptual 419
6.3. Diagnóstico del sistema tributario colombiano 422
6.3.1. Evolución de la carga tributaria 422
6.3.2. Análisis de la estructura tributaria 424
6.4. Propuestas de reforma para mejorar la equidad 458
6.4.1. Reforma al IVA 458
6.4.2. Reforma a la renta 465
6.5. Conclusiones y recomendaciones 470
Anexo 476

Capítulo 7. Gasto público y movilidad y equidad social 481

7.1. Introducción 481
7.2. El gasto público social en Colombia 484
7.2.1. Comportamiento del gasto público social en Colombia 1950-2010 484
7.2.2. Comparación regional 489
7.2.3. Financiación del gasto público social en Colombia 492
7.2.4. Problemas para aproximarse al concepto de gasto público social 493
7.2.5. Contraciclicidad del gasto público social en Colombia: perspectivas 498
7.3. El gasto público social y los sistemas de protección social 500
7.4. Impacto del gasto público social en Colombia 506
7.5. Conclusiones y recomendaciones 525
Anexo 530

Capítulo 8. Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad 531

8.1. Introducción 531
8.1.1. Lo que este documento no pretende 534
8.2. (In)visibilidad estadística de los grupos 535
8.2.1. (In)visibilidad censal 536
8.2.2. Fuentes de información no censal 540
8.2.3. Disponibilidad de datos para las dimensiones del bienestar 543
8.3. Inequidades entre los grupos en las dimensiones socioeconómicas de los individuos y de los hogares 548

8.3.1. Indígenas y afrodescendientes 548
8.3.2. Comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI) 565
8.3.3. Población en estado de discapacidad 567
8.3.4. En la publicidad y los medios de comunicación 572
8.4. Lecciones aprendidas en Colombia y en la experiencia internacional 572
8.4.1. Lección I: Los estereotipos, estigmas y la reputación juegan un papel importante para comprender algunas de las causas de la inequidad observada (al menos las derivadas de discriminación y exclusión), así como para diseñar algunos mecanismos que permitan ayudar a reducirla 574
8.4.2. Lección II: Los mecanismos de acción afirmativa o discriminación positiva para abrir espacios a ciertos grupos de acuerdo con su identidad, continúan siendo una medida controversial, pero hay evidencia de su impacto positivo en algunos casos y evidencia de los riesgos que implica en otros 576
8.4.3. Lección III: Muchos territorios de comunidades indígenas y negras coincidentemente acogen una importante existencia de riquezas naturales (bosques, minerales e hidrocarburos) 579
8.4.4. Lección IV: Es necesario mejorar la recolección sistemática de estadísticas de bienestar para los grupos particulares 580
8.4.5. Lección V: Existe una legislación a nivel nacional con la cual combatir las desigualdades de estos grupos, aunque hay problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento de la misma 581
8.5. Recomendaciones de política para Colombia 583
8.5.1. Principios de diseño de políticas públicas para la equidad en la diferencia y el enfoque de aplicación de políticas 587
8.5.2. Lecciones, principios y una propuesta para la creación de una entidad del Estado con funciones de monitoreo, investigación y sanción en los temas de equidad y diversidad para el cambio cultural y la inclusión en la diferencia 602
Anexos 615

Capítulo 9. Mujer y movilidad social 619

9.1. Introducción 619
9.2. La situación de la mujer a lo largo de las dimensiones del bienestar de las personas y de los hogares 622
9.2.1. Educación 622
9.2.2. Salud y seguridad social 624
9.2.3. Empleo 628
9.2.4. Ciudadanía y participación política 631
9.2.5. Acceso a justicia 634
9.2.6. Dinámicas dentro de los hogares 636
9.3. Lecciones aprendidas en Colombia y la experiencia nacional e internacional 644
9.3.1. Lección I: Un aspecto fundamental que afecta el bienestar de las mujeres es el de las desigualdades observadas en el mercado laboral 644
9.3.2. Lección II: Los estereotipos, estigmas, reputación y valores culturales están en la base de la discriminación e inequidades de género. Cambiarlos contribuiría a una mejora en la igualdad de oportunidades 648
9.3.3. Lección III: La creación de cuotas como mecanismo de acción afirmativa o discriminación positiva para mujeres ha funcionado 652
9.3.4. Lección IV: El esquema legal necesario para combatir la desigualdad de género existe y se está perfeccionando. Sin embargo, los efectos no esperados, la falta de difusión de la información y los problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento del mismo hacen que no haya tenido los efectos deseados 654
9.3.5. Lección V: Rol de los Ministerios de la Mujer 657
9.4. Recomendaciones de política para Colombia 662
9.4.1. El enfoque de "principios de diseño de política" y los principios que se requieren desde un enfoque de género 662
9.4.2. Las desigualdades acumulativas y sus propuestas de política 666
9.4.3. Desigualdades dentro del hogar y sus propuestas de política 675
9.4.4. Intercambio academia-diseño de políticas y evaluación 679
Anexos 690

Capítulo 10. Inequidad regional en Colombia 695

10.1. Introducción 695
10.2. Diagnóstico 700
10.2.1. PIB *per capita* 702
10.2.2. Educación 707
10.2.3. Salud 709
10.2.4. Recursos públicos 711
10.2.5. Conflicto y crimen 714
10.2.6. Política 715
10.2.7. Pobreza y desigualdad 717
10.2.8. Bienestar 718
10.2.9. La población y la desigualdad municipal 728
10.3. El papel de las instituciones 731
10.4. Recomendaciones de política 744
10.4.1. Antecedentes: propuestas y reformas institucionales recientes en Colombia 744
10.4.2. Experiencias Internacionales 747
10.4.3. Recomendaciones para Colombia 752

Capítulo 11. Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra 769

11.1. Introducción 769
11.2. Acceso a la tierra y desarrollo rural 772
11.3. Acceso y mercados de tierras en Colombia 776
11.3.1. Distribución y acceso a la tierra en Colombia 776
11.3.2. Mercados de tierras en cuatro microrregiones de Colombia 787
11.3.3. Conclusiones 789
11.4. Acceso a la tierra y pobreza rural 790
11.4.1. Tenencia de la tierra y pobreza rural 790
11.4.2. Producción agropecuaria y estructura de tenencia 796
11.4.3. Conclusiones 806
11.5. Políticas de acceso a la tierra: experiencias en América Latina y Colombia 806
11.5.1. Experiencias en América Latina 807
11.5.2. Política de tierras en Colombia: distribución de la tierra y reformas agrarias 811
11.5.3. Acceso a la tierra: eficiencia **vs.** equidad en Colombia 816
11.6. Conclusiones y recomendaciones de política 825

Anexos 839
Sobre los compiladores 859

Prólogo

Yo soy yo y mis circunstancias.
José Ortega y Gasset

Cuando comenzó la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 'Prosperidad para todos', en el año 2011, el entonces director general del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Hernando José Gómez, propuso cinco temas que deberían abordar las diferentes direcciones del DNP: 1) la necesidad de promover una mayor *empresarización* del campo; 2) ofrecer alternativas para elevar la productividad y el desarrollo en las ciudades; 3) consolidar las clases medias como pilar de la democracia moderna y del desarrollo económico; 4) la sostenibilidad ambiental y el cambio climático; y 5) aumentar la equidad y mejorar la movilidad social, para lograr un mayor crecimiento potencial y consolidar las instituciones democráticas en la sociedad colombiana.

Sobre la base de estos temas, Hernando José Gómez logró convencer a Armando Montenegro y a Marcela Meléndez para que reunieran a los mejores economistas y conformaran la Misión de Equidad y Movilidad Social, dedicada a proponerle al país políticas y acciones sobre atención a la primera infancia, formación para el trabajo, estrategias para reducir la inequidad regional, equidad y eficiencia rural en el marco de políticas para acceso a la tierra, desigualdad social, calidad de la educación, y mujer y movilidad social; así como alternativas para asignar de la manera más conveniente el gasto público y diseñar mejor la tributación para promover mayor equidad.

La tarea de Armando Montenegro y de Marcela Meléndez no sólo se relacionó con la organización de la logística y la coordinación, con el apoyo de Roberto Carlos Angulo (secretario de la Misión), sino que ellos también orientaron las discusiones con expertos en todos los temas.

Como producto de la Misión se presentaron nueve documentos estructurados conjuntamente, agrupados en cuatro grandes áreas: 1) la distribución equitativa de capital humano como un instrumento indispensable para lograr la igualdad de oportunidades; 2) la política tributaria y de gasto público como un instrumento de equidad; 3) las políticas de igualdad y no discriminación de géneros, etnias, sexos y regiones; y 4) los problemas de la distribución de tierra en el sector rural.

La articulación de estas temáticas se constituía en un gran reto, porque los conceptos *inequidad* y *falta de movilidad social* tienen expresiones en lo regional y en el género de las personas; sus causas provienen de la calidad de la educación, el acceso a la tierra, la formación para el trabajo, la calidad en el cuidado de niños y, por supuesto, el diseño de la política económica.

Uno de los resultados incluidos en la presente publicación señala que en Colombia, aunque ha habido mejoras en materia de movilidad social —medida como la relación entre la educación de los padres y el desempeño social de los hijos—, las probabilidades de que los hijos de las familias pobres alcancen ingresos altos son menores al 7%. Ello indica que en Colombia hay todavía baja movilidad social con respecto a países como Chile o México.

Aún más, son varios los documentos y las estadísticas internacionales que señalan a Colombia como uno de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con la clasificación publicada por el Banco Mundial, Colombia se encuentra entre los 25 países con la distribución más inequitativa del ingreso, por debajo de Brasil, México y Chile. Según el Banco Mundial, antes de la expedición de la última reforma tributaria, los avances en reducción de la desigualdad en Colombia eran escasos al compararlos con muchos países de América Latina. Con la aprobación de la reforma tributaria realizada durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Gini se redujo de 0,56 a 0,539, con lo cual logramos sobrepasar a Brasil (0,547). Si bien hubo un avance, el país continúa por debajo de Chile (0,521).

Este resultado lo explican Marcela Meléndez y Francisco H. G. Ferreira —en la línea de John Rawls—, quienes parten la hipótesis de que la igualdad de oportunidades no debe estar restringida por el sexo, el lugar de nacimiento o la educación de los padres. Sin embargo, encuentran que en Colombia existe una elevada correlación entre la educación de los padres y el rendimiento de los hijos en la edad adulta. Así mismo, están en desventaja quienes nacen en regiones pobres, como las costas del Pacífico y del Caribe. A pesar de las mayores oportunidades existentes hoy en

Colombia, gracias a la acción del Estado, todavía los individuos no pueden determinar sus oportunidades en la vida. Por ello, se requiere implementar políticas y ejecutar acciones para que los logros de los individuos dependan de sus propios esfuerzos y no de factores circunstanciales.

Por otra parte, el presente libro enfatiza en que las políticas deben mejorar las perspectivas de vida de los hijos con respecto a las que tuvieron sus padres, y orientarse a eliminar las diferencias entre la calidad y la cobertura de la atención a la primera infancia o en materia de salud, educación y trabajo, sin importar la etnia o el lugar de nacimiento.

Así, *una política de distribución equitativa del capital humano* se convierte en elemento primordial para igualar las oportunidades de todos los grupos de la sociedad. Los autores encargados de estos documentos —Raquel Bernal, Adriana Camacho, Felipe Barrera y Darío Maldonado, por mencionar solo algunos de los especialistas vinculados a la Misión— demuestran que si los jóvenes tienen las mismas oportunidades desde la primera infancia, de tal forma que no tengan perdida, desde el principio, cualquier forma de competencia con los hijos de las familias que sí cuentan con buena nutrición, acceso a educación y preparación para el trabajo, lograrán resultados similares. Igual sucederá con *la adopción de políticas activas de igualdad y de no discriminación* dirigidas a grupos poblacionales considerados minoritarios, como los indígenas, los afrocolombianos, los discapacitados, los habitantes de regiones apartadas o las mujeres, lo cual permitirá mejores resultados en equidad y movilidad social.

También son oportunos los aportes y las conclusiones de Ximena Peña, Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo, Jorge Luis Castañeda, Juan Sebastián Muñoz y Camila Uribe relacionados con que, a pesar de que el DNP ha preparado o está preparando políticas sobre género, situación de los indígenas, afrocolombianos, población LGBTI, discapacitados y otros, estos grupos aún sufren condiciones de desigualdad de oportunidades. Son también muy pertinentes para la Misión para la Transformación del Campo, recientemente instalada por el DNP, los aportes de los trabajos realizados por Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaro y David Zarruk, sobre la situación del campo en lo pertinente a la distribución de la tierra. Finalmente, los aportes y recomendaciones sobre la desigualdad regional son valiosos y oportunos para nuestros programas de fortalecimiento a las entidades territoriales y para el diseño de las políticas regionales.

Es muy meritorio para la agenda del gobierno nacional contar con propuestas de ajuste en lo pertinente a políticas de familia; atención institucional

a los mayores de 3 años de edad y atención familiar e institucional para niños y niñas menores de esa edad; así como propuestas de reformas institucionales para impulsar y orientar la política de la primera infancia. Las políticas de familia deben mejorar la intervención de los padres en el desarrollo integral de sus hijos dentro de los hogares y permitir explorar alternativas para el otorgamiento de licencias de maternidad y paternidad remuneradas y no remuneradas; promover la flexibilización de la jornada de trabajo en las mujeres para facilitar la lactancia, después de la licencia de maternidad, y dar opciones que allanen el cuidado de los hijos enfermos por parte de madres y padres.

Las recomendaciones para los niños de 3 y 4 años sugieren aumentos graduales de cobertura en educación básica para los más pobres del 32% y el 43% al 100%. Sin embargo, retos de este tipo exigen ajustes institucionales en áreas como: la evaluación del rendimiento de los alumnos, el fortalecimiento de instituciones educativas públicas, el aumento de la jornada de los colegios públicos, la formación y evaluación de docentes y la participación del sector privado, más algunas reformas institucionales.

Sabemos de los retos en el área de formación para el trabajo, y por ello las propuestas van desde ajustes en la forma de financiación de los programas existentes, pasando por la cobertura y la focalización, hasta la inclusión de competencias transversales, como el dominio de idiomas, las relaciones interpersonales y la capacidad para resolver problemas.

Por otra parte, los planteamientos para reducir las desigualdades acumulativas entre hombres y mujeres incluyen mejoras en la calidad y cobertura en la educación, en el mercado laboral y en la visibilidad de los roles entre ambos sexos; todo ello ha de complementarse con políticas para disminuir las desigualdades dentro del hogar.

Del mismo modo, son valiosas las recomendaciones y propuestas que analizan las maneras de aumentar el bienestar de los propietarios rurales a través de la tenencia formal, incluido el arriendo, con el fin de fomentar la *empresarización* del campo, mediante políticas de crédito o alternativas para dinamizar el mercado de tierras para usos más productivos; por ello las recomendaciones del documento se centran en aumentar el acceso y dinamizar los mercados de la tierra (arriendo y propiedad) e incentivar su uso productivo.

Los documentos fiscales para mejorar la calidad del gasto público y el sistema tributario presentan fórmulas para asignar mejor el gasto con acciones de focalización y redefinición de muchos de los programas. Igual sucede con la estructura tributaria para alcanzar mayor equidad,

progresividad y eficiencia, con alternativas para optimizar el recaudo, lo cual permitirá a la postre financiar iniciativas sociales con impacto en la movilidad y la equidad.

Con la publicación de las conclusiones de la Misión de Equidad y Movilidad Social se pretende superar el diagnóstico para entrar a la aplicación de sus recomendaciones, cuyo resultado ha de ser una Colombia más justa e incluyente.

Los hallazgos de esta Misión nos ayudarán a estructurar mejores planes de desarrollo, en los cuales debemos enfatizar en mejor distribución del capital humano, políticas para promover mayor equidad entre distintos grupos de la población y fortalecimiento de los programas de apoyo regional para cerrar las brechas de desarrollo entre las entidades regionales.

Tatyana Orozco
Directora general
Departamento Nacional de Planeación

Introducción*

*Armando Montenegro***

Esta introducción presenta un resumen de los diagnósticos y recomendaciones de la Misión de Equidad y Movilidad Social, convocada por el Departamento Nacional de Planeación (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, 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 componen este libro.

La Misión contó desde el comienzo con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (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.

* 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.

** Director de la Misión de Equidad y Movilidad Social. Gerente de Ágora Corporate Consultants Ltda.

La Misión se benefició con el entusiasmo de los investigadores y, sobre todo, con el de las personas que colaboraron en su dirección y coordinación. En particular, Marcela Meléndez no solo fue autora de uno de los documentos, sino que, 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 del DNP.

Esta introducción está divida 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. Por último, en la quinta se presentan algunos comentarios finales.

1. Equidad y movilidad social en Colombia

1.1. 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 0 (completa igualdad) y 1 (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[1].

Colombia tiene uno de los peores índices Gini de América Latina, región que se distingue por su mala distribución del ingreso[2]. 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 60 países con la menor desigualdad.

1 Estadísticas tomadas de las bases de datos del Banco Mundial.

2 Ver De Ferranti y otros (2004).

Como los índices Gini de Colombia solo han registrado un leve descenso, al tiempo que los de otros países han mostrado una mejoría notable, la situación relativa de inequidad del país dentro de 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[3].

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[4].

La medida típica de la movilidad social es el llamado coeficiente β; se trata del coeficiente de una regresión simple que usualmente relaciona los ingresos o el nivel educativo de los padres con los de sus hijos. Un β alto, cercano a 1, 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 β fueron, por mucho tiempo, de orden de 0,70.

En cambio, si el β es 0, la suerte de los hijos no depende de la situación de los padres. Los países con β más bajos, por lo tanto, tienen una mayor movilidad social. Suecia, Dinamarca o Finlandia, con β del orden de 0,20, se caracterizan por tener alta movilidad social.

Los datos de Colombia muestran que su movilidad social ha sido muy baja a lo largo del tiempo. Sus β han sido mayores a 0,6, siempre en los rangos altos de las comparaciones internacionales[5].

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 Alan B. Krueger, jefe de los consejeros económicos de la Casa Blanca del gobierno de Barack Obama, plantea que los países con baja desigualdad, medida por reducidos índices de Gini, también tienen alta

3 Tomado del Banco Mundial.

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

5 Sobre los β de Colombia, ver las referencias en el trabajo sobre el diagnóstico de movilidad social, a cargo de Roberto Angulo y otros en esta Misión.

movilidad social. Y, en el otro extremo, las sociedades con gran desigualdad exhiben una baja movilidad social[6].

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 élites, asistieron a escuelas de privilegio, privadas o religiosas, las élites no tuvieron incentivos para establecer una educación pública universal; (ii) las élites retrasaron la extensión del derecho al voto para impedir que las mayorías electorales impulsaran reformas de corte igualitario; (iii) las élites postergaron el desarrollo de sistemas tributarios modernos y progresivos que habrían podido financiar la extensión de servicios sociales, en especial la educación para las mayorías; (iv) las élites crearon formas de ocupación de los territorios de sus países que favorecieron la creación de grandes propiedades[7].

6 Ver el discurso de Alan B. Krueger (2012).

7 Los autores sugieren también que la mala distribución, solidificada por esas instituciones, fue una de las causas del lento crecimiento económico. De hecho, Estados

A la luz de este tipo de explicaciones, el informe del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina, realizado a mediados de la primera década del siglo XXI, plantea que la adopción de reformas necesarias para la construcción de sociedades más equitativas y con mayor movilidad social constituiría en América Latina una verdadera "ruptura" con una pesada herencia histórica[8].

1.2. Equidad e igualdad de oportunidades

El primero de los documentos de la Misión, elaborado por Francisco H. G. 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 el 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 de John Roemer, profesor de la Universidad de Yale, 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 en 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)[9].

Unidos y Canadá, con instituciones diferentes y con mejor distribución, dieron lugar a un rápido crecimiento económico. Ver Engerman y Sokoloff (2012).

8 De Ferranti y otros (2004).

9 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.

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 IOL, una medida absoluta del problema, y el IOR, una medida relativa) con los cuales analizan las variables que influyen sobre ellos y su evolución desde 1997[10].

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 de la madre, área de nacimiento (rural, urbana), departamento y tamaño de la población del sitio de nacimiento. Ya que no existe más información sobre otras variables de circunstancia que podrían 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 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 índices Gini, con

10 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 índices de desigualdad de oportunidades se observa el gran atraso del país en esta materia. El trabajo de estos dos autores 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.

1.3. Movilidad social en Colombia

El documento de diagnóstico de movilidad intergeneracional, realizado por Roberto Angulo, João 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 β y las matrices de transición (que estiman la probabilidad, en distintos grupos sociales, de que los hijos mejoren o empeoren con respecto a la situación de sus padres)[11]. 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 β 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 β son, en general, mayores a 0,6) y que, además, exhibe la menor movilidad social entre los tres países comparados.

De acuerdo con sus estimativos, los autores señalan que el notable progreso de la movilidad social de 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 β 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 β. 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

11 Sobre el uso de las matrices de transición, un instrumento clásico en el análisis sociológico de la movilidad social, ver Goldthorpe (1987).

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".

2. 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[12]. 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; y las 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. Solo 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 tal 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:

12 Ver Roemer (1998), pp. 114-115.

2.1. 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 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 —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 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, de entrada, no tengan perdida 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.

Según estudios realizados en Colombia y 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 acaso reciben algún servicio educativo, este es de mala o pésima calidad.

2.2. 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 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). Asimismo, 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 es 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 uno de los fundamentos de la inequidad, tal como ocurre en Colombia en la actualidad.

2.3. 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 LGBTI, 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.

3. 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 H. G. Ferreira, y el de movilidad social, elaborado por Roberto Angulo et al.), 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 y presenta propuestas concretas para mejorar la calidad de estos niveles de educación. Y el tercero, escrito por Juan Esteban Saavedra (Universidad de California del Sur) 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 políticas fiscales fueron estudiadas por medio de dos documentos. El primero, de 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), Hugo Ñopo (BID), Jorge Luis Castañeda, Juan Sebastián Muñoz y Camila Uribe; la situación de los indígenas, afrocolombianos, LGBTI, discapacitados y otros grupos fue el objeto del estudio de Juan Camilo Cárdenas, Hugo Ñopo y Jorge Luis Castañeda; la situación del campo colombiano en materia de distribución de la tierra fue analizado por Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaro y David Zarruk (todos 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. Además, todos presentan propuestas de cambio institucional y ajustes regulatorios que exigirían modificaciones legales.

Tres sectores, todos con un notable impacto sobre la equidad, pudieron, con plena justificación, ser parte de los estudios de esta Misión: las

pensiones, la problemática de la salud y la educación universitaria. Sin embargo, no se incluyeron por dos razones. En primer lugar, en todos ellos el país ya está involucrado en una amplia discusión pública. En materia de pensiones, desde hace años se viene dando un debate sobre los costosos subsidios que otorga el régimen de prima media a grupos de ingresos relativamente altos y sobre la bajísima cobertura de los esquemas públicos y privados. Por otra parte, al comienzo del gobierno del presidente Juan Manuel 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 materia de salud, se aprobó una ley estatutaria y, en el momento en que se escribe este capítulo, se ha estancado una reforma ordinaria a las finanzas y la organización del sistema de salud). En segundo lugar, los temas de pensiones, salud y educación universitaria tienen tal complejidad, que podría justificar que se emprendieran misiones separadas para analizar exclusivamente estos asuntos. La Misión, entonces, se concentró en temas clave para la equidad y la movilidad social que han recibido una atención relativamente menor por parte del gobierno, los políticos, la academia y la opinión pública.

4. Principales recomendaciones

A continuación se presenta un resumen de las principales recomendaciones de los documentos de la Misión, agrupados en sus tres grandes áreas: (i) capital humano; (ii) políticas de tributación y gasto público social; (iii) 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.

4.1. Distribución equitativa del capital humano

Los objetivos de los tres documentos sobre la formación y distribución de capital humano, en materia de primera infancia, educación básica y preparación para el trabajo, 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 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las que rigen la educación pública en Colombia. Se requiere aumentar masivamente la formación de los profesionales que atienden la primera infancia y brindar una adecuada preparación a decenas de miles de docentes de educación primaria y secundaria. Asimismo, el logro de estos objetivos exigirá, además de un gran esfuerzo de liderazgo político y gerencial, un aumento importante del gasto público, el mismo que deberá sopesarse cuidadosamente frente a las demás prioridades del Estado.

4.1.1. 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, socioemocional 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 de edad 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 en 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 de edad, 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 y 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 80.000 hogares comunitarios es costosa y complicada, el trabajo propone un período de transición de cinco años.

En materia de calidad, después de señalar las agudas deficiencias en los servicios de los hogares del ICBF[13], 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 profesionalización del personal disponible en la actualidad para la atención a la primera infancia, ampliación de la oferta de personal especializado en preescolar mediante programas de becas y otros incentivos educativos, modernización de la infraestructura y dotación de las instituciones encargadas de la atención integral, bien sean centros de atención infantil u hogares 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: Respecto a los niños menores de 3 años de edad, 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 de un gran número de mujeres

13 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.

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) diseño de la política; (ii) 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, distrital y del sector privado. El Ministerio de Educación, en su calidad de nuevo 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, ejercer como agencia de adopción y cumplir funciones judiciales y semijudiciales) 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 del actual 0,3 % del PIB al 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 CAII, con un costo de casi US$5.000 millones. Una cifra de esta magnitud solo

podrá atenderse en forma progresiva, con la inversión de municipios y departamentos y con un fuerte compromiso para involucrar las regalías en estos centros.

4.1.2. 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: (i) la evaluación del rendimiento de los alumnos; (ii) el fortalecimiento de instituciones educativas públicas; (iii) el aumento de la jornada de los colegios públicos; (iv) la formación y evaluación de docentes; (v) la participación del sector privado; (vi) y algunas reformas institucionales[14].

Evaluación de los alumnos: Los autores proponen que se aumente la frecuencia y la calidad de las pruebas Saber 5 y 9[15]. Plantean que estas pruebas deben presentarse todos los años —y no cada tres 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.

---

14 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 que la cobertura neta promedio de grado 0, 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, mucho más altos, por construcción, que los de coberturas netas.

15 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.

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, sugieren desarrollar programas de capacitación a los rectores para que puedan desempeñar labores directivas.

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 solo el 10 % 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 del 1,2 % del PIB y un costo anual adicional del 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, los autores proponen también que el programa de aumento de la jornada no esté a cargo de personal contratado por el Ministerio de Educación, sino por 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:

1. 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, dar preferencia al otorgamiento de becas y créditos a los maestros que deseen especializarse en el exterior[16].

2. 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 donde la calidad de la educación es alta), analice la situación y realice una propuesta detallada de las principales áreas de reforma. Segundo, 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 se realicen los necesarios ajustes de los mismos. Tercero, proponen invitar a varias de las mejores universidades del país, hoy alejadas de la formación de maestros, a que se vinculen a este esfuerzo.

3. 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 preparación, supervisión y metodologías adecuadas para realizar dicha labor en forma técnica y responsable.

4. 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,

16 Esta sugerencia ya fue acogida por el Ministerio de Educación.

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 preescolar 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 becas 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 cumplimento 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.

4.1.3. 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 del 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, 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 "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: 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. Así, el SENA entraría a competir por esos recursos con otras entidades públicas y privadas, de acuerdo con las reglas que establezca el MEN. Para cumplir sus nuevas funciones, el MEN crearía 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, con supervisión y con 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 a 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 solo 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, las relaciones interpersonales y la 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 capital, en forma de beca: un descuento transparente del valor por 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.

4.2. 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 a 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 impuesto al valor agregado (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.

4.2.1. Tributación y equidad en Colombia

El diagnóstico hecho por Roberto Steiner y Alex Cañas muestra cómo el diseño del 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[17].

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, del 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, y 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[18]. Steiner y Cañas señalan, además, que una tasa única del orden del 25 % sería compatible con la eficiencia y la competitividad y mantendría el recaudo en los niveles actuales.

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. Asimismo, proponen que las pensiones elevadas, aquellas que reciben, entre otros, los altos funcionarios del Estado,

17 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 ni la actividad empresarial.

18 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.

enormemente subsidiadas, deberían contribuir con el impuesto de renta. Estos asuntos, con seguridad, serán centrales en las próximas reformas tributarias.

4.2.2. 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, habrían 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, esto ha contribuido poco 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, Escobar y Olivera 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 defensable (en

la actualidad, el Ministerio de Hacienda determina en forma arbitraria y antitécnica 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: (i) seguridad social, (ii) promoción social y sistema social de riesgo y (iii) capital humano.

A pesar de que esta definición ha sido discutida en documentos del DNP, 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 frente a gastos asistenciales, por ejemplo). Asimismo, 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.

4.3. 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, lo cual mantiene 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) la equidad y la 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 (SuperSED) y 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.

4.3.1. Equidad e indígenas, afrocolombianos, LGBTI 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 sus coautores, muestran las enormes carencias que sufren en Colombia los grupos indígenas, los afrocolombianos, los miembros de la comunidad LGBTI y los discapacitados[19].

19 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 las cifras se acercan al 33 % entre los adultos indígenas, al 10 % entre los afrocolombianos y solo al 6 % en

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 "cuanto 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. Frente a esa realidad, los autores piensan que no hace 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: crear 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 (SuperSED): 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, los afrocolombianos, la comunidad LGBTI 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.

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

---

la población sin afiliación étnica definida. La situación de salud, empleo y nutrición es mucho peor donde habitan los indígenas.

4.3.2. 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 en Colombia entre hombres y mujeres 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 que 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 ello, 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 la otra, proponen políticas para disminuir las desigualdades dentro 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, 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 ingenierías 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 se diseñen 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 de 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 la 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 dentro del hogar, los autores proponen lo siguiente:

Violencia de género: La propuesta es 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 es 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.

4.3.3. Equidad y tenencia de la tierra

Los autores, Ana María Ibáñez, Margarita Gáfaro 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 al 42 % de los hogares y el tamaño promedio de los predios es de apenas 9,3 hectáreas.[20]

El documento analiza las insatisfactorias experiencias del país en sus tres intentos de reforma agraria en el siglo XX (años treinta, sesenta y noventa) 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 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, 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 que se exima a los pequeños propietarios.

Eliminación de la 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 las 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.

20 El acceso a la tierra se da por la propiedad y el arriendo, ambos de manera formal e informal.

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.

4.3.4. 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 capita*, 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 el 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 Dirección de Apoyo Fiscal (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 de Asuntos Regionales, 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, agrícola, de infraestructura y de desarrollo industrial.

Infraestructura: Apoyados en las 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.

5. 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 a mediano y largo plazo. Un renovado énfasis en la formación de capital humano, la equidad del sistema tributario y de gasto público y unas políticas dirigidas a aumentar la equidad entre distintos grupos de la población colombiana pueden y deben 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. Por la naturaleza desigual de la sociedad colombiana y de la situación política y por las relaciones de poder asociadas a la creación de esas instituciones, estas están diseñadas para reproducir la inequidad y la escasa movilidad social en Colombia. De ahí la importancia de transformar completamente entidades como el ICBF, el sistema de educación pública, primaria y secundaria y el SENA, de acuerdo con las metas de construir un país más equitativo.

Asegurar que Colombia sea un país más equitativo exige también la modificación de la estructura tributaria y la recomposición del gasto público social. 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 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.

REFERENCIAS

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail*. New York: Crown.

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

Becker, G. S., & Tomes, N. (1979). An equilibrium theory of the distribution of income and intergenerational mobility. *The Journal of Political Economy*, *87*(6), 1153-1189.

De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., & Walton, M. (2004). *Desigualdad en América Latina, ¿Rompiendo la historia?* Bogotá: Alfaomega-Banco Mundial.

Engerman, S., & Sokoloff, K. (2011). *Economic development in the America since 1500.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ferreira, F. H. G., & Gignoux, J. (2008). *The measurement of inequality of opportunity: theory and an application to Latin America*. Washington: World Bank Policy Research Paper No. 4659.

Goldthorpe, J. (1987). Social mobility and class structure in modern Britain. Oxford: Clarendon Press.

Krueger, A. B. The rise and consequences of inequality in the United States. *Chairman of Economic Advisors*, January 12.

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

Sen, A. (2009). *The idea of justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

CAPÍTULO 1
MOVILIDAD SOCIAL EN COLOMBIA*

Roberto Angulo[**]
João Pedro Azevedo[***]
Alejandro Gaviria[****]
Gustavo Nicolás Páez[*****]

1.1. Introducción

Este capítulo mide y compara la movilidad intergeneracional en Colombia. Las mediciones presentadas hacen uso de una encuesta realizada en el 2010 que incluyó, por primera vez en Colombia, un conjunto de preguntas retrospectivas sobre el desempeño socioeconómico de los *padres* de los adultos encuestados. Las mediciones obtenidas son comparadas con mediciones similares para dos países de América Latina que cuentan con encuestas similares: Chile y México. También se realizan comparaciones entre varias cohortes o grupos de edad, con el fin de estudiar los cambios de la movilidad en el tiempo. En términos generales, los resultados muestran que la movilidad social en Colombia es relativamente baja aunque parece haber aumentado de manera sistemática durante las últimas décadas.

* Los autores agradecen los comentarios de Arturo Galindo, Francisco H. G. Ferreira, Will Maloney, Marcela Meléndez y Armando Montenegro. Este estudio fue financiado por el Departamento Nacional de Planeación mediante el contrato 403-2011. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son de los autores, y no representan necesariamente la visión del Departamento Nacional de Planeación, ni de las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio, ni de ninguno de los directivos de dichas entidades.

** Asesor de la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación, en el momento de realización de este trabajo.

*** Economista Senior del Banco Mundial.

**** Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Ministro de Salud de Colombia.

***** Investigador Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo.

Antes de presentar las cifras y los resultados, es menester hacer algunos comentarios generales sobre la relevancia del tema: la medición de la movilidad social y las comparaciones entre países. Usualmente la movilidad social se asocia a dos conceptos percibidos mayoritariamente como objetivos deseables: la igualdad de oportunidades (la independencia de los resultados socioeconómicos de las circunstancias familiares, étnicas o regionales) y la meritocracia (la relevancia de las características intrínsecas de los individuos, el esfuerzo, el talento, la perseverancia, etc., en los mismos resultados socioeconómicos).

Sin embargo, la movilidad social no siempre está asociada de manera unívoca con la igualdad de oportunidades y, mucho menos, con la meritocracia. Igualar las oportunidades no implica necesariamente una mayor movilidad social (Galiani, 2006, p. 27). Además, bajo algunas circunstancias, la meritocracia puede incluso reducir la movilidad. Michael Young, en su libro *The Rise of Meritocracy, 1870-2033,* sugiere que, llevada a un extremo, la meritocracia puede dar pie a una sociedad de castas separadas y definidas por la capacidad cognitiva de las personas[1]. En resumen, la justificación normativa de la movilidad social es menos expedita de lo que usualmente se reconoce en el debate público.

Krebs, Krishna y Maloney (2011) muestran, para el caso de México, que la movilidad está asociada principalmente a ruido estadístico y a distorsiones coyunturales. En su opinión, la movilidad observada no implica necesariamente un aumento del bienestar general. Estos autores resaltan la necesidad de separar los factores que disminuyen la persistencia de la desigualad de los choques coyunturales que impulsan la movilidad pero reducen el bienestar. En general, Krebs et al., arrojan algunas dudas sobre la conveniencia de la movilidad social como objetivo de política pública.

La importancia de la movilidad social puede justificarse, sin embargo, a partir de otro conjunto de razones —más pragmáticas o utilitarias, si se quiere—. Bajo una serie de supuestos razonables, la movilidad social aumenta el crecimiento económico (Hassler, Rodríguez Mora y Zeira, 2007). La movilidad también parece estar asociada con menores demandas populistas, esto es, con un electorado más consciente de los límites y los riesgos de la redistribución estatal (Gaviria, 2007). Además, la movilidad tiende a estar asociada con menores niveles de desigualdad y mayor justicia social: las sociedades con mayor movilidad tienden a ser, a su vez, más igualitarias.

1 Murray (2012) argumenta que la utopía negativa de Young está a punto de convertirse en realidad en los Estados Unidos.

Existe una serie de razones específicas para promover la movilidad social. "¿Cómo hacerlo?", esta es la pregunta que surge inmediatamente. Galiani (2006, p. 55) lista una serie de políticas y programas públicos que, en su opinión, llevarían a un aumento de la movilidad social: la expansión de la educación pública, los programas de primera infancia, los créditos educativos, la promoción de la competencia y los impuestos a las herencias. Con la excepción de estos últimos, dichas iniciativas redundarían, igualmente, en una disminución de la desigualdad e incluso de la pobreza. Esta coincidencia plantea una paradoja interesante: la distinción entre movilidad y desigualdad —muchas veces crucial en los debates políticos, y fundamental desde un punto de vista ideológico— puede resultar irrelevante en la práctica, en el diseño y la conceptualización de las políticas sociales. Después de todo, las políticas que disminuyen la desigualdad tienden a ser las mismas que aumentan la movilidad.

En cualquier caso, las mediciones de movilidad social permiten una mejor interpretación y entendimiento de las mediciones tradicionales de desigualdad y pobreza; además, contribuyen a aumentar la calidad del debate y la discusión. De allí precisamente la importancia de las mediciones que se describen a continuación.

1.2. Movilidad social en Colombia

La medición de la pobreza y la desigualdad, a pesar de las dificultades conceptuales, es relativamente simple; puede realizarse con base en una muestra representativa de la población en un momento determinado del tiempo. La medición de la movilidad intergeneracional es mucho más compleja en la práctica. Esta requiere no solo información socioeconómica sobre dos generaciones de la misma familia, sino también una definición precisa sobre cuál es la variable o dimensión más adecuada para medir el ascenso social: el ingreso permanente, la riqueza, el estatus ocupacional, la educación, etc.

La primera dificultad constituye un obstáculo casi insalvable en la mayoría de países en desarrollo, donde no existen encuestas longitudinales consolidadas (en el mejor de los casos los investigadores cuentan con paneles retrospectivos donde los jefes de hogar y otros adultos reportan información sobre sus padres). La segunda dificultad ha enfrentado a economistas y sociólogos por décadas: los primeros prefieren las medidas basadas en el ingreso; los segundos, las basadas en el estatus social. Pero más allá de estas controversias, las investigaciones existentes han usado los datos disponibles —que no son muchos— y han evadido

(o aplazado) el debate sobre la validez o conveniencia relativa de las diferentes definiciones de bienestar o desempeño socioeconómico.

Probablemente el primer debate académico sobre la movilidad social en Colombia tuvo lugar a comienzos de los años cincuenta. Enfrentó a dos científicos sociales extranjeros: T. Lynn Smith y Gerardo Reichel-Dolmatoff. Smith (1950) argumentó que las posibilidades de ascenso social eran limitadas, casi inexistentes. Igualmente, argumentó que la elevada tasa de fecundidad de las clases altas impedía que muchos hijos de padres privilegiados mantuvieran su posición. En su opinión, las clases medias estaban conformadas en esencia por miembros de las clases altas caídos en desgracia por cuenta de una fecundidad desbordada.

Reichel-Dolmatoff (1953) difería radicalmente. En su opinión, Colombia tenía una clase media en ascenso, conformada por propietarios rurales acomodados, campesinos cafeteros en su mayoría[2]:

> Colombia no es un país dominado por un sistema feudal manejado por unas cuantas familias de sangre azul que dominan una mayoría de mestizos analfabetos. Esto pudo haber sido cierto hace doscientos años. Pero, en el presente, Colombia es un país cuya estabilidad política y social descansa sobre una firme fundación de miembros de la clase media que tienen sus raíces principalmente en la población rural, y que constituyen la principal fuerza de la Nación en el mantenimiento de sus ideales democráticos.

Beals (1953) describió de manera precisa un debate que no ha cambiado mucho desde entonces: "…ninguno de los autores presenta ningún dato para sustentar sus afirmaciones. Así, uno se ve obligado a confrontar dos opiniones opuestas de dos académicos de reconocida habilidad y prestigio". En términos generales, el estudio de la movilidad social en Colombia ha estado sustentado más en opiniones y anécdotas que en datos. Los estudios cuantitativos son pocos y, en ocasiones, contradictorios.

2 Mucho antes, Eduardo Santos (1920), en una polémica con el intelectual venezolano Laureano Vallenilla Lanz, hizo una vehemente defensa de la movilidad social en Colombia: "En todos los campos se hallarán hombres que han triunfado por su solo esfuerzo, por sus méritos propios, que no son 'señoritos de buenas familias', sino hijos de sus obras y sus merecimientos. No sería delicado citar nombres, que acuden a los labios de todos, pero el hecho evidente es que si existe algún país donde estén todos los caminos abiertos al mérito y a la capacidad, es Colombia. Los pomposos nombres de viejos linajes suelen ir cayendo en el olvido, y vemos subir a las alturas, a todas las alturas, en la política, en el gobierno, en la sociedad, en las letras y las artes, en las finanzas y en la milicia, a hombres que son primeros de su dinastía, y que casi siempre son los últimos, porque *desgraciadamente* no son hereditarios ni el talento ni la virtud".

En los años setenta, tuvo lugar un debate similar, pero con diferentes protagonistas. El debate enfrentó nuevamente a investigadores prestigiosos que especulaban, sin muchas cifras, sobre las posibilidades de movilidad social en Colombia. Parra (1973), en un trabajo titulado sugestivamente "Análisis de un mito: la educación como factor de movilidad social en Colombia", puso en duda las posibilidades de ascenso social en el país:

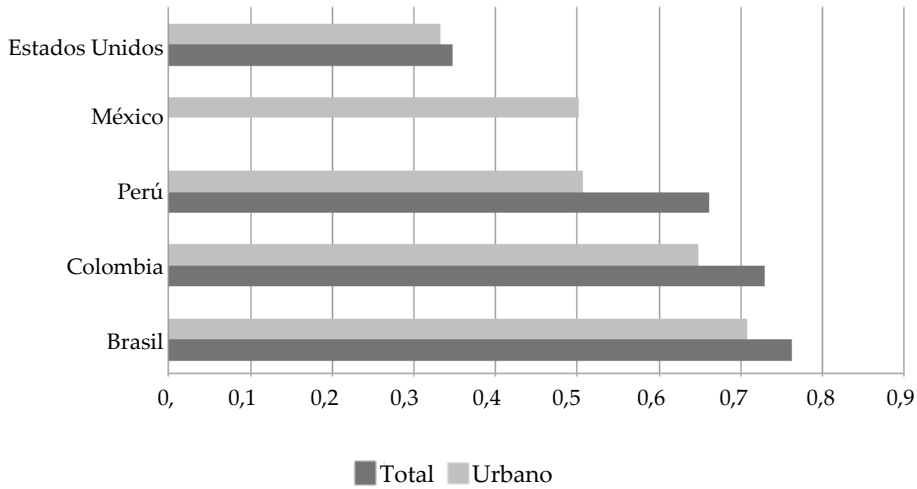
> Cuando se mira con un poco de detenimiento la sociedad colombiana […] se observa que las posibilidades de movilidad ascendente que ofrece, dentro o fuera del canal educativo, son mínimas […] y las posibilidades de movilidad por el canal educativo sólo existen para grupos específicos, estratos medios y altos urbanos, para los que realmente no representa un ascenso sino un mantenimiento de la posición.

Berry y Urrutia (1975), como lo había hecho antes Reichel-Dolmatoff, presentaron una visión mucho más optimista: "…a pesar de que algunos observadores del caso colombiano pueden estar en desacuerdo, la sociedad que se está analizando sí tiene alguna movilidad social y la asignación de los empleos se basa en gran parte en la habilidad y capacitación de los aspirantes". Sin duda el debate planteaba una cuestión de fondo, pero los argumentos de los investigadores enfrentados estaban basados más en percepciones y anécdotas que en estadísticas. Las primeras estimaciones comparables, basadas en muestras representativas, sobre la movilidad social en Colombia tuvieron que esperar varias décadas.

Behrman, Gaviria y Székely (2001) estudiaron las correlaciones entre los años de educación de los jefes de hogar y sus padres en cinco países: Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. El gráfico 1.1 resume los resultados de la investigación. Las mayores correlaciones, que indican una menor movilidad social, fueron observadas en Brasil y Colombia. En general, los resultados sugieren que la movilidad social es comparativamente baja en Colombia, aunque parece haberse acelerado en las últimas décadas.

En el mismo sentido de Behrman, Gaviria y Székely (2001), Hertz et al. (2007) estimaron la correlación entre los años de educación de padres e hijos para una muestra de 42 países, entre ellos varios países latinoamericanos. En promedio, esta correlación es mucho mayor en América Latina que en otras regiones del mundo. Los mayores coeficientes fueron observados en Perú, Panamá, Chile, Brasil y Colombia (en este orden). Según los resultados de Hertz et al. (2007), la movilidad social en Colombia es comparativamente baja en el ámbito *mundial*, pero no tanto así en el *latinoamericano*.

Gráfico 1.1. Correlación entre los años de educación de padres e hijos

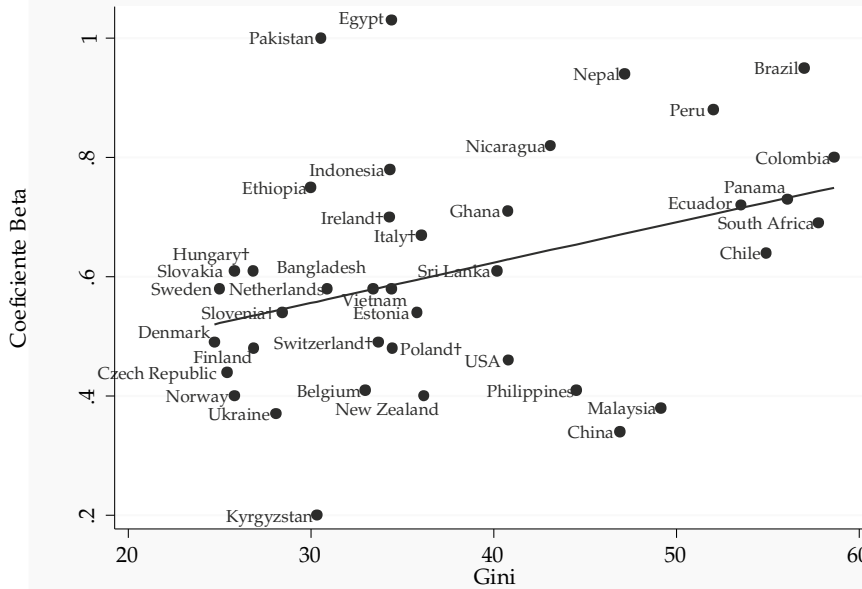


El gráfico 1.2 muestra la relación entre el coeficiente de correlación calculado por Hertz et al. (2007) y el coeficiente Gini, que mide la desigualdad del ingreso. A mayor desigualdad parece existir un mayor coeficiente de correlación, esto es, una mayor persistencia intergeneracional en el desempeño educativo. Colombia tiene un mayor coeficiente de correlación (es decir, un menor grado de movilidad) que el que cabría de esperar dado su coeficiente Gini. En general, desigualdad e inmovilidad parecen ir de la mano. La existencia de países con alta desigualdad y mayor movilidad social parece ser más una posibilidad teórica que una realidad empírica[3].

En otras mediciones de movilidad, Colombia sale relativamente mejor librada. Behrman, Gaviria y Székely (2000) estudian para 19 países latinoamericanos las correlaciones en el desempeño educativo entre hermanos adolescentes que residen con sus padres. La correlación es muy alta en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, y muy baja en Panamá, Uruguay y Chile. En Colombia toma niveles intermedios. Estos autores estudian también la movilidad ocupacional, calculan, en particular, la probabilidad de que hijos de padres con ocupaciones menos prestigiosas (*blue collar*) terminen trabajando en ocupaciones de mayor prestigio (*white*

3 Blanden (2009) encuentra, para una muestra pequeña de países desarrollados, una alta correlación entre el Gini y la persistencia intergeneracional de los ingresos totales.

Gráfico 1.2. Desigualdad y movilidad social



collar). La probabilidad en cuestión es de más de 30 % en Estados Unidos, de 10 % en México y de 20 % en Brasil y Colombia.

Finalmente, Scheutz, Ursprung y Woessman (2005) estudian para más de 50 países los efectos de algunas características familiares sobre los resultados de las pruebas estandarizadas TIMSS[4]. En Colombia, las características familiares tienen un efecto relativamente menor sobre los resultados. Solo en Kuwait, Indonesia, Túnez y Marruecos el efecto es menor. Este resultado sugiere que, en cuanto a la calidad de la educación, el origen socioeconómico es menos determinante en Colombia que en otros países en desarrollo[5].

4 El Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus iniciales en inglés) mide las tendencias en el rendimiento de los estudiantes de grados cuarto y octavo en matemáticas y ciencias. TIMSS se realiza en ciclos cuatrienales desde 1995. En 2007 se evaluaron aproximadamente 425.000 estudiantes de 59 países y ocho entidades subnacionales.

5 Este resultado pone parcialmente en cuestión las opiniones de García (2011), según las cuales "la educación en Colombia sirve más para reproducir las clases sociales (para que los pobres sigan siendo pobres y los ricos, ricos) que para permitir la movilidad y el ascenso social de los estudiantes. Eso se debe a que en este país cada clase social no

En suma, los estudios disponibles sugieren que la movilidad intergeneracional en Colombia es relativamente baja. Sin embargo, cuando la movilidad se mide con base en indicadores distintos de los años de educación —con base en el estatus ocupacional y en los resultados en pruebas estandarizadas, por ejemplo—, parece mayor en Colombia que en otros países en desarrollo. Las secciones siguientes actualizan y complementan las estimaciones disponibles ya mencionadas.

1.3. Medidas y conceptos

Muchas de las medidas de movilidad intergeneracional discutidas en la literatura están basadas en la estimación del parámetro β en el siguiente modelo de regresión:

$$x_i^{hijo} = \alpha + \beta x_i^{padre} + \varepsilon_i, \qquad (1)$$

donde x representa un indicador del estatus social o nivel socioeconómico de los individuos (los años de educación, el ingreso permanente, el estatus ocupacional, etc.), i denota una dinastía familiar y ε es un término de error.

El parámetro β puede estimarse a partir de cifras comparables de dos generaciones de la misma dinastía familiar. En términos generales, β puede escribirse como:

$$\beta = cov\left(x^{hijo}, x^{padre}\right)/var(x^{padre}) \qquad (2)$$

Si β = *0*, hay movilidad absoluta, esto es, no existe ninguna relación entre el desempeño socioeconómico de padres e hijos. Si β = *1*, hay inmovilidad absoluta, esto es, el desempeño socioeconómico de padres e hijos es idéntico. Si β está entre 0 y 1, hay regresión a la media, esto es, las diferencias iniciales se irán borrando gradualmente de una generación a la siguiente. En general, β puede interpretarse como un indicador de *inmovilidad* social.

solo estudia por su lado (desde la guardería hasta el doctorado) sino que la calidad de la educación que reciben depende de su nivel económico".

Alternativamente, la movilidad social puede medirse a partir no del coeficiente β, sino del coeficiente de correlación, *r*. En general,

$$r = corr\left(x^{hijo}, x^{padre}\right) = \beta \sqrt{\frac{var(x^{padre})}{var(x^{hijo})}} \qquad (3)$$

El coeficiente de correlación tiene en cuenta las diferencias en la varianza (o en la desigualdad) entre las dos generaciones analizadas. También puede interpretarse *r* como un indicador de *inmovilidad* o del grado de conexión entre el desempeño socioeconómico de padres e hijos.

Para usar un ejemplo específico, β mide la persistencia en los años de educación, mientras *r* mide la persistencia en la misma variable estandarizada por la desviación estándar (una estandarización particular entre muchas posibles). Sobre las ventajas relativas de las dos medidas propuestas, cabe señalar lo siguiente: *r* es menos susceptible a errores de medida en los indicadores (Blanden, 2009) y β mide de manera más directa (y, por ende, fácil de interpretar) la conexión intergeneracional entre los mismos. Este trabajo usa el coeficiente β para medir y comparar el grado de movilidad intergeneracional entre países y entre cohortes en un mismo país.

Las matrices de transición son otra forma estándar de caracterizar la movilidad intergeneracional. Las matrices miden los movimientos entre categorías relevantes o segmentos de la distribución (quintiles, deciles, etc.)[6]. En cierto sentido, las matrices de transición permiten una mayor flexibilidad que las medidas mencionadas anteriormente, pues pueden capturar asimetrías y fenómenos similares. Las matrices permiten, por ejemplo, diferenciar entre la movilidad hacia arriba y la movilidad hacia abajo.

La escogencia de *x*, el indicador de nivel socioeconómico, es otro aspecto relevante de la estimación. En los países desarrollados, el indicador más utilizado es el ingreso permanente, calculado usualmente como el promedio de los ingresos en periodos de cinco o más años (Blanden, 2009). En los países en desarrollo, debido a la inexistencia de encuestas longitudinales, se han utilizado otros indicadores, entre ellos la educación y el estatus ocupacional (Hertz et al., 2007). Este trabajo usa dos variables

6 La suma de los elementos de cada fila de las matrices de transición tiene que ser igual a 1. Cada elemento mide la probabilidad de moverse de la categoría de los padres a la de los hijos.

complementarias, la educación y un indicador de riqueza o nivel socioeconómico basado en la posesión de bienes durables, para medir y comparar la movilidad intergeneracional en tres países latinoamericanos: Chile, Colombia y México[7].

1.4. Datos y estadísticas descriptivas

Para los países de América Latina y el Caribe no existen bases de datos longitudinales con información socioeconómica comparable para dos o más generaciones de la misma dinastía familiar (Behrman, Gaviria y Székely, 2001). Por tal razón, la estimación de indicadores de movilidad intergeneracional debe hacer uso de paneles retrospectivos, en los cuales los encuestados no solo reportan sus condiciones socioeconómicas actuales, sino también las de sus padres varias décadas atrás. Para tres países latinoamericanos, Chile, Colombia y México, este trabajo utiliza encuestas recientes que contienen preguntas retrospectivas sobre la educación y las condiciones socioeconómicas de los encuestados y sus padres. Para el caso de Chile se usó la Encuesta de Transferencias Intergeneracionales de 2003; para Colombia, la Encuesta de Movilidad de 2010, y para México, la Encuesta de Movilidad Social de 2006.

Los paneles retrospectivos suplen la ausencia de información longitudinal, pero no son ideales. En principio, los errores de medida de las variables construidas con información retrospectiva pueden ser sustanciales: los encuestados no siempre recuerdan las características socioeconómicas de sus padres. Sin embargo, las variables usadas en este trabajo —los años de educación y la posesión de activos fijos— son menos problemáticas que algunas variables alternativas. Resulta más fácil recordar la educación del padre o su posesión de un vehículo automotor, por ejemplo, que recordar su ingreso laboral o la propiedad de activos financieros.

Las muestras analizadas fueron restringidas a los individuos entre 25 y 65 años de edad. Para los individuos menores de 25 años no es posible medir con exactitud los años de educación (algunos no han finalizado su tránsito por el sistema educativo formal) y el nivel socioeconómico (la mayoría apenas ha comenzado a acumular activos fijos). Para los individuos mayores de 65 años puede presentarse un sesgo de selección,

7 El uso de la educación tiene algunas ventajas obvias más allá de la disponibilidad de información: los años de educación son definidos y medidos sin ambigüedades en muchos países y se mantienen, en la mayoría de los casos, constantes una vez los individuos alcanzan la edad adulta (Hertz et al., 2007).

originado, por ejemplo, en la mayor tasa de supervivencia de los individuos más pudientes.

En las encuestas utilizadas, la información retrospectiva está disponible principalmente para los jefes de hogar[8]. Por tal motivo, los otros miembros del hogar fueron excluidos del análisis. En la descripción de los datos y el análisis de los resultados, los padres del jefe del hogar se denotarán como "padres", mientras que los jefes del hogar se denotarán como "hijos".

Los indicadores de movilidad fueron estimados para la muestra total y para tres submuestras definidas a partir de la edad de los "hijos": (1) 25-39 años, (2) 40-54 años y (3) 55-65 años. Los cortes fueron definidos de manera arbitraria con el fin de estudiar los cambios en el tiempo de los indicadores de movilidad. Cada submuestra contiene, en cada país, un número similar de observaciones. En términos generales, los resultados de este trabajo pueden resumirse en 18 indicadores: 3 países × 3 cohortes × 2 variables que miden el desempeño socioeconómico. Estos 18 datos brindan una perspectiva comparada de las tendencias y las diferencias en la movilidad intergeneracional.

La variable de educación se midió con base en los años de educación completos reportados por los encuestados. Con el propósito de aumentar la comparabilidad de las mediciones, la contabilización de los años de educación comienza en el primer grado, no se tiene en cuenta la educación preescolar. Con el mismo propósito, para los casos de México y Chile, la educación fue censurada en 21 años[9]. Para los "padres", la Encuesta de Movilidad de Colombia no incluye información continua sobre los años de educación, sino datos discretos sobre ciclos educativos completos o incompletos (primaria incompleta, primaria completa, secundaria incompleta, etc.). Los datos usados en el análisis suponen que la persona (el "padre" en este caso) alcanzó la mitad de los años requeridos en los ciclos "incompletos" y la totalidad de los años en los ciclos completos[10].

8 En Chile, se usa la información para el jefe de hogar y su cónyuge (dueños y dueñas). En Colombia y México, solo para los jefes de hogar.

9 Las regresiones lineales que sirven de base para la estimación de los indicadores de movilidad (que se mostrarán posteriormente) fueron replicadas usando un modelo de Tobit. Los resultados no presentaban variaciones significativas.

10 Este hecho implica un error de medida en la variable del lado derecho de la ecuación (1) y, por lo tanto, un sesgo de atenuación: los coeficientes de la regresión reportados pueden estar subestimando los valores reales en el caso de Colombia.

La educación del "padre" fue definida como la máxima educación alcanzada por alguno de los "padres" (si solo existe información para uno de ellos, se usa el dato disponible). Esta definición podría ocasionar algunos problemas. En teoría, por ejemplo, un hogar en el cual la mujer es más educada que el hombre es diferente de un hogar en el cual el hombre es el más educado. Pese a este problema, el uso de la educación máxima se justifica por dos razones: amplía el número de observaciones disponibles y permite medir el avance educativo de los "hijos" con respecto a un criterio más exigente. En general, los resultados son muy similares si se utiliza, por ejemplo, el promedio de la educación de los padres.

El cuadro 1.1 muestra los tamaños de las muestras utilizados en la estimación de los indicadores de movilidad. En México, la muestra supera las 7.000 observaciones, en Chile sobrepasa las 6.000 y en Colombia no supera las 2.000. En México, el grupo más numeroso es el primero, que comprende individuos entre 25 y 39 años; en Chile y Colombia, el segundo, que incluye individuos entre 40 y 54 años.

Cuadro 1.1. Tamaños de muestras

País	Total	Hombres	Mujeres	25-39	40-54	55-65
Chile	7.169	3.487	3.682	2.328	3.263	1.578
Colombia	1.594	1.155	439	591	701	302
México	6.533	5.817	716	2.779	2.471	1.283

El cuadro 1.2 presenta la media y la desviación estándar de los años de educación de los "hijos" para cada grupo de edad en cada país. El progreso educativo ha sido evidente: la diferencia en los años de educación entre la cohorte más vieja y la más joven es cercana a los tres años de educación en los tres países. Chile tiene la población más educada. Colombia y México partieron de un nivel similar (las cohortes más viejas apenas tenían un poco más de cinco años de educación promedio), pero México progresó más rápidamente. Las mujeres son más educadas que los hombres en Colombia y menos en México. Las desviaciones estándar entre las cohortes disminuyen levemente de las cohortes más viejas a las más jóvenes.

El cuadro 1.3 presenta la media y la desviación estándar de los años de educación de los "padres". Los resultados muestran nuevamente un aumento sistemático de la educación entre cohortes. Para los tres países, los "padres" de las cohortes más jóvenes tienen los mismos años de

Cuadro 1.2. Media y desviación estándar de los años de educación de los hijos

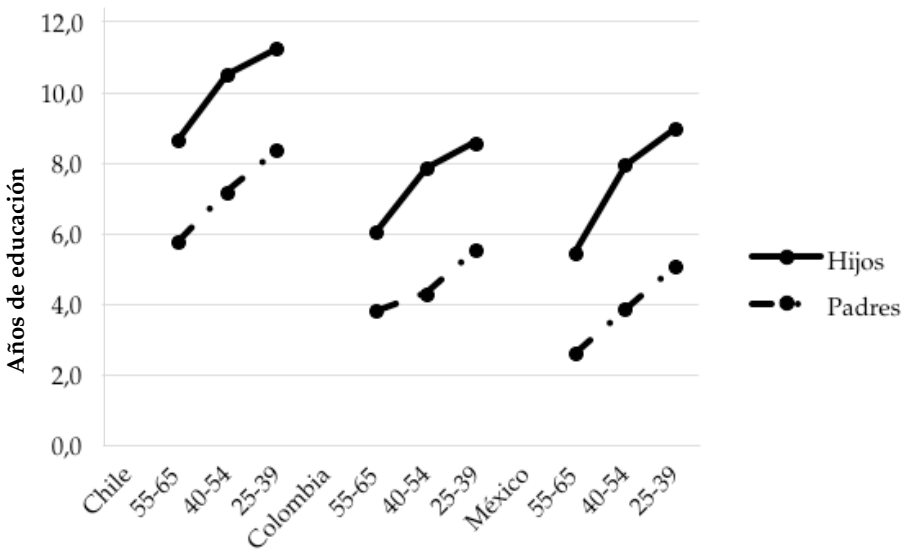
Criterio		Chile		Colombia		México	
Categoría		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Total		10,3	4,9	7,8	5,5	7,9	4,5
Género	Hombre	10,6	4,9	7,7	5,5	7,9	4,5
	Mujer	10,0	4,8	7,9	5,4	7,4	4,6
Grupo de edad	25-39	11,2	4,3	8,6	5,2	9,0	3,8
	40-54	10,5	4,9	7,8	5,6	7,9	4,7
	55-65	8,6	5,2	6,1	5,5	5,4	4,7

Cuadro 1.3. Media y desviación estándar de los años de educación de los padres

Criterio		Chile		Colombia		México	
Categoría		Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar	Media	Desviación estándar
Total		7,2	6,0	4,6	4,2	4,1	4,0
Género	Hombre	7,2	6,1	4,7	4,3	4,1	3,9
	Mujer	7,3	6,0	4,5	4,0	4,2	4,2
Grupo de edad	25-39 años	8,3	5,9	5,5	4,5	5,1	4,1
	40-54 años	7,2	6,0	4,3	3,9	3,8	3,9
	55-65 años	5,7	5,9	3,8	3,9	2,6	3,4

educación que los "hijos" de las cohortes más viejas. El gráfico 1.3 resume los resultados de los dos cuadros anteriores. El gráfico revela varios detalles de interés: la diferencia entre "padres" e "hijos" se mantiene más o menos constante de una cohorte a la siguiente, la educación promedio de las cohortes más jóvenes de Colombia y México es similar a la de la cohorte más vieja de Chile y el avance educativo más acelerado tuvo lugar en México. Los datos ilustran con claridad el aumento de la movilidad en términos absolutos: los hijos son sistemáticamente más educados que sus padres. Pero este aumento no implica necesariamente una mayor movilidad relativa, esto es, una disminución en la conexión o interdependencia

Gráfico 1.3. Media de los años de educación



entre los años de educación de padres y los años de los hijos. Los indicadores de movilidad relativa se analizan en detalle en la siguiente sección.

Con los datos disponibles es posible construir, para cada generación en cada país, un índice de riqueza o nivel socioeconómico, el cual permite, a su vez, estimar una serie de indicadores alternativos de movilidad intergeneracional. Para la construcción del índice de riqueza se tuvo en cuenta un conjunto de variables dicótomas que miden la posesión de bienes durables y otros activos del hogar. El índice se estimó para los jefes de hogar (con base en las posesiones actuales) y para los padres (con base en las posesiones cuando sus hijos tenían entre diez y catorce años). El índice de riqueza equivale al componente principal de un análisis factorial tradicional (Torche, 2010).

Claramente la importancia de ciertos bienes durables puede variar de una cohorte a la siguiente y de una generación a la próxima. Por ejemplo, un teléfono fijo era fundamental hace unos años y, por lo tanto, su posesión estaba asociada de manera obvia con el nivel socioeconómico. Actualmente la situación es distinta y muchos hogares acomodados no tienen teléfono fijo, sino un teléfono móvil. Asimismo, la televisión por cable pasó de ser un lujo a ser casi una necesidad. Por tales razones, el cálculo de los índices de riqueza (el análisis factorial) se realizó de manera independiente para cada cohorte ("55-65", "40-54" y "25-39") y cada generación ("padres" e "hijos"). Cabe señalar que las preguntas formuladas

a los "padres" y a los "hijos" y las formuladas en cada país no son las mismas. Por lo tanto, las comparaciones no son expeditas y deben interpretarse con cautela.

El cuadro 1.4 muestra las variables utilizadas en cada país para calcular los índices de riqueza. El análisis —cabe reiterarlo— se hizo de manera independiente para cada una de las tres cohortes. El anexo presenta las medias de cada una de las variables para cada cohorte y cada país. Las diferencias son notables. Por ejemplo, 13 % de los jefes de hogar en Colombia tienen vehículo particular en la cohorte más vieja (de 55 a 65 años) y 10 % en la cohorte más joven (de 25 a 39 años). En Chile, los porcentajes correspondientes son de 9 % y 21 %, y en México, de 11 % y 21 %.

Las variables usadas en la construcción del índice incluyen tanto las más comunes (adecuadas para medir carencias) como las reportadas apenas por una minoría (adecuadas para medir abundancia). Unos países tienen más variables en el primer grupo, y otros, más en el segundo, pero, en general, las variables usadas permiten clasificar a los hogares según su nivel socioeconómico relativo para cada cohorte en cada país.

Los gráficos 1.4, 1.5 y 1.6 dan una idea de la distribución conjunta del índice de riqueza o nivel socioeconómico para padres e hijos[11]. Cada gráfico incluye cuatro diagramas de dispersión: uno para cada una de las tres

Cuadro 1.4. Variables usadas en el cálculo del índice de nivel socioeconómico

País	Padres	Hijos
Chile	Educación primaria, baño, cocina, agua caliente, lavadora, teléfono, televisión, nana, auto	Educación secundaria, baño, agua caliente, microondas, lavadora, teléfono, video, computador, nana, auto
Colombia	Educación primaria, los hijos contaban con educación, carro, casa de vacaciones, estufa, televisión*, equipo de sonido, electricidad, sanitario, pisos, número de cuartos	Educación secundaria, agua caliente, televisión, equipo de sonido, computador, aspiradora, cable, motocicleta, carro, internet, nevera, estufa, microondas
México	Educación primaria, agua, baño, electricidad, estufa, agua caliente, lavadora, teléfono, televisión, carro	Educación secundaria, baño, estufa, electricidad, agua caliente, lavadora, teléfono, televisión, carro

* Solo para la cohorte 1.

11 El índice está estandarizado. Por construcción tiene media 0 y varianza 1. El índice es el promedio ponderado de las variables utilizadas que maximiza el contenido de información (Jackson, 1991).

Gráfico 1.4. Distribución conjunta del índice de riqueza, Chile

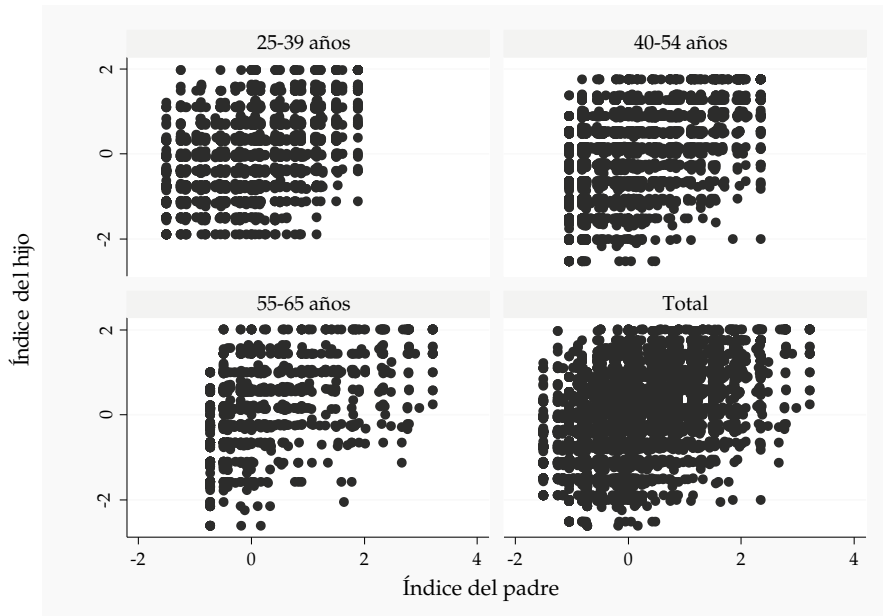


Gráfico 1.5. Distribución conjunta del índice de riqueza, Colombia

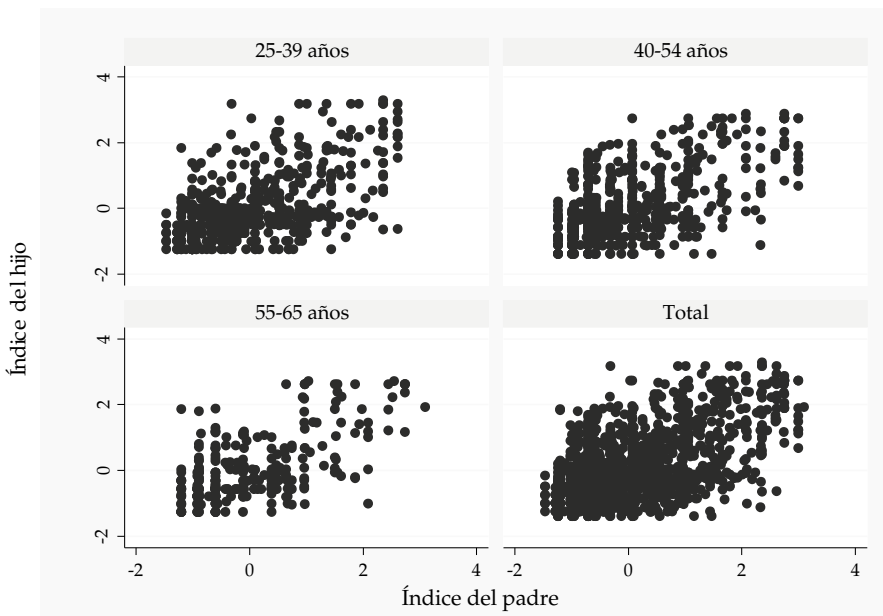
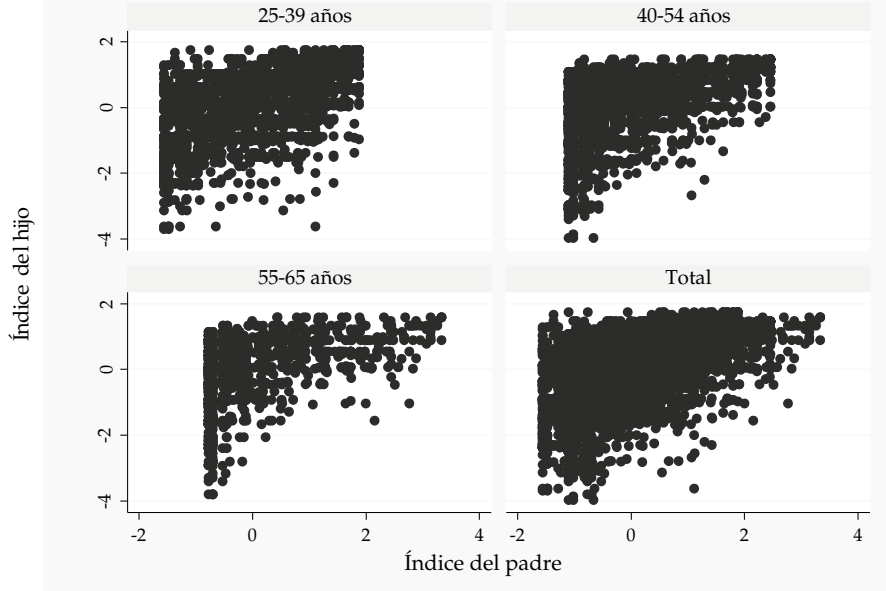


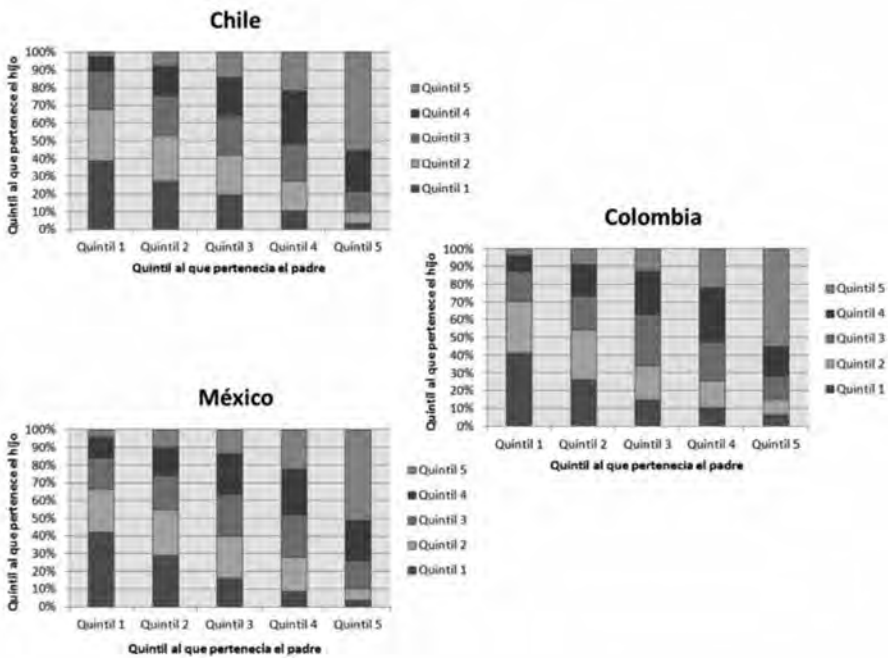
Gráfico 1.6. Distribución conjunta del índice de riqueza, México



cohortes y otro para el total de la muestra. En el caso de Chile (gráfico 1.4), la dispersión toma la forma de un cuadrado, lo que sugiere una variación sustancial en el nivel socioeconómico de los "hijos" a todo lo largo de la distribución de los "padres". En el caso de México (gráfico 1.6), la dispersión toma más la forma de triángulo, lo que sugiere una varianza mucho menor en los resultados de los "hijos" en la parte superior de la distribución de los "padres". El caso de Colombia (gráfico 1.5) sugiere una situación intermedia entre los dos casos anteriores.

Finalmente, el gráfico 1.7 muestra la distribución por quintiles de nivel socioeconómico de los "hijos" para cada quintil de nivel socioeconómico de los "padres". El gráfico promedia los resultados de las tres cohortes analizadas. A primera vista, los resultados son similares entre países. La movilidad hacia arriba es relativamente baja: solo entre 10 y 15 % de los hijos de padres del primer quintil terminan en los dos últimos quintiles. Dicho de otra manera, las trampas de pobreza son ubicuas: casi la mitad de los hijos de padres del primer quintil permanecen en el mismo quintil. Finalmente, la movilidad parece mucho mayor en los quintiles intermedios que en los extremos. Las dinastías más pobres y las más ricas son mucho más persistentes que las demás.

Gráfico 1.7. Cambios en los niveles socioeconómicos



1.5. Resultados

Esta sección presenta los resultados de las estimaciones de los indicadores de movilidad social, los cuales permiten hacer un análisis comparativo no solo de los niveles de movilidad social, sino también de los cambios en el tiempo. Primero se presentan los resultados para los indicadores basados en los años de educación y luego los indicadores basados en el índice de nivel socioeconómico.

• Movilidad educativa

El cuadro 1.5 presenta los resultados de la estimación de la ecuación (1). Los resultados se presentan por separado para cada país, y dentro de cada uno de los países, por género y por cohorte. Además, este mismo cuadro presenta los resultados al coeficiente β, el indicador de movilidad usado en este trabajo.

Los resultados muestran que el coeficiente β es menor en Chile y mayor en Colombia. En general, las estimaciones sugieren una jerarquía bien definida en los niveles de movilidad intergeneracional para los tres países analizados: Chile, México y Colombia. Otros hechos merecen resaltarse:

Cuadro 1.5. Regresiones de educación

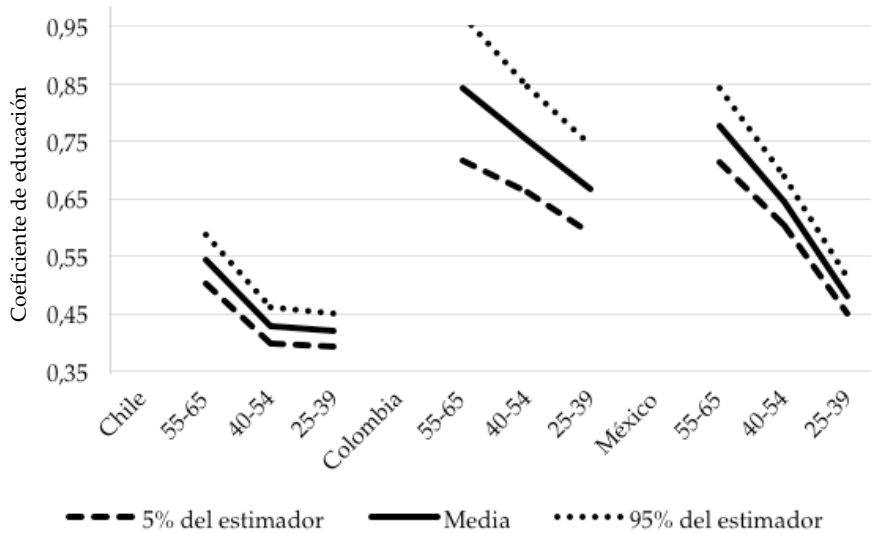
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Variables		**Regresión educación total**	**Regresión educación hombre**	**Regresión educación mujer**	**Regresión educación 25-39**	**Regresión educación 40-54**	**Regresión educación 55-65**
Chile	Educación padre	0,46*	0,48*	0,45*	0,42*	0,43*	0,54*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	7,17*	7,41*	6,93*	7,98*	7,68*	5,55*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Observaciones	5.854	2.869	2.985	1.907	2.663	1.284
	R^2	0,31	0,33	0,30	0,31	0,27	0,35
Colombia	Educación padre	0,74*	0,75*	0,72*	0,67*	0,75*	0,84*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	4,34*	4,20*	4,70*	4,90*	4,62*	2,86*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Observaciones	1.594	1.155	439	591	701	302
	R^2	0,32	0,34	0,28	0,33	0,27	0,37
México	Educación padre	0,63*	0,63*	0,63*	0,48*	0,65*	0,78*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	5,33*	5,41*	4,67*	6,56*	5,49*	3,45*
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Observaciones	6.267	5.585	682	2.689	2.363	1.215
	R^2	0,30	0,30	0,33	0,26	0,28	0,32

P-valor robusto en paréntesis
* p<0,001

los coeficientes estimados son muy similares para hombres y mujeres, las cohortes más jóvenes tienen coeficientes menores (esto es, parecen disfrutar de mayor movilidad) y el aumento de la movilidad fue mayor en México que en Chile y en Colombia.

El gráfico 1.8 resume los resultados. En Chile, la movilidad es mayor, pero el progreso parece haberse estancado abruptamente. En México, la movilidad toma valores intermedios, pero ha aumentado de manera rápida y continua. En Colombia, la movilidad es relativamente baja, pero el progreso ha sido sistemático. El grado de movilidad de la cohorte más

Gráfico 1.8. Resumen resultados de movilidad educativa

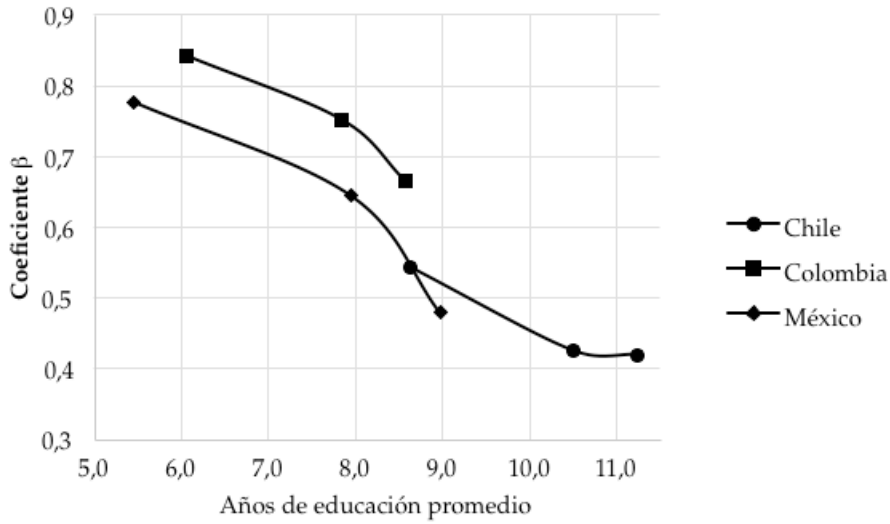


joven de Colombia todavía es muy inferior al de la cohorte más vieja de Chile.

El gráfico 1.9 muestra, para cada país y cada cohorte, la relación entre los años promedio de educación y el coeficiente β. La relación es lineal en Colombia, cóncava en Chile y convexa en México. Durante las últimas décadas y en comparación con las décadas precedentes, en Chile la movilidad progresó más lentamente dado el progreso educativo; en Colombia lo hizo a un ritmo similar; y en México, a un ritmo más acelerado. Dicho de otra manera, en México, el progreso educativo parece haber sido más conducente a la movilidad intergeneracional que en Chile. Colombia es un caso intermedio.

Los resultados sugieren que, en Colombia, el progreso educativo ha sido insuficiente para acelerar decididamente la movilidad intergeneracional. Este resultado es preocupante, habida cuenta del descenso en los retornos a la educación secundaria y el aumento de los retornos a la educación superior observados en Colombia en los años recientes (Cornia, 2012). Sin un progreso educativo más acelerado será difícil esperar una aceleración significativa de la movilidad social en el futuro.

Gráfico 1.9. Coeficiente β *vs.* años de educación promedio



• Movilidad en el nivel socioeconómico

El cuadro 1.6 presenta los resultados de la estimación de la ecuación (1) para el índice de riqueza o nivel socioeconómico. Como ya se dijo, las comparaciones entre países pueden ser problemáticas, pues los componentes del índice no son exactamente los mismos en los tres países estudiados. Además, las comparaciones entre cohortes o grupos de edad pueden verse afectadas por el ciclo de vida: por la acumulación gradual de bienes durables que ocurre a medida que los individuos pasan de una cohorte a otra. Sin embargo, como también se mencionó anteriormente, los índices están calculados independientemente para cada cohorte y cada país, lo que, en principio, aminora los problemas mencionados.

Los resultados muestran que Colombia tiene los mayores coeficientes β, es decir, los niveles más bajos de movilidad. Chile y México tienen coeficientes muy similares. Nuevamente, no hay diferencias sustanciales entre hombres y mujeres. En este caso, al contrario del análisis anterior basado en los años de educación, la movilidad no parece mejorar con el paso del tiempo. Todo lo contrario, en México y en Chile los coeficientes β aumentan al pasar de las cohortes más viejas a las más jóvenes. En Colombia,

Cuadro 1.6. Regresiones del índice de nivel socioeconómico

Variables		(1) Regresión total	(2) Regresión hombre	(3) Regresión mujer	(4) Regresión 25-39	(5) Regresión 40-54	(6) Regresión 55-65
Chile	Índice del padre	0,49**	0,50**	0,47**	0,53**	0,49**	0,42**
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	-0,02	-0,01	-0,17**	-0,01	-0,02	-0,01
		(0,15)	(0,53)	(0,00)	(0,40)	(0,31)	(0,57)
	Observaciones	6.699	5.871	828	2.736	2.572	1.364
	R^2	0,24	0,24	0,25	0,28	0,23	0,18
Colombia	Índice del padre	0,60**	0,63**	0,52**	0,59**	0,60**	0,62**
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	0,00	0,02	-0,04	0,00	0,00	0,01
		(0,92)	(0,42)	(0,30)	(0,99)	(0,96)	(0,89)
	Observaciones	1,55	1.126	424	579	677	294
	R^2	0,36	0,38	0,32	0,35	0,37	0,38
México	Índice del padre	0,49**	0,50**	0,47**	0,54**	0,48**	0,42**
		(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
	Constante	0,00	0,02*	-0,17**	0,00	0,00	0,00
		(0,82)	(0,03)	(0,00)	(0,86)	(0,86)	(0,99)
	Observaciones	6.426	5.719	707	2.737	2.431	1.258
	R^2	0,24	0,25	0,24	0,29	0,24	0,18

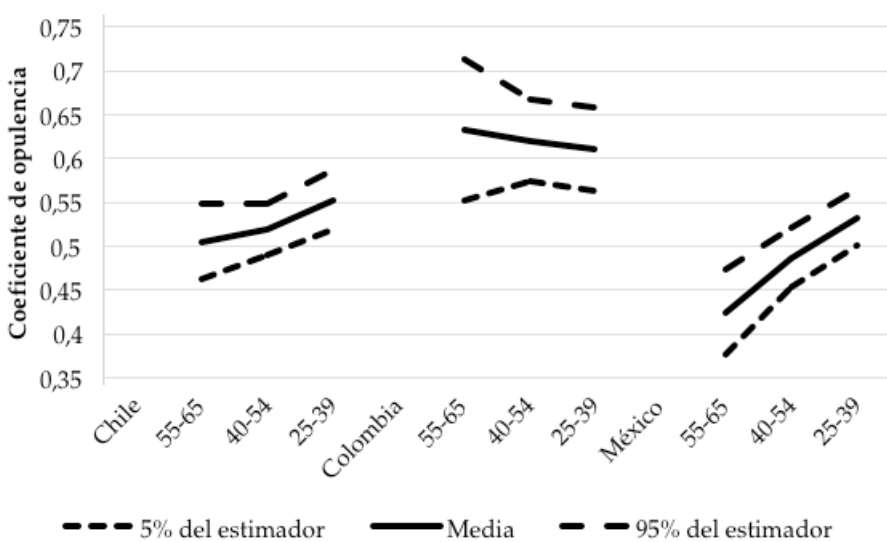
P-valor robusto en paréntesis
** p<0,01, * p<0,05

los coeficientes son similares entre cohortes. Estas comparaciones, sin embargo, deben interpretarse con cuidado, dados los efectos de ciclo de vida ya mencionados.

El gráfico 1.10 resume los resultados. En Colombia, la movilidad es inferior y relativamente más estable que en Chile y México. Las diferencias entre países y cohortes son menores en este caso que en el anterior: no todas las diferencias son estadísticamente significativas. Los resultados sugieren, en todo caso, que la movilidad social medida a partir de los años de educación puede seguir una trayectoria diferente, opuesta si se quiere, a la movilidad social medida a partir de un índice de riqueza[12]. Según los resultados, la primera ha mejorado con el paso del tiempo, mientras la segunda, no.

Los indicadores de riqueza no tienen una interpretación *cardinal* evidente, su utilidad es en esencia *ordinal*. Tiene sentido, por lo tanto, complementar las mediciones de movilidad presentadas anteriormente con las matrices de transición. El cuadro 1.7 presenta las matrices para cada cohorte de cada uno de los tres países analizados. Las matrices muestran los

Gráfico 1.10. Resumen de los resultados de movilidad por nivel socioeconómico



12 Un ejercicio que controla parcialmente por los efectos de ciclo de vida de los "padres" muestra que, al menos en el caso colombiano, la movilidad sí aumenta en el tiempo, esto es, al pasar de las cohortes más viejas a las más jóvenes.

Cuadro 1.7. Matrices de transición

Ubicación del padre		Ubicación del jefe del hogar										Cohorte
		40% Inferior	40% Medio	20% Superior	40% Inferior	40% Medio	20% Superior	40% Inferior	40% Medio	20% Superior		
	40% Inferior	61%	33%	6%	65%	30%	5%	61%	31%	7%	25-39	
	40% Medio	35%	49%	17%	28%	53%	19%	34%	49%	17%		
	20% Superior	8%	37%	56%	14%	33%	53%	10%	39%	52%		
	40% Inferior	59%	36%	5%	61%	33%	6%	62%	32%	7%	40-54	
	40% Medio	35%	47%	17%	30%	53%	17%	34%	49%	18%		
	20% Superior	11%	34%	55%	19%	29%	53%	10%	38%	52%		
	40% Inferior	62%	35%	3%	62%	31%	7%	58%	35%	6%	55-65	
	40% Medio	33%	47%	20%	33%	55%	12%	36%	45%	19%		
	20% Superior	10%	36%	54%	10%	28%	62%	11%	40%	49%		
		Chile			Colombia			México				
		País										

movimientos entre el 40 % inferior (quintiles 1 y 2), el 40 % intermedio (quintiles 3 y 4) y el 20 % superior (quintil 5). Como se mencionó en la sección 1.3, la suma de los elementos de cada una de las filas debe ser igual a 1.

Las matrices relevan algunos hechos interesantes. Primero, el ascenso desde uno de los dos quintiles inferiores hasta el quintil superior es poco probable en todos los países y en todas las cohortes. En Colombia, por ejemplo, 7 % de los individuos logró pasar de la primera a la última categoría en la cohorte más joven. Segundo, los estratos medios tienen una mayor probabilidad de descender que de ascender socialmente. Y tercero, la probabilidad de ascenso del primer escalón al segundo es relativamente alta. Las mayores barreras a la movilidad están arriba, no en el centro.

1.6. Conclusiones

La discusión sobre la existencia o no de movilidad social en Colombia enfrentó por mucho tiempo opiniones opuestas sin mucho sustento fáctico. Algunos científicos sociales se ocuparon del tema, pero sus análisis estuvieron basados en percepciones y anécdotas.

Las comparaciones internacionales eran escasas, como resultado de la ausencia de bases de datos longitudinales. La evidencia disponible ubicaba a Colombia en un lugar incómodo dentro del conjunto de países latinoamericanos: los estudios previos mostraban que la movilidad era relativamente baja, pero que había aumentado durante las últimas décadas.

Este trabajo muestra que, efectivamente, la movilidad en Colombia es baja en comparación con otros países de la región, tanto si se mide con base en los años de educación como con base en un indicador de riqueza sustentado en la posesión de bienes durables y otros activos fijos del hogar.

La movilidad sí parece haber aumentado, pero el progreso educativo ha sido insuficiente para reducir las diferencias iniciales con otros países latinoamericanos.

Los menores niveles de movilidad hacen aún más preocupante los mayores niveles de desigualdad observados recientemente en el país (Cornia, 2012). La persistencia de la desigualdad en Colombia coincide con la ausencia de oportunidades de ascenso social.

Referencias

Beals, R. L. (1953). Social stratification in Latin Americal. *American Journal of Sociology*, *58*(4), 327

Behrman, J., Gaviria, A. & Székely, M. (2001). Intergenerational mobility in Latin America. *Economic, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, *2*(1).

Berry, A. & Urrutia, M. (1975). *Income Distribution in Colombia*. New Haven: Yale University Press.

Blanden, J. (2009). *How much can we learn from international comparisons of intergenerational mobility?* Londres: Centre for the Economics of Education.

Cornia, G. A. (2012). *Inequality trends and their determinants*. United Nations University. Working Paper No. 2012/03.

Galiani, S. (2006). *Notes on social mobility*. Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Gaviria, A. (2007). Social mobility and preferences for redistribution in Latin America. *Economic, Journal of the Latin American and Caribbean Economic Associatio*n, *8*(1).

Hassler, J., Rodríguez Mora, J., & Zeira, J. (2007). Inequality and mobility. *Journal of Economic Growth*, *12*(3).

Hertz, T., Jayasundera, T., Piraino, P., Selcuk, S., Smith, N., & Verashchagina, A. (2007). The inheritance of educational inequality: international comparisons and fifty-year trends. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, *7*(2).

Krebs, T., Krishna, P., & Maloney, W. (2011). *Income dynamics, mobility and welfare in developing countries.* Documento no publicado.

Parra, R. (1973). *Análisis de un mito: la educación como factor de movilidad social en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Departamento de Educación.

Reichel-Dolmatoff, G. (1952). Notas sobre la clase media en Colombia. *Ciencias sociales*, *13*, 2-4.

Smith, T. L. (1950). Observations on the middle class in Colombia, en *Materiales para el estudio de la clase media en la América*

Latina. Publicaciones de la Oficina de Ciencias Sociales, Unión Panamericana, Washington, D.C.

Torche, F. (2010). Movilidad intergeneracional en México: primeros resultados de la encuesta ESRU de movilidad social en México. Nueva York: Mimeo, New York University.

Young, M. (1967). *The Rise of the Meritocracy, 1870-2033*. Londres: Pelican Books.

Anexo

Promedios de las variables usadas en la construcción del índice de riqueza

Cuadro A 1.1. Condiciones de los padres en Chile

Grupo de edad	Educación primaria	Los hijos contaban con educación	Cocina	Agua caliente	Lavadora
25-39	0,41	0,69	0,75	0,39	0,44
40-54	0,31	0,61	0,57	0,32	0,27
55-65	0,22	0,44	0,3	0,23	0,12
Total	0,33	0,6	0,57	0,32	0,29
Grupo de edad	**Teléfono**	**Televisión**	**Nana**	**Auto**	**Baño**
25-39	0,2	0,73	0,11	0,21	0,65
40-54	0,15	0,39	0,11	0,13	0,55
55-65	0,11	0,1	0,11	0,09	0,42
Total	0,16	0,44	0,11	0,15	0,55

Cuadro A 1.2. Condiciones de los jefes de hogar en Chile

Grupo de edad	Educación secundaria	Baño	Agua caliente	Microondas	Lavadora
25-39	0,26	0,88	0,70	0,38	0,93
40-54	0,27	0,95	0,79	0,50	0,95
55-65	0,25	0,97	0,82	0,50	0,96
Total	0,26	0,93	0,77	0,46	0,95
Grupo de edad	**Teléfono**	**Video**	**Computador**	**Nana**	**Auto**
25-39	0,63	0,50	0,30	0,11	0,32
40-54	0,79	0,55	0,41	0,10	0,43
55-65	0,84	0,49	0,30	0,08	0,38
Total	0,75	0,52	0,35	0,10	0,38

Cuadro A 1.3. Condiciones de los padres en Colombia

Grupo de edad	Educación primaria	Los hijos contaban con educación	Carro	Casa de vacaciones	Pisos	Sanitario
25-39	0,24	0,92	0,08	0,11	0,23	0,64
40-54	0,14	0,86	0,06	0,10	0,18	0,50
55-65	0,14	0,77	0,06	0,11	0,15	0,42
Total	0,18	0,86	0,07	0,10	0,19	0,54
Grupo de edad	**Estufa**	**Televisión**	**Equipo de sonido**	**Electricidad**	**Número de cuartos**	
25-39	0,41	0,22	0,20	0,67	0,75	
40-54	0,27	0,05	0,11	0,52	0,73	
55-65	0,17	0,01	0,05	0,41	0,71	
Total	0,30	0,10	0,13	0,56	0,74	

Cuadro A 1.4. Condiciones de los hijos en Colombia

Grupo de edad	Educación secundaria	Agua caliente	Televisión	Equipo de sonido	Computador
25-39	0,17	0,14	0,89	0,46	0,22
40-54	0,17	0,17	0,91	0,5	0,29
55-65	0,13	0,21	0,89	0,47	0,28
Total	0,16	0,17	0,9	0,48	0,26
Grupo de edad	**Aspiradora**	**Cable**	**Motocicleta**	**Carro**	**Microondas**
25-39	0,04	0,41	0,18	0,11	0,14
40-54	0,07	0,43	0,16	0,12	0,17
55-65	0,1	0,38	0,13	0,15	0,16
Total	0,06	0,41	0,16	0,12	0,16
Grupo de edad	**Internet**	**Nevera**	**Estufa**		
25-39	0,14	0,69	0,75		
40-54	0,2	0,76	0,79		
55-65	0,21	0,77	0,79		
Total	0,18	0,73	0,77		

Cuadro A 1.5. Condiciones de los padres en México

Grupo de edad	Educación primaria	El hijo contaba con educación	Agua	Baño	Electricidad
25-39	0,21	0,63	0,65	0,55	0,81
40-54	0,11	0,46	0,49	0,39	0,68
55-65	0,06	0,23	0,34	0,27	0,48
Total	0,14	0,49	0,53	0,43	0,69
Grupo de edad	**Estufa**	**Agua caliente**	**Lavadora**	**Teléfono**	**Televisión**
25-39	0,64	0,32	0,31	0,19	0,58
40-54	0,46	0,23	0,18	0,12	0,38
55-65	0,26	0,15	0,10	0,07	0,19
Total	0,50	0,25	0,22	0,14	0,43
Grupo de edad	**Carro**	**Local comercial**	**Terreno en el campo**		
25-39	0,23	0,13	0,24		
40-54	0,17	0,10	0,30		
55-65	0,10	0,07	0,37		
Total	0,18	0,11	0,29		

Cuadro A 1.6. Condiciones de los hijos en México

Grupo de edad	Educación secundaria	Televisión	Baño	Estufa
25-39	0,11	0,93	0,84	0,94
40-54	0,14	0,92	0,85	0,94
55-65	0,09	0,91	0,85	0,94
Total	0,12	0,92	0,84	0,94
Grupo de edad	**Electricidad**	**Agua**	**Lavadora**	**Teléfono**
25-39	0,98	0,56	0,69	0,42
40-54	0,99	0,60	0,75	0,58
55-65	0,99	0,61	0,72	0,55
Total	0,98	0,58	0,72	0,51

Grupo de edad	Carro	Local comercial	Terreno en el campo
25-39	0,40	0,12	0,10
40-54	0,45	0,16	0,15
55-65	0,40	0,15	0,20
Total	0,42	0,14	0,14

CAPÍTULO 2

DESIGUALDAD DE RESULTADOS Y OPORTUNIDADES EN COLOMBIA: 1997-2010*

*Francisco H. G. Ferreira***

*Marcela Meléndez****

2.1. Introducción

Este documento presenta un diagnóstico de la equidad en Colombia que tiene por objeto comunicar la situación de desigualdad extrema que ha alcanzado nuestra sociedad y motivar propuestas de reforma que permitan transitar en el mediano y largo plazo hacia una sociedad más equitativa y mejor equipada para conseguir mayores niveles de desarrollo en el futuro.

Para realizar este diagnóstico es necesario tener un acuerdo acerca de lo que se entiende por equidad, porque a pesar de que hay un sentido de justicia que comparten todas las visiones, el concepto de equidad puede

* Este documento fue preparado en el marco de la Misión de Equidad y Movilidad Social del Departamento Nacional de Planeación. Agradecemos la colaboración de Paula Mejía y Carlos Hurtado, y los comentarios de Armando Montenegro, Roberto Angulo, Carlos Eduardo Vélez, Guillermo Perry, Luis Felipe López-Calva y demás participantes en los seminarios de la Misión. Este estudio fue financiado por el Departamento Nacional de Planeación mediante el contrato No. 360-2011. Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no deben ser atribuidas al Departamento Nacional de Planeación, ni al Banco Mundial, ni a sus directores o a los países que estos representan.

** Economista Principal en el Departamento de Investigación del Banco Mundial, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Economista Jefe para África del Banco Mundial.

*** Socio Director de ECON ESTUDIO y Profesora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

significar cosas distintas para diferentes personas. Aquí se adopta la definición de equidad, originalmente propuesta por Bourguignon et al. (2007a), que se basa en dos principios básicos: la igualdad de oportunidades y la ausencia de situaciones de privación absoluta.

Hay igualdad de oportunidades cuando los resultados que consigue una persona a lo largo de su vida, en sus varias dimensiones, reflejan en mayor parte su esfuerzo y talento[1] y no circunstancias predeterminadas, como su género, raza, lugar de nacimiento, orígenes de familia o el grupo social al que la persona pertenece al nacer, todas ellas condiciones sobre las que un individuo no tiene ninguna influencia. Esta definición se desprende directamente del marco propuesto por Roemer (1998) para pensar en la política para la igualdad de oportunidades. Según este, la población se concibe dividida en grupos de personas, que este autor llama *tipos*, que comparten circunstancias idénticas pero pueden ejercer niveles distintos de esfuerzo, los cuales pueden ser ordenados según su nivel de ventaja. Roemer define la política para la equidad como aquella que maximiza la ventaja promedio de los *tipos* de población más desfavorecidos.

La ausencia de situaciones de privación absoluta se refiere a la decisión de algunas sociedades de intervenir para proteger a los más necesitados (bajo algún umbral absoluto de necesidad), incluso si el principio de igualdad de oportunidades se ha respetado y los individuos se encuentran en situación de necesidad extrema a pesar de haber tenido una asignación justa de oportunidades como los demás.

Esta aproximación tiene en cuenta que las circunstancias predeterminadas o la pertenencia a un grupo preespecificado afectan las oportunidades de una persona de dos maneras. Por una parte, afectan su dotación inicial de activos (riqueza física en la forma de tierras, activos financieros u otras propiedades), sus antecedentes familiares (el capital humano, social y cultural de los padres), y su acceso a servicios públicos e infraestructura (a veces llamado capital geográfico). Por otra, las circunstancias iniciales con frecuencia afectan la manera en la que una persona es tratada por las instituciones con las que debe interactuar (por ejemplo, discriminación en el trabajo o ante la justicia). Cuando las reglas no se aplican mediante procesos justos, las oportunidades de las personas se vuelven desiguales.

A pesar del reconocimiento general de que la mayor equidad no solo es deseable por sí misma, sino también por ser instrumental para alcanzar una sociedad más próspera en el largo plazo, las sociedades difícilmente

1 Existen discrepancias filosóficas —y empíricas— en cuanto a si el talento está relacionado con el esfuerzo o, al contrario, está determinado por las circunstancias.

toman decisiones socialmente óptimas que reflejen estas preferencias. Esto ocurre porque los sistemas políticos, que son el resultado de la interacción de grupos que buscan proteger sus propios intereses, no siempre asignan el mismo peso a las preferencias de todos los individuos. Cuando los intereses de los grupos dominantes están alineados con intereses colectivos más amplios, las decisiones son para el bien común. Pero cuando no lo están, los resultados no son necesariamente justos ni eficientes. Las situaciones en las que un grupo de la población enfrenta un conjunto de oportunidades que en el largo plazo son sistemáticamente peores que las de otro grupo, cuando podría existir un equilibrio en que esto pudiera ser distinto, son *trampas de desigualdad*.

Una trampa se materializa por la persistencia de desigualdades sociales, económicas y políticas que conectan las circunstancias y el esfuerzo de una persona con los de las generaciones previas y hacen que las decisiones de política reflejen esa distribución desigual de poder. Las trampas de desigualdad tienen dos implicaciones. Por una parte, contribuyen a la persistencia de la desigualdad de oportunidades. Por otra, pueden representar costos de eficiencia en términos agregados[2]. Por ejemplo, cuando la desigualdad de riqueza da lugar a una desigualdad en los procesos políticos y sociales de modo que estos favorezcan a grupos particulares, esto puede generar instituciones económicas para la búsqueda de rentas que alejan la economía del equilibrio eficiente en el cual se maximizaría el bienestar de la sociedad[3].

¿Qué tanto está la sociedad colombiana atrapada en una trampa de desigualdad? ¿Qué tanto dependen los logros de un individuo a lo largo de su vida de sus circunstancias al nacer y qué tanto de su propio esfuerzo? ¿Cuáles son las circunstancias que podrían ser modificadas mediante intervenciones de política pública para que Colombia transite, en el mediano plazo, a una situación de mayor equidad? Estas son las preguntas que aborda esta investigación.

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. La sección 2.2 introduce el diagnóstico de equidad que se presenta en este documento con un recuento de los hallazgos de estudios previos que habían abordado el tema de la desigualdad en Colombia y con un análisis de la

2 Ver la discusión en Bourguignon et al. (2007a).

3 La literatura de sociedades buscadoras de renta fue iniciada por Krueger (1974). Otros ejemplos de investigaciones que exploran los costos de eficiencia asociados con diferentes mecanismos de influencia son Haber y Kantor (2004), Haber y Maurer (2004), y Banerjee et al. (2001).

desigualdad de resultados que ilustra las enormes diferencias a lo largo de la distribución. La sección 2.3 es la parte central del documento, en la que se examina en qué medida las circunstancias de una persona al nacer determinan los resultados de esa persona a lo largo de su vida. La última sección presenta las conclusiones del ejercicio.

2.2. Motivación

2.2.1. Hallazgos previos

Hay estudios que han abordado previamente el tema de la desigualdad en Colombia. En general, se trata de estudios que se han concentrado en el análisis de la desigualdad de resultados. Para contextualizar y explicar el resto del documento, en esta sección se reseñan las contribuciones más notables.

La primera de ellas es el ejercicio realizado por Urrutia y Berry (1975) que tuvo por objeto describir la tendencia de la distribución del ingreso y discutir algunas políticas económicas para mejorarla. Apoyados en la Encuesta de Empleo y Desempleo del CEDE y en el Censo Agropecuario, estos autores calculan coeficientes de Gini[4] y encuentran que aunque en 1964 el ingreso en Colombia estaba muy concentrado (Gini de 0,57), venía mejorando desde 1950 (cuando se alcanzó un Gini de 0,62). El análisis del posible impacto de un conjunto de políticas (fiscal, educativa, reforma agraria y política financiera) sobre la distribución del ingreso los lleva a concluir que un mayor gasto público en educación primaria, mediante el subsidio al gasto educacional de las familias pobres, mejoraría directamente la distribución, y que tanto la redistribución de activos como la reorientación de la política económica para transferir poder de consumo a los pobres eran políticas necesarias para asegurar que los hogares de ingresos más bajos se beneficiaran del crecimiento económico. Señalan que, dada la estructura socioeconómica del país, es posiblemente más fácil lograr una política económica de transferencias a través del sistema fiscal que una redistribución directa de los activos físicos.

Reyes (1988) estudia la evolución de la distribución de los ingresos laborales urbanos y su relación con el ciclo económico entre 1976 y 1985. Usa

4 El coeficiente de Gini es una medida que se utiliza normalmente para medir la desigualdad en los ingresos, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual. Es un número entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la igualdad perfecta (cuando todos tienen el mismo ingreso) y 1, a la perfecta desigualdad (cuando una persona tiene todos los ingresos y los demás, ninguno).

un índice de Theil calculado a partir de las Encuestas de Hogares del DANE para analizar la evolución de la distribución del ingreso en Colombia durante este período y encuentra que dicha distribución tiene un comportamiento procíclico respecto al empleo y a los salarios reales. Por otro lado, estos cambios en la distribución del ingreso parecen estar más asociados con los cambios en los salarios reales que con el empleo. Entre 1976 y 1985, el 50 % más pobre de la población ocupada sistemáticamente ganó con la mejora en la distribución del ingreso, aunque sus principales beneficiarios no fueron los más pobres, y las personas con nivel de educación secundaria o superior aumentaron significativamente su participación en el empleo, frente a personas con educación primaria o menos. La conclusión de este documento es que si el crecimiento y el empleo vienen acompañados de un aumento de los salarios reales, el resultado más probable es una mejor distribución del ingreso; y ocurre lo contrario si el crecimiento o la recuperación se hacen a costa de los salarios.

Londoño (1995) busca validar empíricamente la hipótesis de Kuznets para Colombia, según la cual la desigualdad del ingreso aumenta mientras un país se desarrolla, y luego, cuando se alcanza un determinado nivel de desarrollo, comienza a caer. Examina la evolución del coeficiente Gini en el período 1938-1988 utilizando un modelo de Equilibrio General Computable en el que considera la interacción entre la oferta y demanda de factores productivos con diferentes grados de movilidad y los movimientos de la distribución del ingreso, y encuentra que Colombia tenía un Gini un poco por debajo de 0,46 en 1938, que en 1964 alcanzó 0,56, y para finales de los ochenta se acomodó cerca de 0,48. Esta tendencia es similar a la observada en Inglaterra entre 1688 y 1930. Londoño concluye que lo que en Inglaterra pasó en 200 años, en Colombia ocurrió en 50 años y que el comportamiento de la desigualdad en Colombia entre 1938 y 1988 es acorde con la teoría de Kuznets. Sin embargo, los factores que explican la evolución de la desigualdad en el caso colombiano son distintos a los identificados en el caso de Inglaterra (el crecimiento del ingreso o la migración a las ciudades apenas da cuenta de una leve variación en la desigualdad en el ingreso). En el caso colombiano, la evolución de la desigualdad se explica más por el movimiento de los precios relativos de la tierra y el capital humano.

Núñez y Sánchez (1998) investigan los determinantes de la desigualdad del ingreso laboral y los cambios en la desigualdad, utilizando la teoría de la descomposición del ingreso por componentes factoriales elaborada por Shorrocks (1982) y las ecuaciones de Mincer. Estos autores encuentran que el factor que más contribuye a la concentración del ingreso es

la educación, que en 1996 explicaba el 23 % de la concentración. En términos de recomendaciones de política, plantean que para mejorar la distribución del ingreso laboral es necesario, por el lado de la oferta, crear programas de capacitación dirigidos a los trabajadores de menor productividad y expandir la cobertura de la educación superior, y, por el lado de la demanda, impulsar reformas laborales que aumenten la flexibilidad del mercado laboral.

Londoño y Székely (2000) examinan los cambios en pobreza y desigualdad en los países de América Latina entre 1970 y 1995. Con base en indicadores de desigualdad construidos para trece países, encuentran que los años sesenta se caracterizaron por una reducción en el número y proporción de pobres, mientras que los años ochenta presentaron la tendencia contraria. La década de los noventa, contrario a lo que se pensaba, no logró un descenso de la pobreza y la desigualdad, a pesar de ser una época de estabilidad y recuperación económica. Estos autores también encontraron que la desigualdad dentro de los países contribuye más a la desigualdad de la región que la desigualdad entre países.

Ocampo, Sánchez y Tovar (2000) estudian el comportamiento y los cambios del mercado laboral en Colombia y sus efectos sobre la distribución del ingreso y la pobreza tanto para el agregado nacional como para los sectores urbano y rural en la década de los noventa. Aplican la metodología de Paes de Barros (2000) a las Encuestas Nacionales de Hogares (ENH) de septiembre de 1991 y 1997, lo cual consiste en simular cómo habría sido la distribución del ingreso y la pobreza en 1997 si hubieran prevalecido las condiciones del mercado laboral de 1991 (tasa de participación, tasa de desempleo, distribución sectorial del empleo e ingresos laborales), y encuentran que los indicadores de distribución del ingreso y de pobreza habrían sido mejores de lo que fueron. El coeficiente de Gini habría sido de 0,53 (comparado con el observado 0,56) y el indicador de pobreza habría estado 0,012 puntos por debajo del observado. La reubicación del empleo agrícola y manufacturero a los sectores de servicios y los cambios en los salarios relativos de estos sectores explican, respectivamente, el 22,3 % y el 32,0 % de los cambios en el coeficiente de Gini.

Bonilla (2008) emplea las Encuestas de Ingresos y Gastos (EIG) de 2006 y 2007 del DANE para medir la importancia de las diferencias *interregionales* en la desigualdad de hogares y ocupados y para evaluar cuál es el aporte de cada región a estas diferencias, para analizar si dicha desigualdad tiene algún patrón espacial; y, por último, para evaluar si la desigualdad de las regiones tiene relación con su nivel de ingreso. Para lo primero, realiza descomposiciones de los índices de desigualdad por subgrupos; para

lo segundo, efectúa una prueba de dependencia espacial basada en Rey (2004); y para lo tercero, evalúa la hipótesis de Kuznets al nivel de cada región. Encuentra que las diferencias entre departamentos y ciudades pesan por lo menos tanto en la desigualdad total de hogares y ocupados como las diferencias entre niveles de educación, y que los departamentos y las ciudades más equitativos son los de ingreso medio, mientras que los ricos y los pobres forman casi siempre parte del grupo de los más desiguales.

En un trabajo sobre América Latina, con resultados que aplican al caso colombiano, López y Perry (2008) caracterizan la desigualdad en el continente y el papel del Estado para mitigarla por medio de impuestos a los más ricos y transferencias a los más pobres, y examinan los canales por los que la desigualdad del ingreso resulta en tasas de crecimiento bajas y en la volatilidad del producto. Usando los datos *Povcal* del Banco Mundial, muestran que América Latina es la región más desigual del mundo, junto con el África Subsahariana; que, si bien los más pobres se benefician cuando la economía crece, lo hacen en menor proporción que los "no pobres", lo que se traduce en mayor desigualdad[5], y que la política fiscal de los gobiernos no está bien direccionada hacia la reducción de la desigualdad, o, al menos, no tanto como en Europa. Mientras que en Europa las transferencias reducen la desigualdad en cerca de 10 puntos porcentuales, en América Latina este impacto es de apenas 2 puntos. En general, el gasto público en América Latina es mucho menos progresivo que en los países desarrollados. Esto se debe, por un lado, al peso desproporcionado que tiene el gasto público en los deciles más altos (mediante subsidios generalizados al consumo de energía, las pensiones y la educación superior), y, por el otro, a la importancia relativamente menor de las transferencias focalizadas. De acuerdo con los autores, la desigualdad del ingreso resulta en tasas de crecimiento bajas debido a su relación con la criminalidad y la violencia, la baja acumulación del capital físico y humano entre los más pobres, y la volatilidad del producto.

Finalmente, el trabajo quizás más similar en espíritu al ejercicio que nos proponemos es el de Vélez et al. (2010) que estudia el acceso a los servicios de salud, educación, agua potable y otros, de los infantes, niños y jóvenes colombianos. Vélez et al. construyen Índices de Oportunidades Humanas (IOH) que utilizan para identificar las circunstancias de los niños

5 Este resultado contrasta con las conclusiones de Dollar y Kraay (2002), quienes encuentran que, en promedio, los ingresos de los más pobres crecen o caen en la misma proporción que el ingreso promedio, por lo que las políticas encaminadas a generar crecimiento económico no tienen efecto sobre la distribución del ingreso.

y jóvenes que se asocian con las oportunidades a los que estos tienen acceso. Encuentran que las cuatro circunstancias más asociadas con la inequidad son la educación de los padres, la localización urbano-rural, la región donde se halla el hogar, y la presencia de hijos, adultos mayores de 65 años y discapacitados en el hogar. Adicionalmente, concluyen que aunque la desigualdad de ingresos en Colombia es persistente, entre 1997 y 2008 se han logrado importantes avances en el IOH agregado para infantes, niños y jóvenes. Es importante notar que estos autores exploran dimensiones de desigualdad distintas a la que es central en este documento. En este caso, la palabra "oportunidades" hace referencia al acceso a servicios y otras condiciones de la calidad de vida de la población de los menores. Las variables, que en este trabajo se emplean como variables de resultado, en nuestro ejercicio hacen parte del conjunto de circunstancias que pueden o no determinar los logros de un individuo a lo largo de la vida.

2.2.2. *Desigualdad de resultados*

Colombia no se veía bien hace unos años y no se ve bien ahora en términos de igualdad de resultados. Aunque, como veremos, las medidas de desigualdad muestran una evolución positiva entre 1993 y 2010, en nivel estos coeficientes todavía son excesivamente altos, y, en el contexto de América Latina, Colombia se encuentra en el extremo de la mayor desigualdad de ingreso, al lado de Haití.

En esta sección, se presentan medidas de desigualdad en Colombia a través del tiempo y algunas estadísticas que buscan ilustrar las enormes diferencias a lo largo de la distribución.

2.2.2.1. Medidas de desigualdad

Se han calculado medidas de desigualdad tanto para el ingreso como para el gasto (o consumo) de los hogares y, en ambos casos, en dos versiones: una, en la que el total del hogar se divide por el número de personas que hacen parte de él (ingreso o gasto *per capita*), y otra, en la que el total del hogar se divide por el número de personas que hacen parte de él, contando a los menores de 15 años como media persona (ingreso o gasto *por adulto equivalente*)[6]. Aunque nuestra medida preferida es la que se basa

6 Para los ejercicios que se presentan en este documento se construyeron series de los ingresos y gastos de los hogares comparables a través del tiempo en términos de los conceptos de ingreso y gasto que incluyen. En estos cálculos no se incluyeron los subsidios en especie, pero sí los monetarios, y no se incluyó un arriendo imputado a los propietarios de vivienda.

en el gasto *per capita* del hogar, para ofrecer una mejor aproximación a la situación de ventaja o desventaja del hogar[7], el cuadro 2.1 presenta los resultados para todas las variables de resultado alternativas.

Las versiones *por adulto equivalente* resultan, como es de esperar, en medidas de desigualdad marginalmente más bajas (ya que, en este caso, la

Cuadro 2.1. Medidas de desigualdad

		1997	2003	2008	2010
Gasto del hogar (por adulto equivalente)	Coeficiente de Gini	54,1	51,9	53,7	52,4
		(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
	Theil	57,6	53,0	59,0	54,9
		(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
	MLD	53,7	49,0	51,4	49,9
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Ratio p90/p10	12,4	11,0	10,7	11,0
		(0,0027)	(0,0150)	(0,0114)	(0,0109)
	Ratio p80/p20	4,9	4,7	4,5	4,5
		(0,0051)	(0,0028)	(0,0013)	(0,0040)
Gasto del hogar (*per capita*)	Coeficiente de Gini	56,0	53,4	55,3	54,1
		(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
	Theil	62,4	56,7	62,9	59,0
		(0,0005)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0003)
	MLD	58,0	52,4	55,2	53,6
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Ratio p90/p10	13,8	12,0	11,6	12,1
		(0,0074)	(0,0078)	(0,0061)	(0,0040)
	Ratio p80/p20	5,4	5,0	4,8	4,8
		(0,0011)	(0,0024)	(0,0018)	(0,0027)

7 Esto, por los problemas de medición del ingreso comunes en las encuestas y porque la versión *per capita* es más apropiada para examinar el nivel de pobreza o riqueza de un hogar que la versión en la que se da un peso más bajo a los menores. El gasto *per capita* es la variable que se utiliza en este documento para ubicar a los hogares a lo largo de la distribución. Cuando se habla de quintiles de la distribución, estos se refieren a los quintiles de la distribución del gasto *per capita*.

		1997	2003	2008	2010
Ingreso del hogar (por adulto equivalente)	Coeficiente de Gini	60,8	57,5	59,2	57,5
		(0,0002)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
	Theil	84,0	68,1	75,3	70,4
		(0,0012)	(0,0005)	(0,0005)	(0,0006)
	MLD	72,0	63,8	68,3	63,9
		(0,0005)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
	Ratio p90/p10	16,7	15,5	16,0	14,3
		(0,0133)	(0,0178)	(0,0022)	(0,0091)
	Ratio p80/p20	5,7	5,7	5,5	5,2
		(0,0040)	(0,0011)	(0,0029)	(0,0044)
Ingreso del hogar (*per capita*)	Coeficiente de Gini	62,4	59,3	60,9	59,3
		(0,0002)	(0,0001)	(0,0001)	(0,0001)
	Theil	88,4	72,6	80,1	74,3
		(0,0014)	(0,0006)	(0,0005)	(0,0006)
	MLD	76,8	68,6	73,2	68,5
		(0,0005)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
	Ratio p90/p10	18,0	17,5	17,9	16,4
		(0,0114)	(0,0061)	(0,0048)	(0,0032)
	Ratio p80/p20	6,4	5,9	6,2	5,7
		(0,0078)	(0,0024)	(0,0136)	(0,0034)
Población total		37.690.124	39.116.620	43.175.292	44.164.776
Ingreso laboral	Coeficiente de Gini	59,3	56,2	56,4	54,0
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Theil	77,4	63,2	67,0	61,4
		(0,0014)	(0,0008)	(0,0007)	(0,0011)
	MLD	68,6	63,5	64,4	58,0
		(0,0006)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0005)
Población entre 25 y 65 años con ingresos laborales		10.567.057	11.819.313	13.968.299	14.517.720

Nota: Los coeficientes de Gini, Theil y MLD se expresan en porcentaje. En paréntesis se reportan los errores estándar calculados por *bootstrap* usando 100 repeticiones.

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

ventaja de los hogares con mayor número de menores de edad resulta más alta y los hogares de los más pobres tienden a ser más grandes, lo que los hace ver mejor), pero en general todas las medidas muestran la misma tendencia positiva (hacia una menor desigualdad) entre 1997 y 2010. El coeficiente de Gini calculado a partir del gasto *per capita* del hogar muestra una caída de 0,021 durante estos años, mientras que el calculado a partir del ingreso *per capita* del hogar muestra una caída de 0,031. La relación p80/p20, que mide la distancia entre el hogar que divide al 80 % inferior de la distribución del 20 % superior y el hogar que divide al 20 % inferior del 80 % superior, también muestra una tendencia a la baja. En 2010, sin embargo, esta distancia era aún de 4,8 veces medida con base en el gasto *per capita*, y de 5,7 veces medida con base en el ingreso *per capita*.

También se han calculado medidas de desigualdad para el ingreso laboral, restringiendo en este caso el análisis a la población ocupada entre 25 y 65 años (ver el panel inferior del cuadro 2.1). El coeficiente de Gini presenta aquí una caída de 5,3 puntos porcentuales entre 1997 y 2010, indicando una mejora significativa de la distribución de ingresos entre los ocupados. En nivel, sin embargo, un Gini de 0,54 es aún demasiado alto.

Para poner en contexto estos resultados, el cuadro 2.2 muestra algunas medidas de desigualdad para Colombia en el contexto latinoamericano. En este caso, se reportan los indicadores de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC). La base SEDLAC incluye información de más de 200 encuestas de hogares de 25 países de América Latina y el Caribe para diferentes años. Se muestran los índices calculados con la última información disponible. Para Colombia, reportamos los valores calculados directamente de la Encuesta de Calidad de Vida de 2010. Como puede observarse, en términos de desigualdad, Colombia es uno de los peores del grupo. Hoy en día, la desigualdad en Colombia supera ampliamente la de Chile y la de Brasil (el Gini de Colombia supera a estos países en casi 7 y 5 puntos porcentuales, respectivamente), los países que sobresalían históricamente por ser los más desiguales del continente. Esto no ha ocurrido porque la desigualdad en Colombia haya empeorado, sino porque no ha mejorado al mismo ritmo que la de estos países. Hay, sin duda, algo que Chile y Brasil han venido haciendo mejor que Colombia.

2.2.2.2. Algunas estadísticas por quintil de gasto

Con el fin de mostrar las enormes diferencias entre los hogares más ricos y más pobres de Colombia, en esta sección se usa la información disponible

Cuadro 2.2. Comparaciones internacionales

País	Gini del ingreso equivalente	Theil del ingreso equivalente	90/10	Año de la base de cálculo
Venezuela	36,3	22,9	9,6	2010
Argentina	40,9	29,0	13,3	2011
Uruguay	43,0	34,4	11,6	2010
El Salvador	43,5	34,0	19,1	2010
Perú	44,9	38,4	15,2	2010
México	45,2	39,9	15,4	2010
República Dominicana	45,3	37,7	13,6	2010
Costa Rica	46,2	40,3	15,4	2010
Panamá	49,4	47,7	21,8	2010
Nicaragua	50,0	54,6	17,0	2005
Paraguay	50,3	59,8	22,4	2010
Chile	50,6	54,7	15,9	2009
Bolivia	50,8	52,0	16,9	1997
Brasil	52,0	55,4	23,6	2009
Ecuador	52,0	52,6	34,6	2006
Guatemala	53,1	60,2	22,2	2006
Honduras	55,3	57,7	43,9	2010
Colombia	57,5	70,4	14,3	2010
Jamaica	58,0	68,3	159,5	2002
Haití	58,5	72,8	48,1	2001

Nota: El ingreso familiar equivalente con el que se estiman los indicadores se obtiene dividiendo el ingreso total de la familia entre el número de adultos y el número de niños multiplicado por 0,5.

Fuente: SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial), consultada en octubre de 2012, ECV 2010 y cálculos propios.

de la Encuesta de Calidad de Vida de 2010[8]. Las estadísticas se presentan por quintil de gasto.

8 La Encuesta de Calidad de Vida del DANE es representativa para el total nacional, para las áreas urbana y rural, y para nueve regiones: Bogotá D. C., Antioquia, Valle del Cauca, Región Atlántica (Atlántico, Sucre, Bolívar, Córdoba, Cesar, La Guajira, Magdalena), Región Oriental (Cundinamarca, Norte de Santander, Santander, Meta, Boyacá), Región Central (Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Huila y Caquetá), Región Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño), Orinoquía y Amazonia (Arauca, Guainía, Amazonas, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Casanare y Vichada) y San Andrés.

• Gastos e ingresos de los hogares

El cuadro 2.3 da una idea del nivel de consumo de los hogares que caen en cada quintil. Los valores están en pesos de 2010.

Cuadro 2.3. Gasto *per capita*

Gasto *per capita*	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Promedio	68.554	154.182	253.464	428.862	1.388.320
Mediana	70.867	152.979	250.192	416.986	964.467
Mínimo	0	113.042	197.500	319.850	586.000
Máximo	113.037	197.500	319.827	585.758	11.900.000

Nota: El gasto mínimo nulo que se reporta para el primer quintil es un error de medición en la ECV 2010. La población de los hogares que reportan gasto nulo representa el 0,0002 % del total.
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Una de las primeras diferencias entre los hogares a lo largo de la distribución está en sus fuentes de ingreso. El cuadro 2.4 muestra, por ejemplo, que los hogares más ricos derivan una mayor proporción de sus ingresos de trabajo asalariado que de trabajo por cuenta propia (44 % frente a 21 % en el Quintil 5); en cambio, entre los hogares más pobres, el trabajo por cuenta propia es mucho más importante (36 % de los ingresos de los hogares en el Quintil 1, frente a 30 % con origen en trabajo asalariado). Los subsidios del gobierno representan el 10 % del ingreso del 20 % más pobre. El cuadro 2.4 muestra también que los hogares colombianos dedican solamente entre 5 % y 7 % de su gasto mensual a la educación.

• Composición del hogar

Los hogares más pobres son aproximadamente dos veces más grandes en promedio que los más ricos (el núcleo familiar promedio es de 4,7 miembros en el Quintil 1 y de 2,4 en el Quintil 5); tienen una menor proporción de miembros que trabajan[9] (26,8 % en el Quintil 1 frente a 56,2 % en el Quintil 5); y una proporción más baja de menores de 18 años que estudian (68,3 % en el Quintil 1 frente a 85,6 % en el Quintil 5). La proporción de hogares con jefe mujer es más o menos igual a lo largo de la distribución (entre 32 % y 34 %). Sin embargo, la proporción de hogares con jefe sin cónyuge es mucho más alta entre los más ricos (68,3 % en el Quintil 1

9 Calculada sobre la población en edad de trabajar, usando la definición oficial del DANE: a partir de 12 años en la zona urbana y a partir de 10 años en la zona rural.

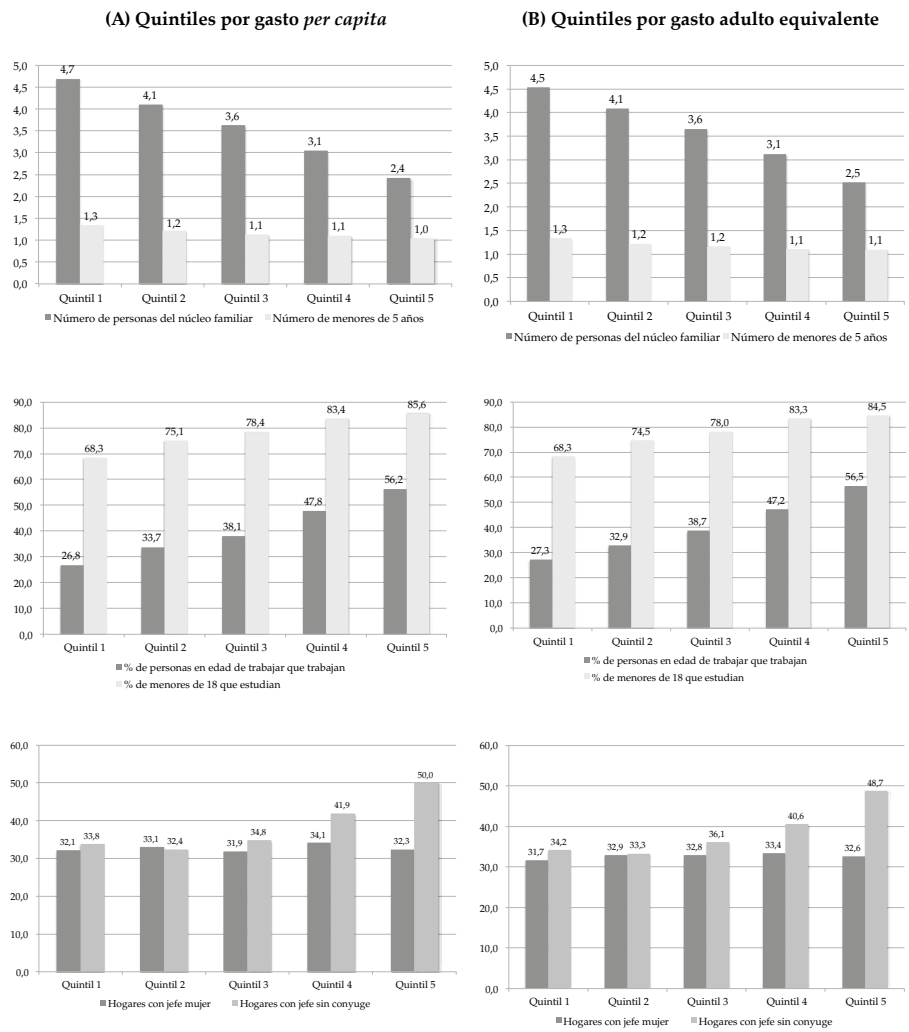
Cuadro 2.4. Fuentes de ingreso y gasto en educación

Concepto			Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Fuentes de ingreso (%)	Ingresos laborales	Totales	76,1	79,3	79,5	78,4	74,6
		Ingresos laborales de asalariados	30,4	35,8	42,8	45,6	44,3
		Ingresos laborales de patrones o empleadores	1,2	1,5	2,1	2,9	6,5
		Ingresos laborales de trabajadores por cuenta propia	35,7	35,1	30,4	27,0	21,0
		Otros ingresos laborales	8,9	6,9	4,2	2,9	2,8
	Remesas o ayudas de otros hogares		7,0	4,9	4,3	5,3	4,7
	Arriendos		1,2	2,9	3,4	3,5	4,9
	Subsidios del gobierno		10,1	4,8	2,2	1,2	0,7
	Otros ingresos no laborales		5,6	8,2	10,6	11,6	15,2
Gasto en educación	Gasto mensual promedio en educación		4.494,7	8.092,7	12.896,5	24.154,4	70.556,6
	Gasto en educación como % del gasto del hogar		6,9	5,3	5,1	5,6	6,0

Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

frente a 85,6 % en el Quintil 5). Estos datos se encuentran en el gráfico 2.1 y corresponden a quintiles definidos con base en el gasto *per capita* del hogar. Este gráfico muestra las mismas estadísticas para quintiles definidos a partir del gasto por adulto equivalente, con el fin de asegurar que estos resultados no se deban solamente a la forma en que se construyen los quintiles (los hogares más pobres son, en efecto, más grandes y esto no es un resultado solamente de dividir su consumo por un número mayor de personas).

Gráfico 2.1. Composición del hogar



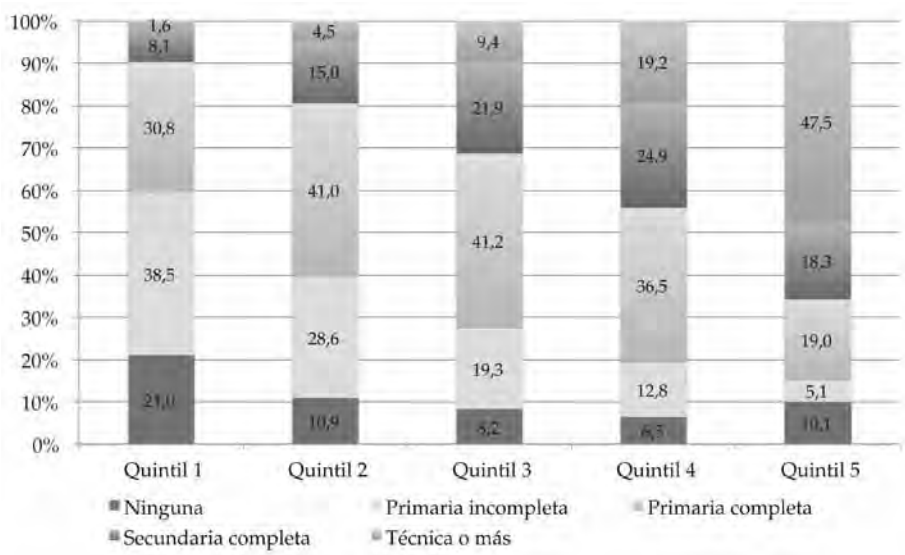
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

El gráfico 2.2 confirma la relación positiva entre el nivel de riqueza del hogar y la escolaridad del jefe. La mayor proporción de los hogares más pobres tienen jefes de hogar sin ninguna escolaridad o que máximo han completado educación primaria (90,3 % de los hogares del Quintil 1 tienen esta condición y la proporción en el Quintil 2 es 80,5 %). Los hogares más ricos tienen la mayor proporción de jefes con educación técnica o más alta (47,5 % de los hogares del Quintil 5 caen en esta categoría).

La ocupación del jefe está directamente relacionada con la composición de los ingresos del hogar y, por supuesto, con su nivel de escolaridad. Los jefes de los hogares más pobres son, en una mayor proporción, trabajadores independientes o por cuenta propia (45,5 % en el Quintil 1 y 41,6 % en el Quintil 2) y, en una proporción mucho menor, empleados (24,3 % en el Quintil 1 y 29,4 % en el Quintil 2), seguramente por ser de menor "empleabilidad", dadas sus habilidades y destrezas. Esto puede observarse en el gráfico 2.3.

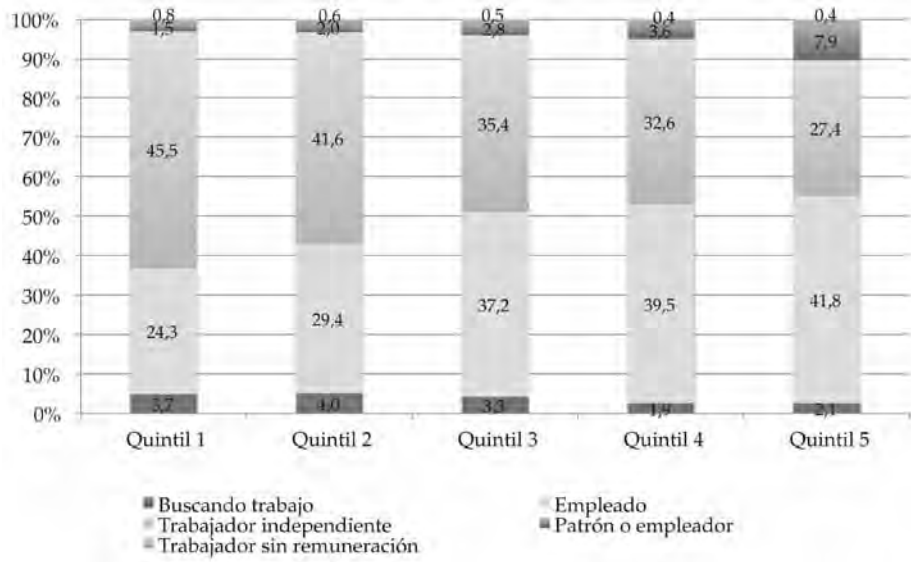
El gráfico 2.4 muestra que los menores de 5 años de los hogares más pobres asisten a centros de atención a la primera infancia por fuera del hogar en una proporción mucho más baja que los de los hogares ricos. El 62 % de los menores de 5 años del Quintil 1 están al cuidado de su padre o madre en la casa, y esta proporción en el Quintil 2 es de 58,1 %. Estos menores están durante sus primeros 5 años de vida, críticos para

Gráfico 2.2. Escolaridad del jefe de hogar



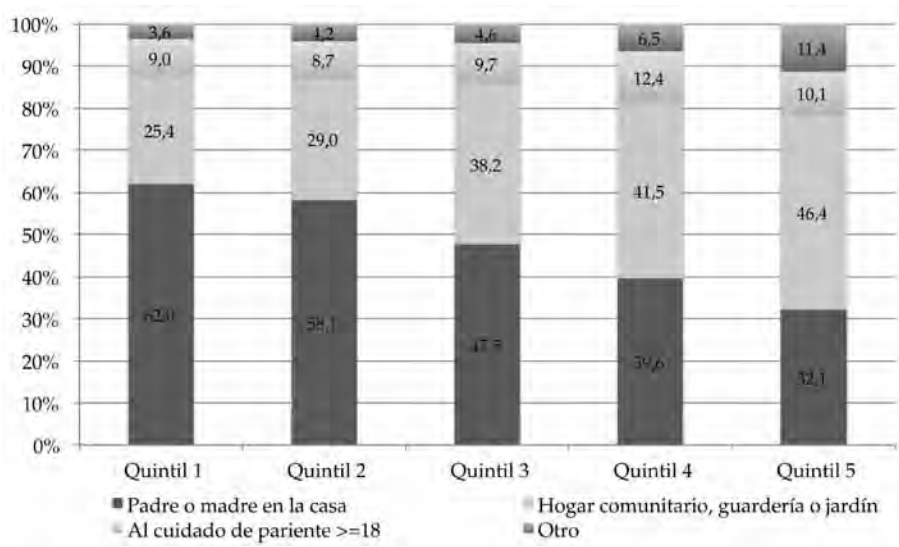
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Gráfico 2.3. Ocupación del jefe de hogar



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Gráfico 2.4. Cuidado de los menores de 5 años



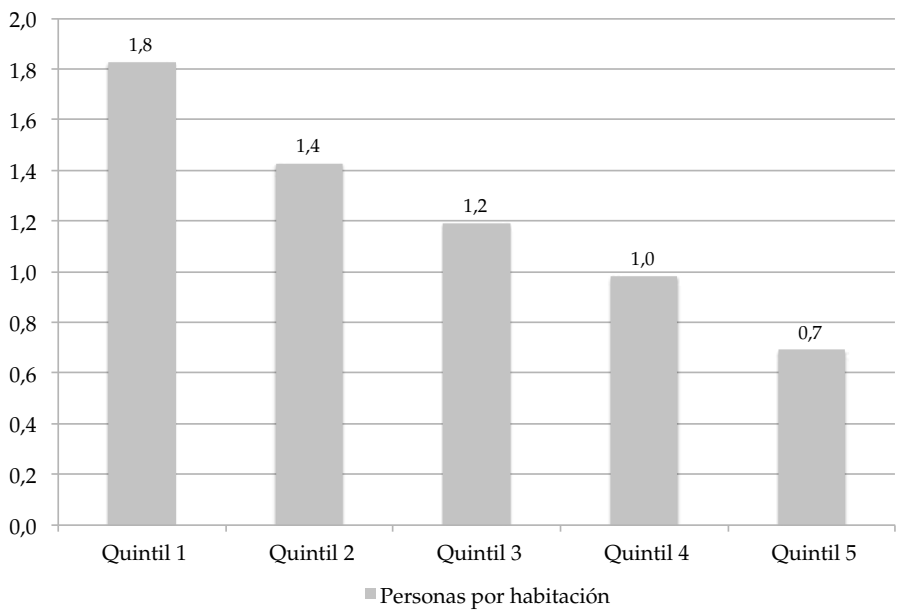
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

su desarrollo futuro, al cuidado de personas sin educación formal o con un nivel mínimo de escolaridad, lo cual podría contribuir a perpetuar su situación de desventaja.

• Características de la vivienda

Las viviendas de los más pobres son mucho más pequeñas. Las encuestas no recogen información del área en metros cuadrados, pero sí del número de habitaciones. El gráfico 2.5 muestra que, en promedio, los hogares del Quintil 5 tienen menos de una persona por habitación, mientras que los hogares del Quintil 1 tienen en promedio 1,8 personas.

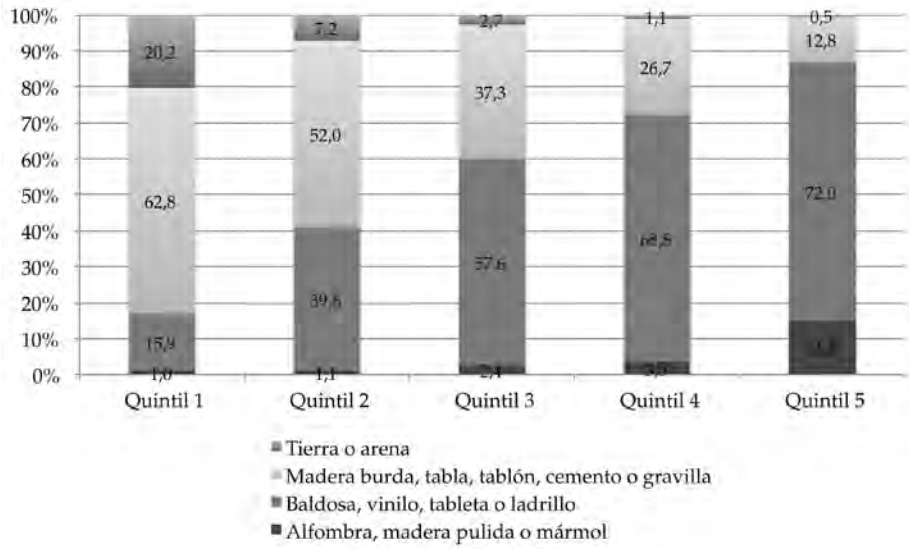
Gráfico 2.5. Hacinamiento



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

El material de los pisos de la vivienda está muy correlacionado con el nivel de riqueza del hogar, como puede observarse en el gráfico 2.6. La proporción de hogares que tienen viviendas con piso de baldosa, vinilo, tableta o ladrillo es 15,9 % en el Quintil 1 y crece con el nivel de gasto del hogar. En el Quintil 5, la proporción de hogares en esta categoría es 72,0 %, y el 14,8 % de los hogares tienen pisos de calidades superiores. El 62,8 % de los hogares en el Quintil 1 habitan en pisos de madera burda, tabla, tablón, cemento o gravilla, y el 20,2 % habitan en pisos de tierra o arena.

Gráfico 2.6. Material del piso



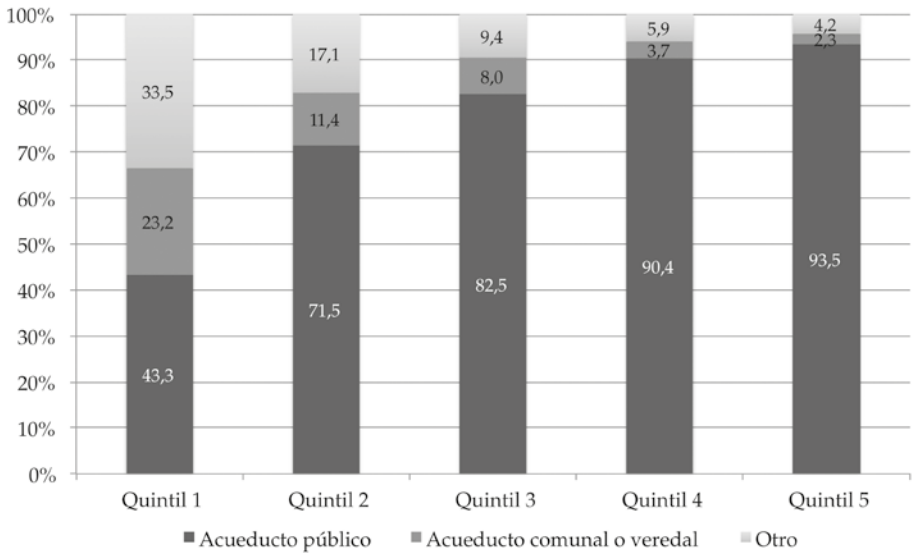
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

El gráfico 2.7 muestra el origen del agua que los hogares usan para cocinar. El acueducto público, el acueducto comunal o el de la vereda son fuentes aceptables de agua potable. La categoría *Otro* incluye "pozo con o sin bomba, jagüey, agua lluvia, río, quebrada, manantial o nacimiento, pila pública, carro tanque, aguatero, agua embotellada o en bolsa". El 33,5 % de los hogares del Quintil 1 caen en esta categoría. La proporción en el Quintil 2 es 17,1 %.

No todos los hogares en Colombia tienen agua siete días por semana, ni tienen servicio continuo las 24 horas durante los días que tienen agua. En el Quintil 1, el 51,4 % de los hogares tienen agua siete días por semana y el 47,3 % tienen servicio continuo. Este es otro indicador directamente relacionado con el nivel de riqueza del hogar. En el Quintil 5, el 90,4 % de los hogares tienen agua siete días por semana y el 88,1 % tienen servicio continuo. Estos datos se encuentran en el gráfico 2.8. El servicio discontinuo de agua en los grupos de mayores ingresos seguramente está asociado con la ubicación de los hogares en el área rural.

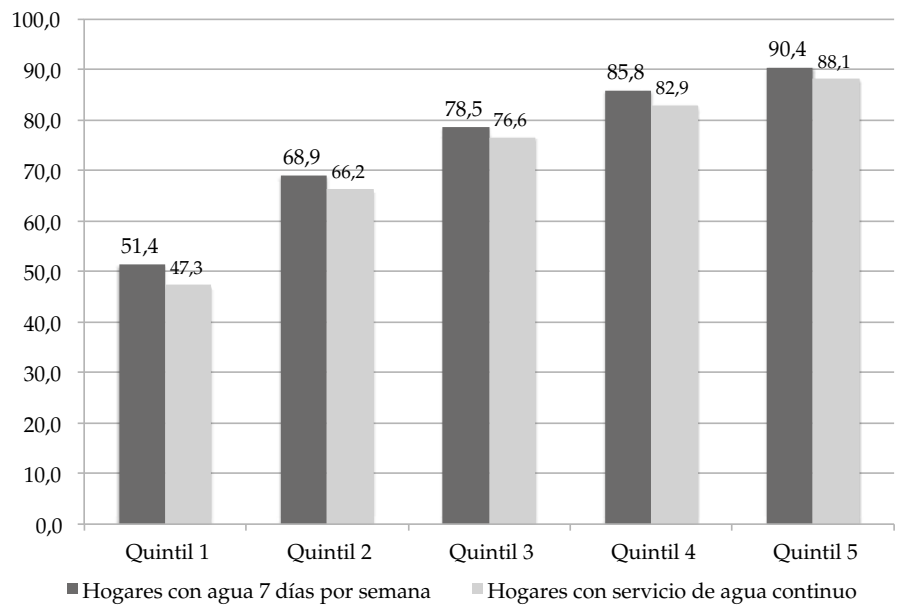
De igual manera, todavía hay en Colombia hogares que no tienen un servicio sanitario adecuado. Como se muestra en el gráfico 2.9, el 15,6 % de los hogares del Quintil 1 y el 5,2 % de los hogares del Quintil 2 no tienen ningún servicio sanitario, y la proporción de inodoro sin conexión en estos quintiles es de 7,2 % y 3,7 %, respectivamente.

Gráfico 2.7. Origen del agua para cocinar



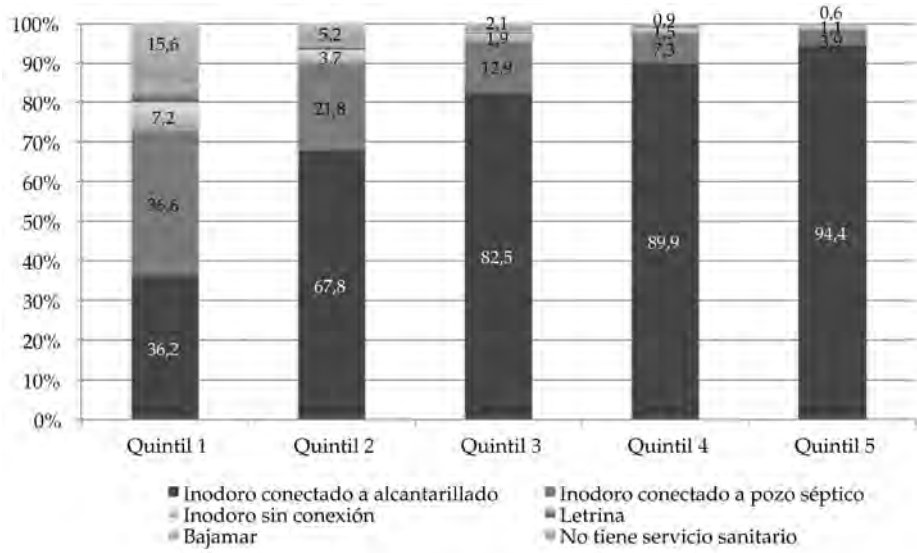
Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Gráfico 2.8. Porcentaje de hogares con agua siete días por semana y con servicio continuo



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

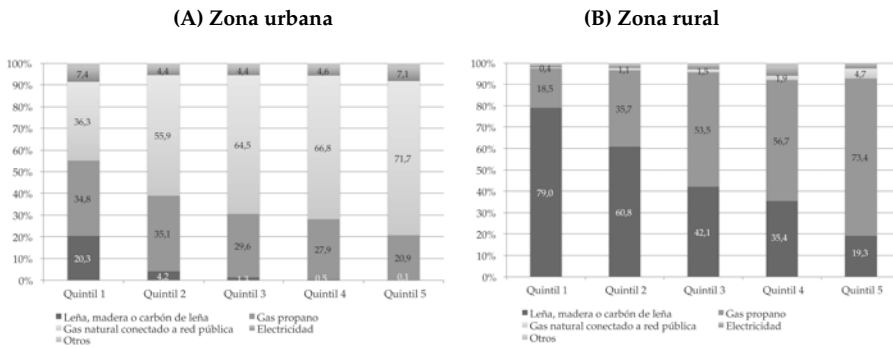
Gráfico 2.9. Tipo de servicio sanitario



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

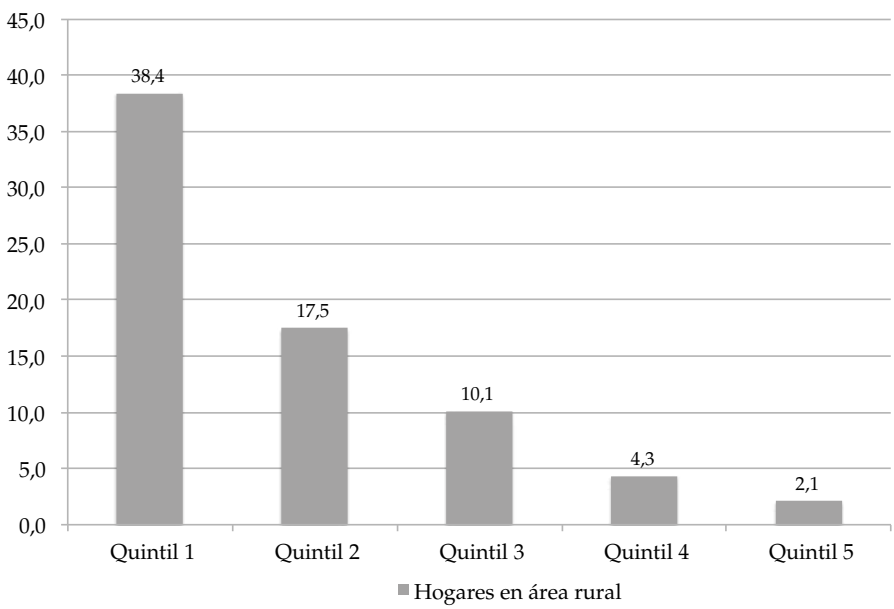
Otro factor diferenciador entre los más ricos y los más pobres es el combustible que usan para cocinar (gráfico 2.10). Como las conexiones domiciliarias de servicios de red usualmente son costo-efectivas solamente en zonas de alta densidad de viviendas, es razonable esperar que en el área rural dispersa se prefieran soluciones no domiciliarias. Las estadísticas se presentan en este caso por separado para las zonas urbana y rural. El panel A muestra las estadísticas para la primera. En el Quintil 1, el 20,3 % de los hogares cocina con leña, madera o carbón de leña. Esta proporción en el Quintil 2 es 4,2 %. Este panel permite observar también la relación entre la penetración del gas natural y el nivel de riqueza de los hogares. Mientras que en el Quintil 5 el 71,7 % de los hogares usan este combustible para cocinar, la penetración entre los hogares del Quintil 1 es mucho menor, de 36,3 %. En la zona rural, los combustibles más frecuentemente utilizados para cocinar son leña, madera o carbón de leña y gas propano. Los primeros son usados por el 79 % de los hogares del Quintil 1, por el 60,8 % en el Quintil 2, y por el 42,1 % del Quintil 3 de la zona rural. La frecuencia del uso del gas propano aumenta con la riqueza del hogar. Para poner en contexto estos datos, la proporción de hogares de cada quintil que habitan en el área rural se muestra en el gráfico 2.11.

Gráfico 2.10. Combustible para cocinar



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Gráfico 2.11. % de hogares en el área rural

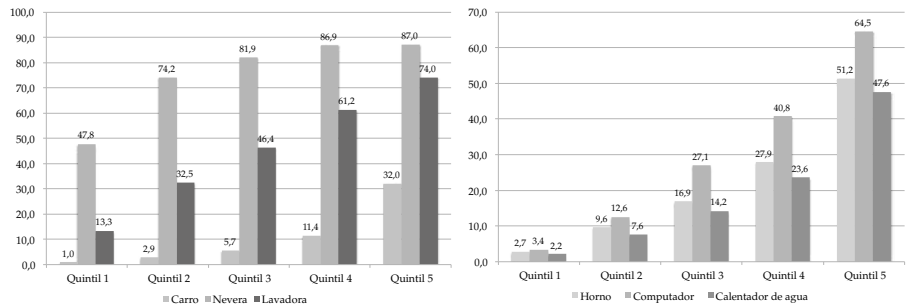


Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

• Tenencia de bienes durables y otros servicios

La tenencia de algunos bienes durables está muy asociada con el nivel de riqueza de los hogares, como puede observarse en el gráfico 2.12.

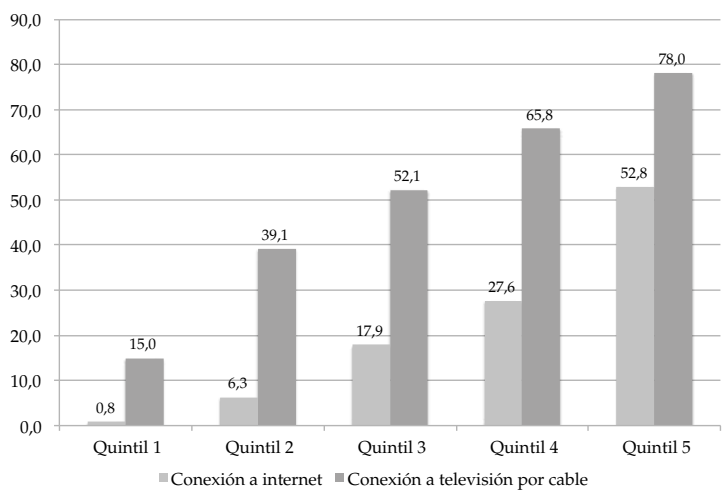
Gráfico 2.12. Tenencia de bienes durables



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Como un dato curioso, el gráfico 2.13 muestra la penetración de dos servicios que hasta hace poco eran sinónimo de riqueza en Colombia: el internet y la televisión por cable. Mientras que la conexión a internet parece aún un buen predictor de la riqueza de los hogares, la conexión a televisión por cable lo es en medida mucho menor. En los quintiles 1 y 2, la proporción de hogares que hoy en día tienen televisión por cable supera la proporción de los que tienen carro, máquina lavadora, horno, computador o calentador de agua.

Gráfico 2.13. Porcentaje de hogares con conexión a internet y televisión por cable



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

• Estrato socioeconómico de la vivienda

Para efectos de la política de subsidios y contribuciones a las tarifas de servicios públicos (con origen en la Ley 142 de 1994), las viviendas de los colombianos se encuentran catalogadas en seis *estratos socioeconómicos* que pretenden identificar su nivel de riqueza. Para cerrar esta sección, el cuadro 2.5 muestra la distribución de los hogares de cada quintil entre estratos[10]. La mayoría de los hogares de los quintiles 1 y 2 habitan en viviendas clasificadas en los primeros dos estratos (96,7 % del Quintil 1 y 90,4 % del Quintil 2), lo que indicaría que el estrato cumple una buena función como mecanismo para la focalización de subsidios. El porcentaje de la población más rica que cae en los estratos 1 y 2 (62 % del Quintil 4 y 31,6 % del Quintil 5) muestra, sin embargo, que el mecanismo tiene un alto error de inclusión en la medida en que dirige subsidios en una proporción importante a los hogares más ricos[11]. Esto se magnifica en el caso de los subsidios al acueducto y alcantarillado que cobijan también al estrato 3.

Además de sonar una alarma acerca del uso de los recursos en el ámbito de la política social de servicios públicos, el cuadro 2.5 sirve para resaltar la importancia de contar con un mecanismo de focalización adecuado para el gasto social que, en efecto, contribuya al tránsito hacia una sociedad más equitativa y no a perpetuar el *statu quo*.

Cuadro 2.5. Distribución de los hogares por estrato

Estrato	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
1	65,9	40,3	22,3	14,8	6,7
2	30,8	50,1	55,5	47,2	24,9
3	2,9	9,2	20,5	32,7	38,3
4	0,2	0,4	1,5	4,8	18,4
Estrato	**Quintil 1**	**Quintil 2**	**Quintil 3**	**Quintil 4**	**Quintil 5**

10 El estrato reportado por la ECV (2010) es el de la factura de electricidad de la vivienda.

11 Vélez (1996) y Casas, Medina y Meléndez (2005) calculan los errores de inclusión de los subsidios al consumo de servicios públicos en Colombia para dos momentos distintos del tiempo. Ambos artículos respaldan esta afirmación. En 2010, el error de inclusión, definido como el porcentaje de hogares que reciben subsidio y pertenecen a los quintiles 3, 4 y 5, sin tener en cuenta los hogares efectivamente conectados a cada servicio, es de 44,9 % cuando se incluye entre los beneficiarios a los hogares de estratos 1 y 2, y de 67,9 % cuando además se incluyen entre los beneficiarios los hogares de estrato 3.

5	0,1	0,0	0,1	0,4	4,7
6	0,0	0,1	0,0	0,1	7,0

Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

2.3. Equidad

En lo que resta de este documento se examina en qué medida las circunstancias de una persona al nacer determinan los resultados de esa persona a lo largo de su vida. En este ejercicio se emplea la metodología de medición propuesta por Ferreira y Gignoux (2011), que se presenta en el Anexo 1, y las Encuestas de Calidad de Vida de 1997, 2003, 2008 y 2010. El cuadro 2.6 presenta un resumen de los datos que entran tanto en el análisis descriptivo como en la medición de la inequidad de oportunidades. Los resultados de esta sección se basan en la población adulta entre 25 y 65 años que en las encuestas cuentan información acerca del gasto y del ingreso de su hogar, para los cálculos en los que se utilizan estas variables de resultado, y en la población adulta entre 25 y 65 años *que reporta ingreso laboral mayor que cero*, para los cálculos en los que se utiliza el ingreso laboral como variable de resultado.

Cuadro 2.6. Datos utilizados de las Encuestas de Calidad de Vida

	1997	**2003**	**2008**	**2010**
Observaciones totales	37.709	81.276	49.603	52.418
Observaciones con edad entre 25 y 65 años	16.047	37.985	22.505	24.322
De esos, con ingreso y gasto *per capita* del hogar y circunstancias	15.494	37.117	20.578	23.708
% sobre observaciones entre 25 y 65 años	96,6	97,7	91,4	97,5

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

2.3.1. Caracterización de la población según variables de circunstancia

Las circunstancias al nacer son inmodificables. Son las variables que una persona no puede cambiar con su esfuerzo y sobre las cuales no tiene responsabilidad o mérito. En una sociedad equitativa estas variables no afectan los logros de las personas a lo largo de sus vidas. En una sociedad

no equitativa, en cambio, determinan sus oportunidades de progreso y calidad de vida.

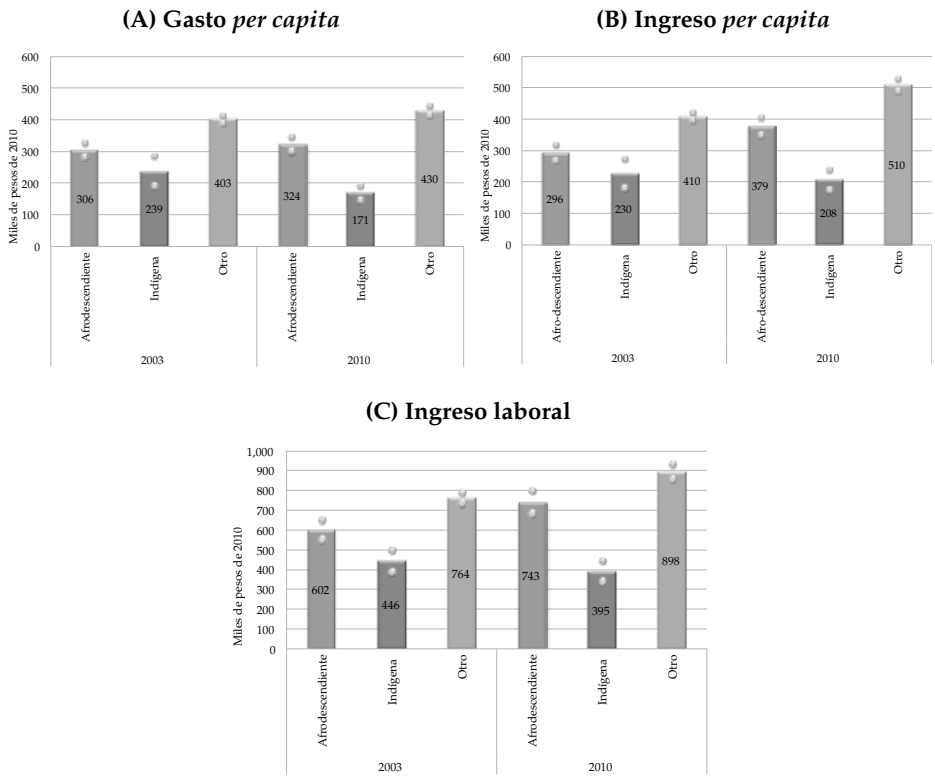
En este punto es necesario detenerse un instante para dejar muy claro lo que se puede decir o no acerca de las circunstancias de los individuos al nacer como causa de lo que estos consiguen posteriormente en su edad adulta. Como todos los determinantes de los logros de un individuo pueden clasificarse en las categorías de esfuerzo o circunstancia, y estas últimas son por definición exógenas al individuo, la porción de la inequidad asociada con las circunstancias al nacer es un *límite inferior* del efecto conjunto de todas las circunstancias (observadas y no observadas) sobre los logros. Pero esto solo es cierto para el efecto *conjunto* de todas las circunstancias, incluyendo aquellas que no podemos ver, y es válido con respecto al efecto *total* sobre los logros. Es decir, captura tanto el *efecto directo* de las circunstancias de un individuo al nacer como el *efecto indirecto* de esas circunstancias a través del esfuerzo.

En lo que sigue se da una mirada a una variedad de correlaciones y asociaciones entre las variables de circunstancia de los individuos al nacer y sus logros o variables de resultado en la vida adulta, definidos alternativamente como el ingreso y el gasto *per capita* de su hogar y su ingreso laboral (en el caso de la población que trabaja). Se trata de descripciones útiles de la existencia de desigualdad de oportunidades, ya que no se observarían bajo condiciones de equidad. Sin embargo, a partir de ellas no debe inferirse una relación causal entre cada variable de circunstancia y la variable de resultado, ya que cualquier circunstancia individual puede estar correlacionada con otras variables de circunstancia. Más aún, cualquier intento para aislar el efecto parcial directo de una variable de circunstancia particular de su efecto indirecto mediante el esfuerzo estaría contaminado por una plétora de sesgos potenciales aún mayores.

La información disponible en las encuestas no captura el 100 % de las variables que definen las circunstancias al nacer de una persona. Sin embargo, las Encuestas de Calidad de Vida capturan algunas variables, como raza, género, lugar de nacimiento y la educación máxima alcanzada por los padres, que permiten dar una idea de la relación entre las circunstancias de una persona al nacer y lo que esta consigue en su vida adulta. El cuadro A 2.1 del Anexo 1 muestra un resumen de las variables de circunstancia que se emplean a continuación en el análisis descriptivo.

El gráfico 2.14 muestra los resultados promedio de los segmentos de población que comparten el mismo grupo étnico. La categoría *Otro* agrupa a todos los que al responder no se identificaron como negro o indígena.

Gráfico 2.14. Ventajas por grupo étnico



Fuente: ECV 2003 y 2010 y cálculos de los autores.

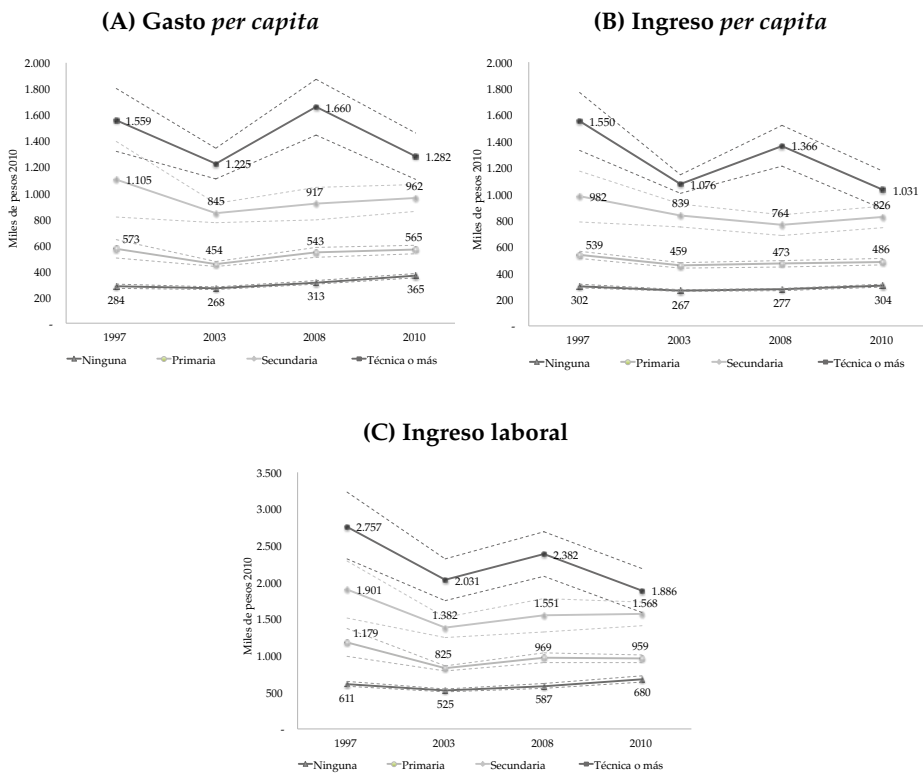
Como puede observarse, las diferencias entre los grupos étnicos en términos de resultados son marcadas y la desventaja relativa de los indígenas se ha profundizado en el tiempo[12]. Para contextualizar estos resultados, en 2010, la población indígena adulta era 2,1 % del total, y la población negra era 8,0 %.

El gráfico 2.15 muestra los resultados de las personas según la educación máxima de su padre o madre. Esta variable aparece como un gran diferenciador. En promedio, le va mucho mejor a las personas con padre o madre con niveles relativamente altos de escolaridad[13]. Sin duda, la esco-

12 Solo las ECV de 2003 y 2010 incluyen la pregunta sobre grupo étnico. Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas. Los puntos señalan los intervalos de confianza para estas estadísticas.

13 Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas. Las líneas punteadas señalan los intervalos de confianza para estas estadísticas.

Gráfico 2.15. Ventajas por educación máxima del padre o de la madre



Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

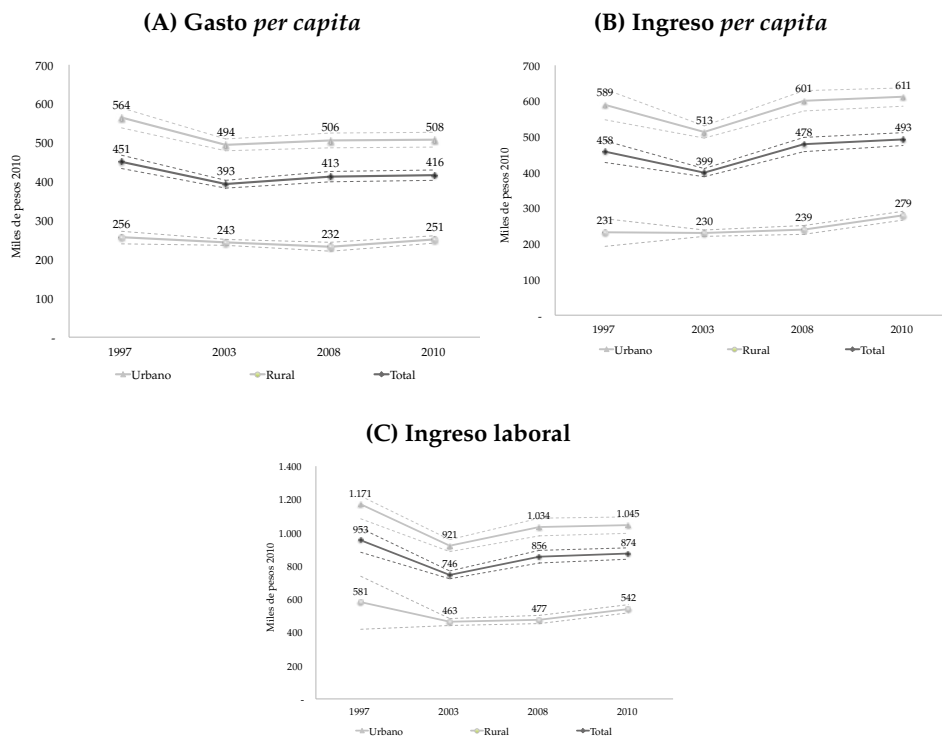
laridad alcanzada por el padre o la madre está asociada con otra cantidad de circunstancias del individuo que no se capturan de manera explícita en las encuestas, como el nivel de gasto o ingreso *per capita* del hogar en que nació y creció, el tipo de estímulo al que estuvo expuesto a través de la relación con sus padres y las oportunidades que estos pudieron darle, y, en el extremo, los espacios sociales a los que tuvo acceso a través de las conexiones personales de sus padres. Algo interesante que muestran estos números es que los grupos más aventajados parecen más expuestos al ciclo económico que las personas con niveles más bajos de ingreso y gasto.

De acuerdo con lo reportado en la ECV de 2010, el 45 % de la población adulta en Colombia viene de hogares en que ni el padre ni la madre tuvo

educación alguna[14], el 27 % viene de hogares en que la máxima educación del padre o la madre fue primaria, el 9 % tiene al menos un progenitor que completó secundaria, y el 2 % tiene al menos un progenitor que completó educación técnica o más. En combinación con el gráfico anterior, el panorama que surge de estos datos es poco alentador.

El gráfico 2.16 muestra las diferencias en las variables de resultado según el área de nacimiento de las personas haya sido urbana o rural. Esta variable también marca una gran diferencia en las variables de resultado[15].

Gráfico 2.16. Ventajas por área de nacimiento



Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

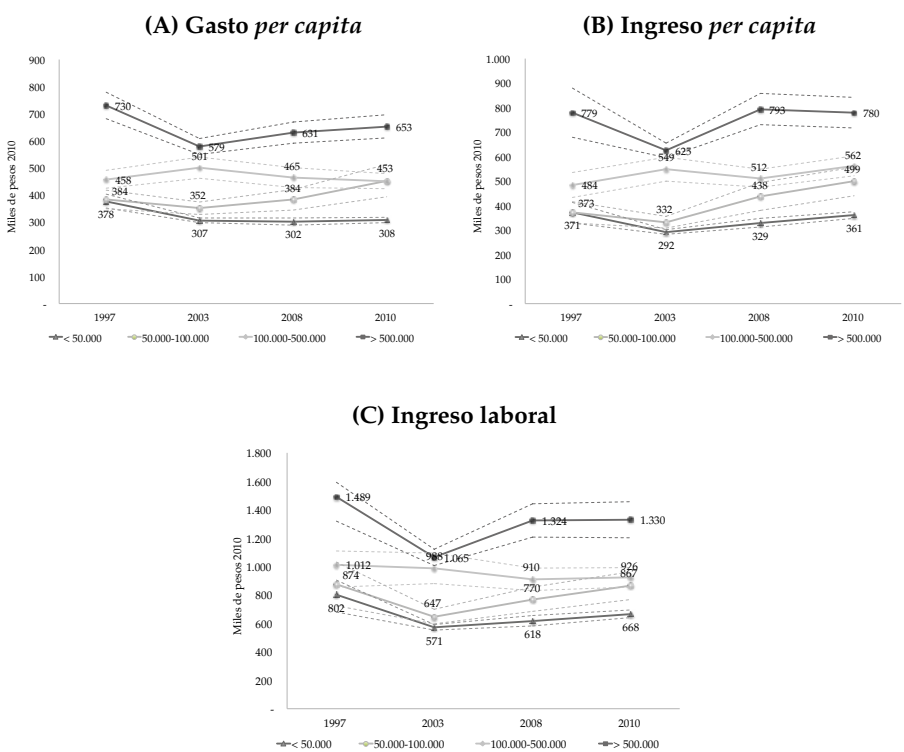
14 El 17 % de la población adulta manifiesta no saber el nivel máximo de escolaridad de ninguno de sus progenitores y, por tanto, no se incluye en este ejercicio. El ingreso *per capita* promedio de este grupo es de 374,6 miles de pesos en 2010, muy cercano al del grupo con padres sin educación.

15 Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas. Las líneas punteadas señalan los intervalos de 95 % de confianza para estas estadísticas.

El gasto y el ingreso *per capita* promedio y el ingreso laboral promedio de las personas que nacieron en el área urbana eran aproximadamente dos veces más altos en 2010 que los de las personas que nacieron en el área rural. Ese mismo año, la población adulta colombiana era en un 35,5 % de origen rural.

El gráfico 2.17 muestra las diferencias en resultados que se observan al segmentar la población adulta según el tamaño de su municipio de nacimiento[16]. En este caso, las diferencias son estadísticamente significativas con las siguientes excepciones: en 1997, no hay diferencias en las variables de resultado para quienes nacieron en municipios en las dos categorías

Gráfico 2.17. Ventajas por población del municipio de nacimiento



Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

16 Las líneas punteadas señalan los intervalos de confianza para estas estadísticas. Para efectos de este ejercicio, cada municipio se asignó a una categoría de tamaño a partir de la población que tenía en 1985.

de menor tamaño (de menos de 50.000 habitantes y entre 50.000 y 100.000 habitantes) y tampoco hay diferencia en el ingreso laboral de quienes nacieron en municipios en las categorías intermedias (entre 50.000 y 100.000 y entre 100.000 y 500.000 habitantes). En 2010, no hay diferencias en el gasto *per capita* del hogar ni en el ingreso laboral de quienes nacieron en municipios en las categorías intermedias. Por lo demás, el tamaño del municipio, seguramente correlacionado con variables, como la calidad de la infraestructura de servicios y la educación a la que se tuvo acceso, también es una circunstancia que parece correlacionada de una manera importante con los resultados que consiguen las personas a lo largo de sus vidas.

La distribución de la población adulta entre categorías según el tamaño del municipio de nacimiento en 2010 era la siguiente: 54 % nació en municipios de menos de 50.000 habitantes, 9 % nació en municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes, 16 % nació en municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, y 21 % nació en municipios de más de 500.000 habitantes.

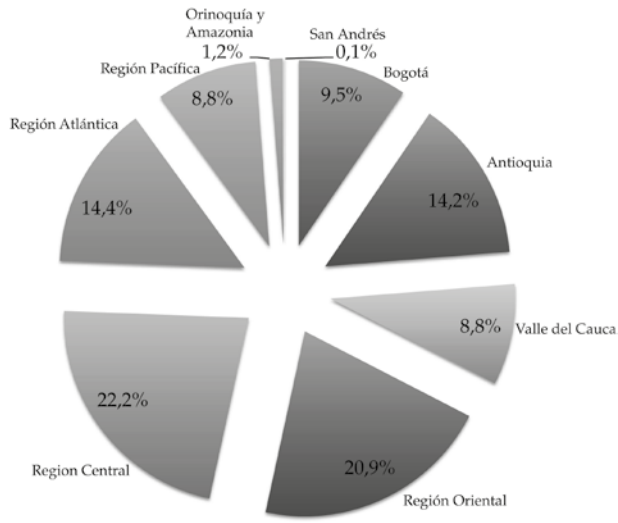
Se realizó un ejercicio similar para capturar diferencias en resultados por región de nacimiento[17]. Una regularidad en todos los años y para los tres tipos de resultados es que en promedio les va mucho mejor a las personas que nacieron en Bogotá que a las que nacieron en cualquier otra región. El gráfico 2.18 muestra la distribución de la población entre regiones en 2010. Solo el 10 % de la población adulta nació en Bogotá; 14 % nació en Antioquia, 9 % nació en Valle del Cauca, y la mayor parte tiene origen en las regiones Central (22 %) y Oriental (21 %).

Finalmente, el gráfico 2.19 muestra las diferencias en el ingreso laboral promedio entre hombres y mujeres[18]. En Colombia, antes de controlar por otros factores, una mujer adulta gana aproximadamente 200.000 pesos menos por mes, en promedio, que un hombre, y esta diferencia ha

17 Las diferencias entre las medias de cada grupo y la media nacional son estadísticamente significativas en la mayoría de los casos. En 2010, el gasto *per capita* promedio se encuentra por encima de la media nacional en Bogotá y en la región Oriental, y Valle del Cauca y la región Central están en la media; las medias de las demás regiones están por debajo. El ingreso *per capita* promedio se encuentra por encima de la media nacional en Bogotá y en Valle del Cauca; está en la media en las regiones Oriental y Central, y por debajo en las demás regiones. Finalmente, el ingreso laboral promedio solo se encuentra por encima de la media nacional en Bogotá; está en la media en Antioquia, Valle del Cauca y la región Oriental, y se encuentra por debajo en las demás regiones.

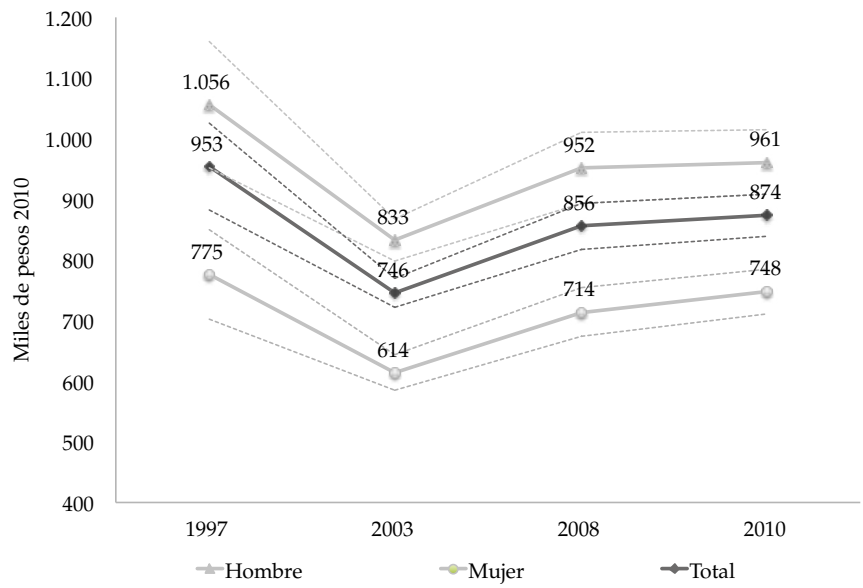
18 Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas. Las líneas punteadas señalan los intervalos de confianza para estas estadísticas.

Gráfico 2.18. Distribución de la población en 2010 según región de nacimiento



Fuente: ECV 2010 y cálculos de los autores.

Gráfico 2.19. Ingreso laboral por género



Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

disminuido poco en el tiempo. En 2010, el 41 % de la población adulta ocupada era mujer[19].

2.3.2. Índices de desigualdad de oportunidades

En esta sección se presentan los índices de desigualdad de oportunidades calculados usando la metodología que se expone en el Anexo 1. El IOL es una medida absoluta de la desigualdad de oportunidades, construida como la diferencia entre el índice de desigualdad Theil (0)[20] calculado sobre la variable de resultado y el índice de desigualdad Theil (0) calculado sobre la distribución (simulada) que resultaría si las circunstancias de todos los individuos fueran idénticas al nacer. El IOR es una medida relativa de la 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.

Estamos calculando el IOL y el IOR para las medidas alternativas de ventaja o resultado (ingreso, gasto e ingreso laboral) y para las versiones *per capita* y *por adulto equivalente*, en el caso del ingreso y el gasto. El cuadro 2.7 presenta los resultados generales. Cuando la variable de resultado que se usa es el gasto *per capita*, por ejemplo, nuestros cálculos dicen que 23,6 % de la desigualdad está explicada por las circunstancias de la persona al nacer; es decir, 23,6 % de la desigualdad tiene origen en desigualdad de oportunidades. En términos absolutos, 0,113 de 0,549 puntos del índice de desigualdad está explicada por desigualdad de oportunidades. Cuando la variable de resultado que se usa es el ingreso laboral, nuestros cálculos dicen que 18 % de la desigualdad tiene origen en desigualdad de oportunidades. El IOL y el IOR son medidas de la porción de la desigualdad sobre la que una persona no está en capacidad de influir con su esfuerzo.

En nuestras estimaciones se incluyen como variables de circunstancia las que están disponibles en las Encuestas de Calidad de Vida: grupo étnico (disponible en 2003 y 2010), educación máxima obtenida por el padre o la madre, área de nacimiento (rural/urbana), departamento de nacimiento y tamaño del municipio de nacimiento (ver los cuadros A1 2.1 a A1 2.3 en

19 Recibimos la sugerencia de considerar la década de nacimiento como una circunstancia que afectaría potencialmente los logros de los individuos. Lo intentamos, pero las diferencias en las medias entre grupos no son significativas. Por esta razón, no estamos mostrando estos resultados, pero están disponibles por solicitud.

20 El Theil(0) es la desviación de la media logarítmica de la variable de resultado. Es una medida estándar de desigualdad. Mientras más alto es el índice Theil(0), más desigual es la distribución.

Cuadro 2.7. Índice de desigualdad de oportunidades

		1997	2003	2008	2010
Panel A: Ingreso del hogar (*per capita*)	Inequidad total	0,7947***	0,7121***	0,7566***	0,7033***
		(0,0007)	(0,0005)	(0,0005)	(0,0004)
	IOL	0,2114***	0,1735***	0,2140***	0,1388***
		(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0002)
	IOR	0,2660***	0,2436***	0,2828***	0,1974***
		(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
Panel B: Ingreso del hogar (adulto equivalente)	Inequidad total	0,7489***	0,6649***	0,7102***	0,6586***
		(0,0007)	(0,0004)	(0,0005)	(0,0004)
	IOL	0,1996***	0,1654***	0,2047***	0,1345***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0002)
	IOR	0,2666***	0,2488***	0,2883***	0,2042***
		(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
Panel C: Gasto del hogar (*per capita*)	Inequidad total	0,5855***	0,5412***	0,5675***	0,5496***
		(0,0004)	(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)
	IOL	0,1657***	0,1407***	0,1752***	0,1299***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	IOR	0,2830***	0,2599***	0,3088***	0,2363***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
Panel D: Gasto del hogar (adulto equivalente)	Inequidad total	0,5443***	0,5042***	0,5323***	0,5127***
		(0,0004)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
	IOL	0,1564***	0,1324***	0,1659***	0,1245***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	IOR	0,2873***	0,2626***	0,3116***	0,2427***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
Panel E: Ingreso laboral	Inequidad total	0,6938***	0,6486***	0,6658***	0,5989***
		(0,0007)	(0,0004)	(0,0005)	(0,0005)
	IOL	0,1764***	0,1431***	0,1719***	0,1078***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0002)
	IOR	0,2543***	0,2206***	0,2582***	0,1800***
		(0,0004)	(0,0004)	(0,0003)	(0,0004)

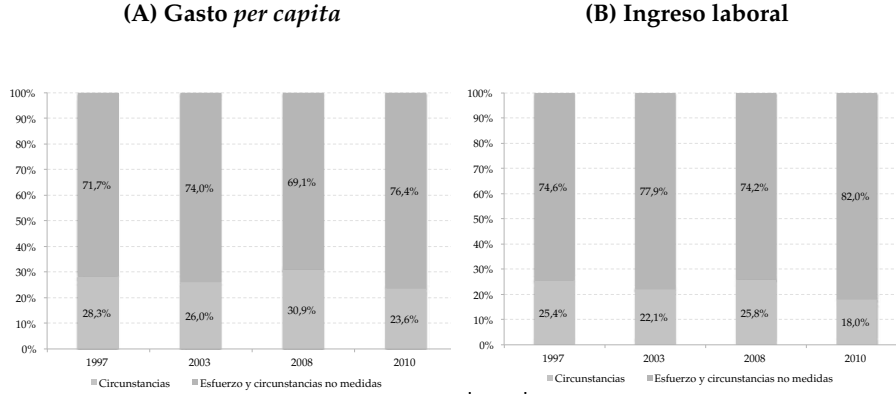
Nota: En paréntesis se reportan los errores estándar calculados por *bootstrap* usando 100 repeticiones. *** Significa que con el 99 % de confianza se rechaza la hipótesis nula de que el indicador promedio es igual a 0.

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

el Anexo 1). En el ejercicio sobre el ingreso laboral se incluye también el género de la persona. Como en las encuestas no se captura el 100 % de las variables de circunstancia de una persona al nacer, las medidas de desigualdad de oportunidades que se presentan en este documento deben interpretarse como un *límite inferior* de esta medida. Si se incorporaran al análisis otras variables de circunstancia, la importancia de la desigualdad de oportunidades como explicación de la desigualdad de resultados sería aún mayor[21].

El gráfico 2.20 muestra la evolución del IOR en el tiempo para los casos del gasto *per capita* y el ingreso laboral. Estos números indican que la sociedad colombiana se movió en la dirección correcta entre 2003 y 2010, y que las circunstancias de una persona al nacer son ahora menos importantes como explicación de lo que esa persona consigue a lo largo de su vida de lo que eran unos años atrás. En 2008, se observa un retroceso que parece estar asociado con el buen desempeño económico entre 2003 y 2007[22].

Gráfico 2.20. Fuentes de desigualdad 1



Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

21 Ferreira y Gignoux (2011) calculan los IOR para varios países de América Latina y encuentran, en efecto, una mayor desigualdad de oportunidades en el caso de los países para los que pueden controlar por un mayor número de circunstancias (por ejemplo, por la ocupación del padre y la madre).

22 Nótese que el indicador mejora entre 1997 y 2003 y entre 2008 y 2009, dos períodos de deterioro de la economía, y se deteriora durante el período de mayor crecimiento, sugiriendo un comportamiento contracíclico de la distribución. El resultado de 2008 puede estar también asociado con el hecho de que en la encuesta de este año hay una proporción más alta de individuos adultos sin reporte de ingreso y/o gasto. Si este es el caso, el retroceso aparente en este año podría ser resultado de (o verse magnificado por) un problema de medición.

Los cuadros 2.8, 2.9, y 2.10 presentan índices parciales de desigualdad de oportunidades para los casos del ingreso, el gasto y el ingreso laboral, respectivamente. En este caso, los números indican la contribución de cada circunstancia a la desigualdad de resultados. Es notable la importancia relativa de la educación máxima de la madre o el padre como factor de desigualdad. El lugar de nacimiento también aparece como un factor crítico, cuando se consideran conjuntamente el tamaño del municipio, el departamento y el área (rural o urbana) de nacimiento.

El gráfico 2.21 resume los resultados de los IOR parciales para los casos del gasto *per capita* y el ingreso laboral. Al comparar los resultados de 2003

Cuadro 2.8. Índices de desigualdad parcial del ingreso (IOR)

		1997	2003	2008	2010
Panel A: Ingreso del hogar (*per capita*)	Grupo étnico		0,0033***		0,0069***
			(0,0000)		(0,0000)
	Educación máxima de padre o madre	0,1870***	0,1734***	0,1813***	0,1734***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0002)
	Área de nacimiento	0,0875***	0,0748***	0,0855***	0,0748***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Población de municipio de nacimiento	0,0176***	0,0277***	0,0567***	0,0277***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Departamento de nacimiento	0,0330***	0,0386***	0,0295***	0,0386***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0002)
Panel B: Ingreso del hogar (adulto equivalente)	Grupo étnico		0,0029***		0,0029***
			(0,0000)		(0,0000)
	Educación máxima de padre o madre	0,1873***	0,1778***	0,1845***	0,1778***
		(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0002)
	Área de nacimiento	0,0879***	0,0768***	0,0857***	0,0768***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Población de municipio de nacimiento	0,0186***	0,0281***	0,0579***	0,0281***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Departamento de nacimiento	0,0316***	0,0377***	0,0309***	0,0377***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0002)

Nota: En paréntesis se reportan los errores estándar calculados por *bootstrap* usando 100 repeticiones. *** Significa que con el 99 % de confianza se rechaza la hipótesis nula de que el indicador promedio es igual a 0.

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

Cuadro 2.9. Índices de desigualdad parcial del gasto (IOR)

		1997	2003	2008	2010
Panel C: Gasto del hogar (*per capita*)	Grupo étnico		0,0021***		0,0078***
			(0,0001)		(0,0001)
	Educación máxima de padre o madre	0,1964***	0,1905***	0,2036***	0,1236***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0004)	(0,0003)
	Área de nacimiento	0,0888***	0,0784***	0,0848***	0,0748***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Población de municipio de nacimiento	0,0171***	0,0208***	0,0506***	0,0564***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Departamento de nacimiento	0,0612***	0,0390***	0,05000	0,0406***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0002)
Panel D: Gasto del hogar (adulto equivalente)	Grupo étnico		0,0014***		0,0074***
			(0,0001)		(0,0001)
	Educación máxima de padre o madre	0,1978***	0,1936***	0,2069***	0,1298***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0004)	(0,0003)
	Área de nacimiento	0,0900***	0,0791***	0,0836***	0,0758***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Población de municipio de nacimiento	0,0188***	0,0202***	0,0503***	0,0564***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Departamento de nacimiento	0,0620***	0,0392***	0,0507	0,0423***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0003)	(0,0002)

Nota: En paréntesis se reportan los errores estándar calculados por *bootstrap* usando 100 repeticiones. *** Significa que con el 99 % de confianza se rechaza la hipótesis nula de que el indicador promedio es igual a 0.

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

y 2010 se encuentra que, en el agregado, la dinámica de la desigualdad de oportunidades es positiva entre estos dos años. Es notable, en particular, el cambio positivo en el IOR parcial de la educación máxima del padre o la madre que, a pesar de seguir siendo el más alto, ha disminuido en el tiempo. Haber nacido en el área rural o urbana, por el contrario, es una circunstancia asociada aproximadamente con la misma porción de desigualdad en el tiempo. Tanto el grupo étnico como el tamaño del municipio de origen han ganado importancia como circunstancias relacionadas con la desigualdad de resultados. Finalmente, el departamento de nacimiento como factor de desigualdad tiene una dinámica distinta en el

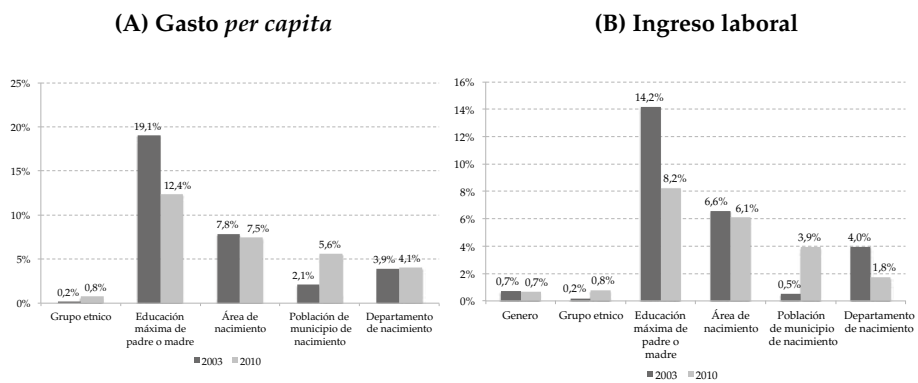
Cuadro 2.10. Índices de desigualdad parcial del ingreso laboral (IOR)

		1997	2003	2008	2010
Panel E: Ingreso laboral	Género	0,0143***	0,0071***	0,0117***	0,0065***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Grupo étnico		0,0019***		0,0077***
			(0,0000)		(0,0001)
	Educación máxima de padre o madre	0,1663***	0,1415***	0,1507***	0,0824***
		(0,0003)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0003)
	Área de nacimiento	0,0559***	0,0655***	0,0671***	0,0611***
		(0,0003)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0002)
	Población de municipio de nacimiento	0,0035***	0,0054***	0,0552***	0,0392***
		(0,0002)	(0,0003)	(0,0003)	(0,0003)
	Departamento de nacimiento	0,0386***	0,0395***	0,0283***	0,0175***
		(0,0002)	(0,0002)	(0,0004)	(0,0003)

Nota: En paréntesis se reportan los errores estándar calculados por *bootstrap* usando 100 repeticiones. *** Significa que con el 99 % de confianza se rechaza la hipótesis nula de que el indicador promedio es igual a 0.

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores.

Gráfico 2.21. Fuentes de desigualdad 2



Fuente: ECV 2003 y 2010.

tiempo en los casos del gasto *per capita* y del ingreso laboral: su importancia en el caso del primero es mayor hoy que en 2003 y es menor en el caso del segundo.

El género se incluye como circunstancia solo en el ejercicio en el que se usa el ingreso laboral como medida de logro, que es un logro de carácter individual (en contraposición con el gasto o el ingreso del hogar que generalmente resultan de la contribución de más de un individuo). Después de controlar por las demás circunstancias, el género no parece tener una importancia relativa alta como factor de inequidad[23].

2.4. Perfiles de oportunidad

En esta sección se usan las variables de circunstancia para construir *perfiles de oportunidad*, es decir, para identificar las combinaciones de características que definen a los grupos de población (o *tipos*) más desaventajados (o más aventajados) en términos de oportunidades. Esto se hace como en Ferreira y Gignoux (2011), asignando a cada combinación posible de circunstancias la ventaja promedio del grupo (en este caso, el gasto *per capita* promedio del grupo) y luego ordenando la población según este nivel de ventaja. Un tipo, por ejemplo, sería "nacido en un municipio de menos de 50.000 habitantes, en el área rural y en la región Atlántica, en un hogar en que la educación máxima obtenida por el padre o la madre fue primaria". A las personas que comparten las mismas circunstancias se les reemplaza el gasto *per capita* observado por el gasto *per capita* promedio del grupo, y la población se ordena de menor a mayor con base en este último.

Este ejercicio permite identificar los conjuntos de circunstancias que definen a los más desfavorecidos en términos de oportunidades. El cuadro 2.11 presenta los *tipos*[24] que entran en el 10 % más desfavorecido, y el cuadro 2.12,

23 Para explorar este resultado, se realizó una versión del ejercicio en el que el género se interactuó con todas las demás variables de circunstancia. En efecto, al tener en cuenta todas las posibles interacciones de esta variable en la estimación, el IOL total se mantiene prácticamente sin cambio y el IOL de género aumenta marginalmente (para 2010, por ejemplo, el IOL de género pasa de 0,7 % a 1,2 %). Lo primero confirma la robustez de nuestros resultados generales. Lo segundo debe interpretarse con cautela, pues es posible que un aumento similar ocurra al incluir en la estimación todas las interacciones de cualquier otra variable de circunstancia. Los resultados de esta versión del ejercicio están a disposición por solicitud.

24 Como en Roemer (1998), se llama *tipo* a cada conjunto de individuos que comparten la misma combinación de variables de circunstancia.

Cuadro 2.11. Perfiles de oportunidad del 10 % más desfavorecido

Tipo	Población del municipio de nacimiento	Región de nacimiento	Educación máxima del padre o madre	Número de personas	% que pertenecen a minoría	%	% Acumulado	Gasto *per capita* promedio	Como % de la media del gasto *per capita* del país
Tipo 1	< 50.000	Región Atlántica	Ninguna	1.199.644	19,2	7,2	7,2	170.268	48
Tipo 2	< 50.000	Región Pacífica	Ninguna	788.739	33,3	4,7	11,9	176.767	50

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro 2.12. Perfiles de oportunidad del 25 % más desfavorecido

Tipo	Población del municipio de nacimiento	Región de nacimiento	Educación máxima del padre o madre	Número de personas	% que pertenecen a minoría	%	% Acumulado	Gasto *per capita* promedio	Como % de la media del gasto *per capita* del país
Tipo 3	< 50.000	Valle del Cauca	Ninguna	298.154	19,5	1,8	13,7	238.064	68
Tipo 4	50.000 - 500.000	Región Atlántica	Ninguna	491.899	12,4	3,0	16,7	260.787	74
Tipo 5	< 50.000	Antioquia	Ninguna	900.245	8,4	5,4	22,1	264.889	75
Tipo 6	< 50.000	Región Central	Ninguna	971.180	2,5	5,8	27,9	277.951	79

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

los que entran (además de los primeros) cuando se considera el 25 % más desfavorecido[25].

El cuadro 2.13 muestra la distribución de las variables de circunstancia entre la población que enfrenta mayores privaciones tanto en términos de oportunidades como de resultados (las columnas tituladas "Pobreza" presentan la distribución de circunstancias de los grupos que caen en el primer decil y en el primer cuartil por su nivel observado de gasto *per capita*). Los números indican, por ejemplo, que del 10 % menos aventajado en términos de oportunidades, 100 % viene de hogares con padres sin escolaridad, 100 % nació en municipios de menos de 50.000 habitantes, 60,3 % nació en la región Atlántica y 39,7 %, en la región Pacífica, y 60,5 % nació en área rural. Los números no son muy diferentes cuando se considera el 25 % de la población más desaventajada. En este caso, 100 % viene de hogares con padres sin escolaridad, 89,4 % nació en municipios de menos de 50.000 habitantes, 36,4 % nació en la región Atlántica, 17,0 % en la región Pacífica, 19,4 % en Antioquia, 20,9 % en la Región Central y 6,9 % en Valle del Cauca; y 57,1 % nació en área rural. Hay una coincidencia importante en la distribución de circunstancias de quienes se encuentran entre los más desaventajados por oportunidades y por resultados.

En contraste, el cuadro 2.14 muestra la distribución de las variables de circunstancia entre la población que enfrenta menores privaciones. Los números indican, por ejemplo, que del 25 % más aventajado en términos de oportunidades 93,4 % no pertenece a una minoría étnica, 34,8 % viene de hogares donde al menos uno de los padres completó primaria y 49,9 % viene de hogares donde al menos uno de los padres completó al menos secundaria; 61,3 % nació en municipios de más de 500.000 habitantes y 29,6 % nació en municipios de entre 50.000 y 500.000 habitantes; 38,7 % nació en Bogotá y 18,6 % en la Región Oriental; solo 6,8 % nació en área rural. Cuando se considera el 10 % de la población más aventajada, lo más notable es que el 100 % de las personas que pertenecen a este grupo vienen de hogares donde al menos uno de los padres completó al menos secundaria. La distribución de circunstancias entre el 25 % más rico es bastante similar a la del 25 % más aventajado en términos de oportunidades y un poco menos en el caso del 10 % que está en el extremo alto de la distribución por los dos conceptos.

25 Las categorías empleadas en la construcción de los *tipos* se conformaron asegurando que ninguna celda de información tenga menos de 50 observaciones, para evitar sesgos por falta de representatividad. Por esta razón, no se incluyó el grupo étnico como una de las categorías.

Cuadro 2.13. Composición de los perfiles de oportunidad de los grupos con mayores privaciones

		p=10 %		p=25 %	
		Oportunidades	**Pobreza**	**Oportunidades**	**Pobreza**
Grupo étnico	Pertenece a minoría	24,8	17,8	15,3	15,0
Educación máxima de padre o madre	Ninguna	100,0	84,0	100,0	76,8
	Primaria	0,0	12,7	0,0	19,2
	Secundaria o más	0,0	3,3	0,0	4,0
Área de nacimiento	Rural	60,5	65,6	57,1	57,9
Población del municipio de nacimiento	<50.000	100,0	76,9	89,4	73,4
	50.000-500.000	0,0	19,4	10,6	19,6
	> 50.000	0,0	3,7	0,0	6,9
Región de nacimiento	Bogotá, D. C.	0,0	0,7	0,0	1,6
	Antioquia	0,0	10,9	19,4	12,7
	Valle del Cauca	0,0	5,4	6,4	6,6
	Región Atlántica	60,3	31,2	36,4	29,9
	Región Oriental	0,0	17,6	0,0	19,3
	Región Central	0,0	10,3	20,9	12,6
	Región Pacífica	39,7	24,0	17,0	17,4

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro 2.14. Composición de los perfiles de oportunidad de los grupos con menores privaciones

		p=25 %		p=10 %	
		Oportunidades	**Riqueza**	**Oportunidades**	**Riqueza**
Grupo étnico	Pertenece a minoría	6,4	6,9	6,6	5,6
Educación máxima de padre o madre	Ninguna	15,3	32,6	0,0	27,5
	Primaria	34,8	38,8	0,0	35,2
	Secundaria o más	49,9	28,6	100,0	37,3
Área de nacimiento	Rural	6,8	17,9	5,2	12,4
Población del municipio de nacimiento	<50.000	9,1	38,5	8,9	31,8
	50.000-500.000	29,6	27,5	42,8	28,4
	> 50.000	61,3	34,0	48,2	39,8
Región de nacimiento	Bogotá, D. C.	38,7	19,4	30,9	22,4
	Antioquia	12,9	14,3	12,4	13,4
	Valle del Cauca	4,7	8,9	12,2	8,8
	Región Atlántica	13,2	14,1	9,0	12,8
	Región Oriental	18,6	24,5	23,4	24,2
	Región Central	5,6	13,4	7,5	12,8
	Región Pacífica	6,4	5,3	4,5	5,6

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

En el Anexo 2 se presenta la composición de los perfiles de oportunidad de los grupos más desfavorecidos por región de habitación actual de los individuos, algo que puede resultar útil para el diseño de políticas.

2.5. Conclusiones

Colombia no se ve bien en términos de equidad. Es cierto que ha habido algún progreso en el tiempo. Sin embargo, en niveles absolutos, la desigualdad de resultados es aún muy alta y lo es también en comparación con otros países latinoamericanos. Por sus condiciones de desigualdad, Colombia se ve mal en términos relativos frente a países con niveles similares de riqueza.

Cuando la población se ordena según el gasto *per capita* observado del hogar, las diferencias que emergen entre la calidad de vida de aquellos en los extremos alto y bajo de la distribución son enormes y nuestros ejercicios muestran que aún una parte importante de la desigualdad en los resultados que obtienen las personas a lo largo de sus vidas está determinada por sus circunstancias al nacer. No somos una sociedad en la que los logros de las personas dependen exclusivamente de su esfuerzo, como debería ser en una sociedad equitativa.

Nuestros resultados deben servir como motivación directa de reformas de política para lograr una sociedad en la que las personas tengan las mismas oportunidades sin importar sus circunstancias al nacer.

Encontramos, por ejemplo, que el nivel de escolaridad alcanzado por los padres es la variable de circunstancia que individualmente tiene la correlación más alta con los resultados de sus hijos en la edad adulta, y que un porcentaje muy bajo de los padres de la generación adulta actual alcanzó niveles de escolaridad altos. Peor, tal vez, encontramos que la mayoría de los padres de la generación adulta actual no tuvo educación alguna. *Esto sugiere que una política que tendría un alto impacto potencial sobre la equidad es una gran reforma educativa.*

Encontramos también que están en desventaja las personas que nacen en municipios pequeños y que el nivel de logro es creciente en el tamaño del municipio de nacimiento. Esto sugiere la necesidad de volcar la atención desde el punto de vista de la política pública hacia los municipios más pequeños y realizar grandes inversiones para cambiar las condiciones iniciales de quienes nacen en ellos, o, alternativamente, de optar de manera explícita por un modelo de desarrollo basado en aglomeraciones grandes de población. Cualquiera de las dos opciones contribuiría

potencialmente al tránsito hacia una sociedad más equitativa y la elección entre ellas debe ser resultado de una evaluación cuidadosa de los costos y beneficios de cada una de ellas.

Encontramos que nacer en la región Atlántica o Pacífica está asociado con peores resultados y que, por tanto, deben explorarse reformas de política que pongan énfasis en transformar estas regiones. Y encontramos que nacer en el área rural es una desventaja en Colombia, de modo que debe darse una discusión en la que se pregunte cuál es la vía más expedita hacia una sociedad más equitativa, si concentrar la población en aglomeraciones urbanas o desarrollar el campo, y cuáles serían los instrumentos de política para cualquiera de estas rutas, o para las dos, si se encuentra que pueden ser complementarias.

Encontramos que no está de más pensar en reformas de política que enfrenten directamente las desventajas asociadas con la pertenencia a una minoría étnica, pues a pesar de no ser tantas en número las personas que pertenecen a este grupo, su situación de desventaja es inmensa y se confirma en todos nuestros ejercicios. Nuestro diagnóstico se queda corto en identificar las desventajas asociadas con pertenencia a otros grupos minoritarios (homosexuales y discapacitados, por ejemplo) por limitaciones de las bases de datos disponibles, pero la necesidad de explorar cuál debe ser el rol del Estado para asegurar que estas diferencias no determinen las oportunidades que tienen estas personas es igualmente relevante.

Finalmente, encontramos que cuando se controla por las demás variables de circunstancia, el género pierde importancia como explicación de la desigualdad de resultados. Esto no quiere decir que las mujeres no deban ser objeto de políticas especiales que garanticen la equidad de oportunidades para ellas. Solo quiere decir que hay otras variables de circunstancia que determinan de una manera más importante los resultados de una persona a lo largo de su vida.

Una última reflexión a partir de nuestros resultados es que, sin duda, las rutas de política más efectivas para lograr una sociedad más equitativa serán aquellas que ataquen, de manera simultánea, dos o más variables de circunstancia que hoy ponen a los colombianos en condiciones de inequidad. Es decir, las fórmulas de política para enfrentar las diferentes fuentes de desigualdad no tienen por qué ser excluyentes para cada una de ellas.

Las propuestas de política que se desarrollan en los siguientes capítulos están directamente relacionadas con este diagnóstico y, en esa medida,

concebidas con el objetivo central de lograr una transformación completa de nuestra sociedad en términos de equidad y movilidad social.

REFERENCIAS

Banerjee, A., Moohkerjee, D., Munshi, K., Ray, D. (febrero, 2001). Inequality, control rights, and rent seeking: sugar cooperatives in Maharashtra. *Journal of Political Economy*, *109*(1), 138-190.

Bonilla, L. (diciembre, 2008). Diferencias regionales en la distribución del ingreso en Colombia. *Banco de la República. Documentos de trabajo sobre Economía Regional, 108*.

Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., & Menéndez, M. (diciembre, 2007b). Inequality of opportunity in Brazil. *Review of Income and Wealth, International Association for Research in Income and Wealth, 53*(4), 585-618.

Bourguignon, F., Ferreira, F., & Walton, M. (agosto, 2007a). Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. *Journal of Economic Inequality, 5*(2), 235-256.

Casas, C., Medina, P., & Meléndez, M. (2004). Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia ¿Hacia dónde movernos? Background paper para el proyecto REDI del Banco Mundial. Versión corta en *Coyuntura Social, 33*, diciembre de 2005.

Checchi, D., & Peragine, V. (diciembre, 2010). Inequality of opportunity in Italy. *Journal of Economic Inequality, 8*(4), 429-450.

Dollar, D., & Kraay, A. (septiembre, 2002). Growth is good for the poor. *Journal of Economic Growth, 7*(3), 195-225.

Ferreira, F. H. G., & Gignoux, J. (diciembre, 2011). The Measurement of inequality of opportunity: theory and an application to Latin America. *Review of Income and Wealth, International Association for Research in Income and Wealth, 57*(4), 622-657.

Foster, J. E., & Shneyerov, A. A. (abril, 2000). Path independent inequality measures. *Journal of Economic Theory, 91*(2), 99-222

Haber, S., & Kantor, S. (2004). *Getting privatization wrong: the Mexican banking system, 1991–2003.* Stanford, CA: Stanford University, Processed.

Haber, S., & Maurer, N. (2004). *Related lending and economic performance: evidence from Mexico.* Stanford, CA: Stanford University, Processed.

Krueger, A. O. (junio, 1974). The political economy of the rent-seeking society. *American Economic Review, American Economic Association, 64*(3), 291-303.

Lefranc A., Pistolesi, N., & Trannoy, A. (diciembre, 2008). Inequality of opportunities vs. Inequality of outcomes: are western societies all alike? *Review of Income and Wealth, International Association for Research in Income and Wealth, 54*(4), 513-546.

Londoño, J. L. (1995). *Distribución del ingreso y desarrollo económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Londoño, J. L., & Székely, M. (mayo, 2000). Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *Journal of Applied Economics, Universidad del CEMA, 0*, 93-134.

López, H., & Perry, G. (2008). *Inequality in Latin America: determinants and consequences.* Policy Research Working Paper Series 4504, the World Bank.

Núñez, J., & Sánchez, F. (junio, 1998). *Descomposición de la desigualdad del ingreso laboral urbano en Colombia: 1976-1997.* Archivos de Macroeconomía, Documento 86.

Ocampo, J. A., Sánchez, F., & Tovar, C. E. (diciembre, 2000). Mercado laboral y distribución del ingreso en Colombia en los años noventa. *Revista de la CEPAL* (72), 53-78.

Paes de Barros, R. (2000). *Methodological issues.* Trabajo presentado al proyecto Liberalización de la balanza de pagos: efectos sobre el empleo, la distribución, la pobreza y el crecimiento, Buenos Aires, febrero.

Rey, S. (2004). Spatial analysis of regional income inequality. En Michael F. Goodchild y Donald G. Janelle (Eds.), *Spatially Integrated Social Science: Examples in Best Practice.* Oxford: Oxford University Press.

Reyes, Á. (1988). Evolución de la distribución del ingreso en Colombia. *Desarrollo y Sociedad, 21,* 39-51.

Roemer, J. E. (1998). "Equality of Opportunity," Harvard University Press, Cambridge, Mass.

Shorrocks, A. (enero, 1982), Inequality decomposition by factor components. *Econométrica*, 193-211.

Urrutia, M., & Berry, A. (1975). *La distribución del ingreso en Colombia.* Medellín: LEALON.

Vélez, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Misión de apoyo a la descentralización y a la focalización de los servicios sociales.* Bogotá: Edición Diagramas.

Vélez, C. E., Azevedo, J. P., & Posso, C. (2010). *Oportunidades para los niños colombianos: Cuánto avanzamos en esta década.* Bogotá: Banco Mundial, Departamento Nacional de Planeación y Banco de la República.

Anexos

Anexo 1. Medición de la equidad de oportunidades

Aunque el principio de igualdad de oportunidades es conceptualmente simple —las circunstancias de una persona al nacer no deben determinar sus oportunidades en la vida—, su medición es mucho más compleja. La literatura reciente contiene al menos cuatro aproximaciones distintas:

- Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2007b) estiman un modelo lineal de ventaja (ingresos) como función de circunstancias y esfuerzos, y lo usan para simular distribuciones contrafactuales en las que se suprime el efecto de las circunstancias. La comparación de las distribuciones de ingreso real y simulado les permite descomponer la desigualdad de ingresos en un componente debido a circunstancias observadas.

- Checchi y Peragine (2010) muestran que si se definen grupos a partir de características de circunstancia (*tipos*), el componente entre-grupos puede interpretarse como una medida *ex ante* de la desigualdad de oportunidades. A la inversa, si se definen grupos en términos de su posición relativa en la distribución de esfuerzo entre *tipos*, la desigualdad dentro del grupo corresponde a una medida de desigualdad de oportunidades *ex post*.

- Lefranc, Pistolesi y Trannoy (2008) se basan en comparaciones de dominancia estocástica de distribuciones condicionadas en *tipos* para identificar la presencia de desigualdades de oportunidades en una sociedad. Estos autores proponen un índice Gini de oportunidades como medida escalar de la desigualdad de oportunidades.

- Ferreira y Gignoux (2011) combinan elementos de las dos primeras aproximaciones y muestran que, en efecto, son procedimientos alternativos para estimar la misma cantidad, siempre y cuando la porción de desigualdad asociada con las circunstancias observables se tome como un límite bajo de la porción explicada por todas las circunstancias, observadas y no observadas. A partir de este ejercicio, construyen una medida escalar de desigualdad de oportunidades y construyen perfiles de oportunidad a partir de los cuales identifican los *tipos* que se encuentran en peor situación. *Esta es la propuesta metodológica que se emplea en este documento.*

Propuesta metodológica de Ferreira y Gignoux (2011)

Como las circunstancias son por definición exógenas (no pueden ser afectadas por decisiones de los individuos), y dado que el esfuerzo puede ser afectado por las circunstancias, la ventaja de un individuo puede expresarse como:

$$y = f\left[C, E\left(C, v\right), u\right]$$

Con el propósito de medir la desigualdad de oportunidades (no de estimar una relación causal entre circunstancias, esfuerzo y ventajas) se puede escribir esta ecuación en forma reducida y estimar una versión log-lineal usando Mínimos Cuadrados Ordinarios:

$$\phi\left(C, \varepsilon\right) \Rightarrow \ln y = C\beta + \varepsilon$$

Usando los coeficientes estimados, es posible construir un análogo paramétrico de la *distribución suavizada* de las ventajas (en la que la ventaja de cada individuo es reemplazada por la media del grupo al que pertenece):

$$\tilde{\mu}_i = \exp\left[C_i\hat{\beta}\right]$$

La ventaja predicha es igual para todos los individuos que tienen las mismas circunstancias. Esta *distribución suavizada* permite una aproximación directa a la medición de los índices de oportunidad, en la que se elimina la inequidad explicada por el esfuerzo y se mide la desigualdad restante.

Alternativamente, mediante el uso de una versión *estandarizada* de esta distribución, en la que la ventaja de cada individuo se normaliza multiplicándola por la media de la distribución y dividiéndola por la media del grupo al que el individuo pertenece, es posible aproximarse de una manera indirecta a la medición de la inequidad de oportunidades (eliminando primero la inequidad con origen en las circunstancias). El estimador paramétrico de la *distribución estandarizada* es:

$$\tilde{\nu}_i = \exp\left[\bar{C}_i\hat{\beta} + \hat{\varepsilon}\right]$$

donde la barra indica el promedio de las circunstancias de todos los individuos.

Índices de desigualdad de oportunidades

Los índices de desigualdad de oportunidades que proponen Ferreira y Gignoux (2011) y que deben interpretarse como estimadores del *límite inferior* de la desigualdad de oportunidades son:

- *Index of Opportunity Level* (IOL): Medida absoluta de la desigualdad de oportunidades.

$$IOL = E_0(y) - E_0(\tilde{\nu})$$

- *Index of Opportunity Ratio* (IOR): Medida de desigualdad de oportunidades *relativa* a la desigualdad de resultados.

$$IOR = 1 - E_0(\tilde{\nu})/E_0(y)$$

donde E_0 es la desviación de la media logarítmica —el índice Theil(0)—. La DML es la única medida de desigualdad que satisface el axioma de *path-independence* y arroja el mismo resultado para las distribuciones *suavizada* y *estandarizada* (resultado de Foster y Shneyerov, 2000).

Esta aproximación permite la estimación de efectos parciales de una o un conjunto de variables de circunstancia, controlando por las otras, mediante la construcción de distribuciones contrafactuales alternativas, de la forma:

$$\tilde{\nu}_i^j = \exp\left[\bar{C}_i^J \hat{\beta}^J + C_i^{j \neq J} \hat{\beta}^{j \neq J} + \hat{\varepsilon}\right]$$

donde se iguala solo una de las circunstancias para todos los individuos mientras se deja a las demás tomar sus valores actuales.

Lo anterior permite calcular IOR *parciales*:

$$IOR^J = 1 - E_0(\tilde{\nu}^J)/E_0(y)$$

Variables de circunstancia

Cuadro A1 2.1. Categorías posibles

Circunstancia	Categoría
Grupo étnico	Afrodescendiente
	Indígena
	Otro
Educación máxima de padre o madre	Ninguna
	Primaria
	Secundaria
	Técnica o más
Área de nacimiento	Urbano
	Rural
Población del municipio de nacimiento	< 50.000 habitantes
	50.000-100.000 habitantes
	100.000-500.000 habitantes
	> 500.000 habitantes
Región de nacimiento	Bogotá, D. C.
	Antioquia
	Valle del Cauca
	Atlántica
	Oriental
	Central
	Pacífica
	Orinoquía y Amazonía
	San Andrés

Fuente: ECV 1997, 2003, 2008 y 2010, y cálculos de los autores. En el análisis econométrico, el grupo étnico se incluye con un nivel mayor de desagregación.

Resultados de las estimaciones

Cuadro A1 2.2. Regresiones de ingreso

		Ingreso *per capita* del hogar				Ingreso *per capita* 0,5 del hogar			
		1997	**2003**	**2008**	**2010**	**1997**	**2003**	**2008**	**2010**
Grupo étnico	Indígena		-0,105		-0,319**		-0,0888		-0,301**
			[0,0679]		[0,0563]		[0,0654]		[0,0541]
	Gitano		-0,156		0,121		-0,0447		0,0919
			[0,339]		[0,383]		[0,300]		[0,336]
	Raizal del Archipiélago		0,250		0,597**		0,267		0,678**
			[0,182]		[0,137]		[0,182]		[0,166]
	Palenquero		0,425		0,196		0,490		0,252
			[0,288]		[0,254]		[0,318]		[0,245]
	Negro, mulato		-0,0889*		-0,0946*		-0,0736+		-0,0789*
			[0,0439]		[0,0373]		[0,0421]		[0,0360]
Educación máxima de padre o madre	Primaria	0,534**	0,453**	0,370**	0,340**	0,525**	0,446**	0,375**	0,347**
		[0,0273]	[0,0222]	[0,0253]	[0,0236]	[0,0264]	[0,0214]	[0,0244]	[0,0228]
	Secundaria	1,012**	0,855**	0,717**	0,679**	0,985**	0,844**	0,715**	0,676**
		[0,0576]	[0,0434]	[0,0482]	[0,0392]	[0,0557]	[0,0417]	[0,0463]	[0,0379]
	Técnica o más	1,482**	1,203**	1,293**	1,037**	1,421**	1,170**	1,264**	1,023**
		[0,0812]	[0,0489]	[0,0566]	[0,0697]	[0,0809]	[0,0479]	[0,0549]	[0,0672]

		Ingreso *per capita* del hogar				Ingreso *per capita* 0,5 del hogar			
		1997	**2003**	**2008**	**2010**	**1997**	**2003**	**2008**	**2010**
Área de nacimiento	Urbana	0,531**	0,400**	0,481**	0,406**	0,513**	0,389**	0,457**	0,393**
		[0,0263]	[0,0232]	[0,0255]	[0,0216]	[0,0253]	[0,0224]	[0,0247]	[0,0207]
Población de municipio de nacimiento	50.000 - 100.000	-0,0785+	0,0122	0,0113	0,0764*	-0,0736+	0,0149	0,0109	0,0809*
		[0,0404]	[0,0348]	[0,0388]	[0,0360]	[0,0393]	[0,0337]	[0,0375]	[0,0345]
	100.000 - 500.000	0,0209	0,195**	0,177**	0,196**	0,0279	0,191**	0,176**	0,190**
		[0,0386]	[0,0342]	[0,0333]	[0,0300]	[0,0372]	[0,0331]	[0,0322]	[0,0287]
	> 500.000	0,124**	0,107*	0,331**	0,265**	0,129**	0,101*	0,316**	0,246**
		[0,0473]	[0,0470]	[0,0495]	[0,0474]	[0,0462]	[0,0453]	[0,0481]	[0,0462]
Constante		12,19**	11,67**	9,941**	12,63**	12,38**	11,87**	10,09**	12,69**
		[0,163]	[1,142]	[0,0626]	[0,424]	[0,170]	[1,055]	[0,0607]	[0,388]
Observaciones		13.060	31.108	16.664	19.430	13.060	31.108	16.664	19.430
R2		0,243	0,218	0,255	0,193	0,245	0,220	0,257	0,197

* Denota significancia al 10 %; **denota significancia al 5 %

Nota: Todas las regresiones incluyen *dummies* del departamento de nacimiento.

Cuadro A1 2.3. Regresiones de gasto

		Gasto *per capita* del hogar				Gasto *per capita* 0,5 del hogar			
		1997	**2003**	**2008**	**2010**	**1997**	**2003**	**2008**	**2010**
Grupo étnico	Indígena		-0,192**		-0,339**		-0,176**		-0,322**
			[0,0564]		[0,0457]		[0,0552]		[0,0438]
	Gitano		-0,184		-0,0479		-0,0721		-0,0767
			[0,277]		[0,215]		[0,241]		[0,180]
	Raizal del Archipiélago		0,625**		0,384**		0,642**		0,466**
			[0,181]		[0,147]		[0,181]		[0,180]
	Palenquero		0,646**		-0,0224		0,712**		0,0329
			[0,161]		[0,130]		[0,172]		[0,136]
	Negro, mulato		0,0155		-0,0406		0,0307		-0,0249
			[0,0336]		[0,0304]		[0,0321]		[0,0292]
Educación máxima de padre o madre	Primaria	0,502**	0,422**	0,363**	0,367**	0,493**	0,415**	0,367**	0,374**
		[0,0217]	[0,0183]	[0,0201]	[0,0190]	[0,0209]	[0,0176]	[0,0195]	[0,0183]
	Secundaria	0,882**	0,835**	0,661**	0,684**	0,856**	0,824**	0,659**	0,680**
		[0,0509]	[0,0373]	[0,0410]	[0,0325]	[0,0495]	[0,0358]	[0,0395]	[0,0313]
	Técnica o más	1,338**	1,106**	1,167**	0,932**	1,277**	1,073**	1,139**	0,919**
		[0,0686]	[0,0452]	[0,0493]	[0,0593]	[0,0674]	[0,0453]	[0,0477]	[0,0572]

		Gasto *per capita* del hogar				Gasto *per capita* 0,5 del hogar			
		1997	**2003**	**2008**	**2010**	**1997**	**2003**	**2008**	**2010**
Área de nacimiento	Urbana	0,456**	0,341**	0,398**	0,363**	0,438**	0,329**	0,373**	0,351**
		[0,0221]	[0,0187]	[0,0203]	[0,0181]	[0,0215]	[0,0182]	[0,0196]	[0,0174]
Población de municipio de nacimiento	50.000 - 100.000	-0,0540	0,0141	0,0295	0,0668*	-0,0491	0,0168	0,0291	0,0713*
		[0,0339]	[0,0299]	[0,0313]	[0,0315]	[0,0328]	[0,0291]	[0,0302]	[0,0304]
	100.000 - 500.000	0,0678*	0,108**	0,141**	0,178**	0,0748*	0,105**	0,139**	0,172**
		[0,0301]	[0,0296]	[0,0278]	[0,0248]	[0,0292]	[0,0289]	[0,0269]	[0,0238]
	> 500.000	0,0987*	0,0835*	0,246**	0,296**	0,104**	0,0781*	0,231**	0,277**
		[0,0387]	[0,0393]	[0,0386]	[0,0368]	[0,0376]	[0,0382]	[0,0376]	[0,0355]
Constante		12,77**	12,05**	10,29**	12,63**	12,95**	12,25**	10,44**	12,69**
		[0,243]	[0,483]	[0,0507]	[0,521]	[0,250]	[0,410]	[0,0492]	[0,478]
Observaciones		13.060	31.108	16.664	19.430	13.060	31.108	16.664	19.430
R^2		0,275	0,243	0,289	0,250	0,277	0,244	0,290	0,255

** Denota significancia al 5 %

Nota: Todas las regresiones incluyen *dummies* del departamento de nacimiento.

Cuadro A1 2.4. Regresiones de ingreso laboral

		Gasto *per capita* del hogar			
		1997	**2003**	**2008**	**2010**
Mujer		-0,563**	-0,585**	-0,535**	-0,511**
		[0,0307]	[0,0246]	[0,0274]	[0,0243]
Grupo étnico	Indígena		-0,0604		-0,402**
			[0,0711]		[0,0714]
	Gitano		-0,0711		-0,378+
			[0,257]		[0,217]
	Raizal del Archipiélago		0,638**		0,720*
			[0,226]		[0,312]
	Palenquero		0,527**		0,236
			[0,119]		[0,558]
	Negro, mulato		-0,0553		-0,0594
			[0,0550]		[0,0481]
Educación máxima de padre o madre	Primaria	0,485**	0,385**	0,353**	0,312**
		[0,0334]	[0,0267]	[0,0306]	[0,0274]
	Secundaria	0,909**	0,743**	0,678**	0,674**
		[0,0651]	[0,0485]	[0,0558]	[0,0415]
	Técnica o más	1,312**	1,006**	1,090**	0,936**
		[0,0927]	[0,0682]	[0,0613]	[0,0709]
Área de nacimiento	Urbana	0,397**	0,366**	0,385**	0,356**
		[0,0319]	[0,0277]	[0,0303]	[0,0256]
Población de municipio de nacimiento	50.000 - 100.000	-0,0318	0,0262	0,0377	0,0764+
		[0,0474]	[0,0407]	[0,0440]	[0,0407]
	100.000-500.000	-0,0101	0,120**	0,140**	0,125**
		[0,0437]	[0,0422]	[0,0408]	[0,0353]
	> 500.000	0,0251	-0,0177	0,315**	0,218**
		[0,0600]	[0,0602]	[0,0604]	[0,0564]
Constante		11,49**	11,96**	13,40**	14,77**
		[0,0850]	[0,464]	[0,477]	[0,0824]
Observaciones		8.558	21.585	11.384	13.352
R^2		0,233	0,207	0,248	0,202

* Denota significancia al 10 %; ** denota significancia al 5 %

Nota: Todas las regresiones incluyen *dummies* del departamento de nacimiento.

Anexo 2. Composición de los perfiles de oportunidad de los grupos con mayores privaciones, por región

Cuadro A2 2.1. 10 % con mayores privaciones de oportunidad 1

Región		Pertenece a minoría		Educación máxima de padre o madre		
		Sí	No	Ninguna	Primaria	Secundaria o más
Oportunidad	Bogotá, D. C.	33	67	100	0	0
	Antioquia	41	59	100	0	0
	Valle del Cauca	55	45	100	0	0
	Región Atlántica	19	81	100	0	0
	Región Oriental	9	91	100	0	0
	Región Central	7	93	100	0	0
	Región Pacífica	30	70	100	0	0
	Orinoquía y Amazonía	15	85	100	0	0
	San Andrés	18	82	100	0	0
Pobreza	Bogotá, D. C.	0	100	63	0	37
	Antioquia	17	83	84	14	2
	Valle del Cauca	35	65	76	17	6
	Región Atlántica	17	83	77	18	4
	Región Oriental	1	99	90	9	1
	Región Central	3	97	85	12	2
	Región Pacífica	36	64	91	7	2
	Orinoquía y Amazonía	15	85	76	19	4
	San Andrés	100	0	100	0	0

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro A2 2.2. 10 % con mayores privaciones de oportunidad 2

Región		Área de nacimiento	Población de municipio de nacimiento		
		Rural	< 50.000	50.000 - 500.000	> 500.000
Oportunidad	Bogotá, D. C.	61	100	0	0
	Antioquia	52	100	0	0
	Valle del Cauca	60	100	0	0
	Región Atlántica	50	100	0	0
	Región Oriental	57	100	0	0
	Región Central	77	100	0	0
	Región Pacífica	79	100	0	0
	Orinoquía y Amazonía	79	100	0	0
	San Andrés	28	100	0	0
Pobreza	Bogotá, D. C.	2	22	51	27
	Antioquia	67	87	9	4
	Valle del Cauca	45	55	33	12
	Región Atlántica	56	74	21	5
	Región Oriental	76	77	22	1
	Región Central	64	83	17	0
	Región Pacífica	79	83	16	1
	Orinoquía y Amazonía	61	34	55	12
	San Andrés	0	0	100	0

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro A2 2.3. 10 % con mayores privaciones de oportunidad 3

Región		Región de nacimiento						
		Bogotá, D. C.	**Antioquia**	**Valle del Cauca**	**Región Atlántica**	**Región Oriental**	**Región Central**	**Región Pacífica**
Oportunidad	Bogotá, D. C.	0	0	0	58	0	0	42
	Antioquia	0	0	0	81	0	0	19
	Valle del Cauca	0	0	0	5	0	0	95
	Región Atlántica	0	0	0	100	0	0	0
	Región Oriental	0	0	0	79	0	0	21
	Región Central	0	0	0	7	0	0	93
	Región Pacífica	0	0	0	1	0	0	99
	Orinoquía y Amazonía	0	0	0	11	0	0	89
	San Andrés	0	0	0	97	0	0	3
Pobreza	Bogotá, D. C.	27	0	0	0	63	10	0
	Antioquia	0	89	2	6	0	1	2
	Valle del Cauca	1	3	66	0	0	6	24
	Región Atlántica	0	1	0	97	2	0	0
	Región Oriental	1	0	2	3	89	3	1
	Región Central	0	3	6	1	3	84	4
	Región Pacífica	0	1	2	0	0	1	95
	Orinoquía y Amazonía	8	0	8	4	57	3	20
	San Andrés	0	0	100	0	0	0	0

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro A2 2.4. 25 % con mayores privaciones de oportunidad 1

Región		Pertenece a minoría		Educación máxima de padre o madre		
		Sí	No	Ninguna	Primaria	Secundaria o más
Oportunidad	Bogotá, D. C.	5	95	100	0	0
	Antioquia	11	89	100	0	0
	Valle del Cauca	31	69	100	0	0
	Región Atlántica	17	83	100	0	0
	Región Oriental	3	97	100	0	0
	Región Central	2	98	100	0	0
	Región Pacífica	29	71	100	0	0
	Orinoquía y Amazonía	10	90	100	0	0
	San Andrés	17	83	100	0	0
Pobreza	Bogotá, D. C.	0	100	53	33	14
	Antioquia	14	86	77	20	3
	Valle del Cauca	32	68	68	26	6
	Región Atlántica	15	85	72	22	6
	Región Oriental	1	99	86	12	2
	Región Central	2	98	77	20	3
	Región Pacífica	36	64	85	13	2
	Orinoquía y Amazonía	10	90	72	26	2
	San Andrés	49	51	44	49	8

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro A2 2.5. 25 % con mayores privaciones de oportunidad 2

Región		Área de nacimiento	Población de municipio de nacimiento		
		Rural	< 50.000	50.000 - 500.000	> 500.000
Oportunidad	Bogotá, D. C.	52	90	10	0
	Antioquia	60	99	1	0
	Valle del Cauca	53	100	0	0
	Región Atlántica	48	72	28	0
	Región Oriental	53	90	10	0
	Región Central	60	100	0	0
	Región Pacífica	77	100	0	0
	Orinoquía y Amazonía	72	90	10	0
	San Andrés	27	79	21	0
Pobreza	Bogotá, D. C.	41	55	11	34
	Antioquia	56	79	8	13
	Valle del Cauca	43	60	28	12
	Región Atlántica	47	71	21	9
	Región Oriental	72	77	21	2
	Región Central	58	77	22	1
	Región Pacífica	74	79	20	1
	Orinoquía y Amazonía	63	61	32	7
	San Andrés	15	26	18	56

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

Cuadro A2 2.6. 25 % con mayores privaciones de oportunidad 3

Región		Región de nacimiento						
		Bogotá, D. C.	Antioquia	Valle del Cauca	Región Atlántica	Región Oriental	Región Central	Región Pacífica
Oportunidad	Bogotá, D. C.	0	8	4	17	0	67	5
	Antioquia	0	90	1	6	0	3	1
	Valle del Cauca	0	4	55	2	0	12	27
	Región Atlántica	0	2	1	97	0	0	0
	Región Oriental	0	5	6	39	0	43	7
	Región Central	0	5	4	1	0	88	4
	Región Pacífica	0	1	1	1	0	2	95
	Orinoquía y Amazonía	0	4	6	17	0	22	52
	San Andrés	0	6	1	90	0	1	2
Pobreza	Bogotá, D. C.	31	4	1	4	49	10	0
	Antioquia	0	91	1	4	0	1	2
	Valle del Cauca	0	2	68	0	1	9	20
	Región Atlántica	0	1	0	97	2	0	0
	Región Oriental	2	0	1	3	89	5	1
	Región Central	0	4	5	1	2	84	4
	Región Pacífica	0	1	2	1	0	2	94
	Orinoquía y Amazonía	4	0	5	10	47	3	31
	San Andrés	0	9	9	82	0	0	0

Fuente: ECV (2010) y cálculos de los autores.

CAPÍTULO 3

La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*

*Raquel Bernal***
*Adriana Camacho****

3.1. Introducción

La literatura internacional ha documentado extensamente la importancia de los programas de política pública diseñados para la primera infancia (PI). Entre los aspectos fundamentales se han resaltado los múltiples y relativamente altos beneficios de invertir en capital humano durante las primeras etapas del ciclo de vida que incluyen tanto las ganancias privadas (mayor desarrollo cognitivo y psicosocial, mayor escolaridad, y mejores salarios) como las ganancias sociales que se obtienen al disminuir desde los primeros años de vida las brechas que existen entre los grupos

* Agradecemos la valiosa colaboración de Román D. Zárate y Cynthia van der Werf en la elaboración de este documento. También agradecemos los valiosos comentarios de Rocío Gómez, Julio César Jiménez, Óscar Marulanda, Armando Montenegro, Félix Régulo Nates, Norbert Schady y Alejandro Gaviria, a una primera versión de este documento y que han enriquecido significativamente el aporte del mismo. Este estudio se realizó con el apoyo financiero del Departamento Nacional de Planeación bajo los contratos 362-2011 y 377-2011. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son enteramente de los autores, y no representan necesariamente la visión del Departamento Nacional de Planeación, las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio ni los directivos de dichas entidades. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores.

** Profesora Titular de la Facultad de Economía y Directora del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.

*** Profesora Asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Directora de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento de Planeación Nacional.

más vulnerables y el resto de la población. Algunas de las ganancias sociales son la disminución en la tasa de criminalidad y la disminución en la dependencia de programas de asistencia social, entre otras.

En la segunda sección se presenta una breve revisión de la literatura sobre inversiones en la primera infancia que resume la relevancia y pertinencia de dichas inversiones y una comparación de retornos de diversos programas de inversión en capital humano, incluidos los de primera infancia a nivel nacional. En la tercera sección se calcula la población objetivo por nivel de riqueza y se presenta un diagnóstico de las condiciones de la primera infancia haciendo especial énfasis en las inequidades presentes por nivel de riqueza en aspectos tales como asistencia a un centro educativo, calidad y cantidad de atención formal e informal, actividades parentales, condiciones de salud y nutrición, acceso a servicios de saneamiento básico y programas sociales, entre otros. En la cuarta sección se exponen los objetivos y diseño ideal de los programas de primera infancia, enfatizando en el marco institucional y financiero que se requeriría para implementar de manera exitosa una política de Estado de PI. Esta revisión permite contextualizar la pertinencia de los programas y la política de primera infancia en Colombia a la luz de la teoría y la evidencia de los programas internacionales exitosos.

3.2. La importancia de la inversión durante la primera infancia

Existen básicamente dos tipos de políticas de intervención en la primera infancia: (1) Programas orientados a los padres de los niños, que se pueden clasificar en programas de apoyo para nuevos padres principalmente desarrollados en el hogar, programas de educación de hábitos de buena crianza y programas de entrenamiento para el manejo de cierto tipo de niños, en particular, aquellos con algún tipo de desventaja o desorden emocional o físico; y (2) Programas de atención y educación temprana orientados a los niños, que se pueden clasificar en programas de atención preescolar en colegios, programas de atención en centros de la comunidad y otro tipo de programas de cuidado infantil; muchos de estos programas están caracterizados también por un componente nutricional.[1] En Colombia, gran parte de las intervenciones de PI que existen se centran en el segundo componente.

1 Adicionalmente, se cuentan los programas de salud como vacunación, desparasitación, control de crecimiento y desarrollo, etc. Este documento se centra principalmente en los programas de atención integral, que en su definición de integralidad incluyen también como uno de sus componentes, el de salud.

Este tipo de intervenciones tienen principalmente dos objetivos: mejorar el desempeño de los niños beneficiarios y reducir la brecha entre niños vulnerables y el resto. En general, dichas intervenciones durante la primera infancia (PI) están orientadas a mejorar resultados en las áreas de nutrición, salud, desarrollo cognitivo y desarrollo psicosocial de los niños y niñas. Asimismo, algunos de estos programas consideran también algunas variables de resultado de los padres de estos niños que incluyen participación laboral, igualdad de género, etc., pero el énfasis está realmente en el bienestar de los niños.

Los beneficios de las inversiones en la atención de la niñez son múltiples y su alcance varía. Por ejemplo, existen beneficios nutricionales que se manifiestan en el corto plazo, mientras que otros, como el desarrollo de capacidades cognitivas y no cognitivas, no se evidencian de manera tan rápida pero tienen grandes alcances sobre el desempeño de actividades futuras de los individuos. En adición a estos retornos privados sobre el potencial de ingresos de los individuos beneficiarios, se han reportado también efectos importantes sobre las familias de los niños participantes y la sociedad en general, a través de la disminución de tasas de criminalidad, la disminución en la dependencia de programas asistenciales[2] y la mejoría en el ambiente familiar y los hábitos de crianza de los padres.

La literatura ha reportado mayores tasas de retorno de intervenciones en capital humano en la PI que intervenciones en etapas posteriores del ciclo de vida durante la adolescencia, juventud o adultez. Esto es debido a que la capacidad de los seres humanos para aprender durante la PI es mucho mayor y su conjunto de habilidades básicas es mucho más maleable que en los años posteriores. El cerebro humano al nacer tiene una infinidad de células que deben interconectarse para funcionar de manera apropiada. Las células logran este objetivo a través de la construcción de sinapsis[3]

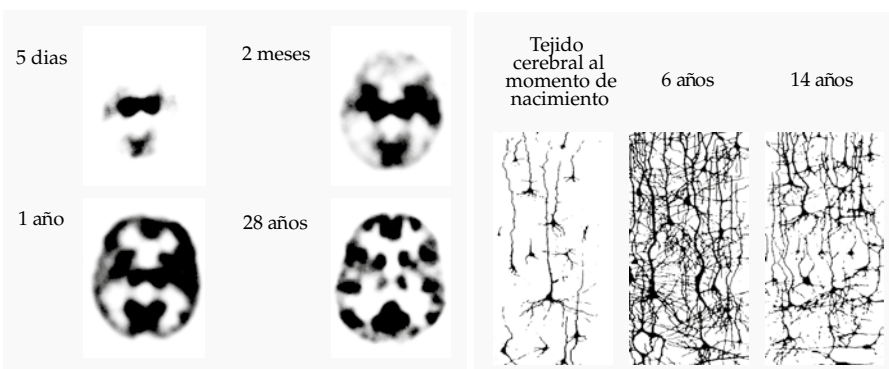
2 Nores et al. (2005) reportan que a los 40, los hombres beneficiarios del Perry School Program habían recibido cuatro meses de asistencia del sistema de bienestar (*welfare receipt*) durante los últimos 10 años comparado con 28 meses en promedio de los hombres no beneficiarios del grupo de control. Los autores indican que los principales mecanismos de transmisión del programa a menor dependencia del Estado son: mayor logro educativo con su consecuente impacto sobre ingresos salariales y estabilidad laboral, mejores capacidades cognitivas y socioemocionales (como disciplina y autocontrol) que sirven de seguro contra la pobreza y menores comportamientos riesgosos como embarazo adolescente y criminalidad que implican riesgos altos de trampas de pobreza.

3 La sinapsis es un proceso de comunicación entre neuronas que se inicia con una descarga químico-eléctrica de la membrana de la célula emisora que causa la producción de neurotransmisores que son, en últimas, los que excitan a la neurona receptora.

entre ellas que resultan en una red neuronal compleja. Se sabe que el período más crítico en este proceso es entre el nacimiento y los tres años de edad. A la edad de dos años, la red sináptica es tan rica en conexiones como la de un adulto. A los tres años de edad es el doble de densa que la de un adulto y permanece así hasta los 9 o 10 años. Como se puede observar en el gráfico 3.1 el desarrollo cerebral en los primeros meses de vida es acelerado; al finalizar el primer año se observa prácticamente mayor área cerebral desarrollada que a los 28 años. Se observa el mismo patrón de desarrollo en las placas del tejido cerebral humano que se presentan al lado derecho del mismo gráfico. Es evidente que los primeros años son críticos ante la posibilidad de potenciar este crecimiento acelerado con los estímulos e insumos apropiados (Shaklee y Fletcher, 2002; Shonkoff y Phillips, 2000).

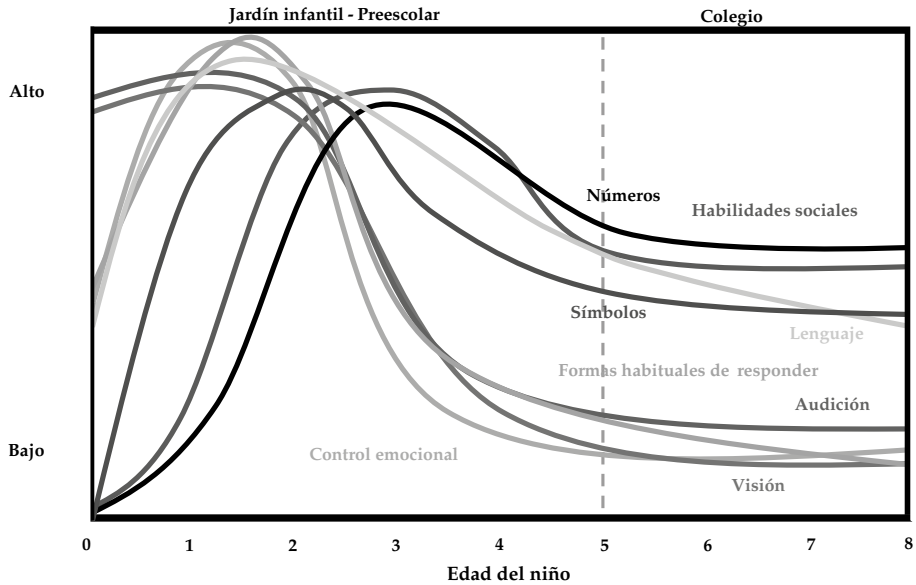
Entendiendo este fenómeno biológico del desarrollo del cerebro, es importante ver la evolución de diversas habilidades en estos periodos críticos de la vida. El gráfico 3.2 presenta los períodos sensibles durante la infancia para el desarrollo de ocho tipos de habilidades. Estas habilidades pueden agruparse por su nivel de maleabilidad (media o baja) después de la primera infancia. Entre el grupo de maleabilidad media se encuentran habilidades relacionadas con los números, habilidades sociales, lenguaje y símbolos; en el segundo grupo de maleabilidad baja se encuentran habilidades de audición, visión, control emocional y formas habituales de responder.

Gráfico 3.1. Desarrollo cerebral (izq.) y tejido cerebral humano (der.) por edad



Fuente: Grunewald (2005).

Gráfico 3.2. Períodos sensibles en el desarrollo temprano del cerebro



Fuente: Council for Early Child Development (2010).

Todas estas habilidades presentan su nivel de desarrollo más alto entre el primero y segundo año de vida. Por tal motivo resulta muy rentable la inversión en estas primeras etapas donde todas estas habilidades se pueden alterar de manera significativa. En general, las intervenciones en edades posteriores tienen poco margen de maniobra debido a que es mucho más difícil o más costoso disminuir o eliminar las desventajas iniciales en habilidad dado que tanto la habilidad cognitiva como no cognitiva están ya establecidas en esta etapa (Heckman, 2000).

En general, la tasa de retorno a las inversiones en capital humano es decreciente con la edad del individuo participante, debido a que durante los primeros años de vida las habilidades básicas del individuo (dotación inicial de habilidad genética) se pueden alterar de manera significativa y se vuelven menos maleables con el transcurrir del tiempo, por lo cual es más difícil disminuir o eliminar las desventajas iniciales en habilidad (Heckman, 2000).[4] Adicionalmente se ha encontrado que lo que se hace durante la juventud y adultez está altamente condicionado por lo que se

4 La habilidad no cognitiva tarda un poco más que la cognitiva en establecerse por completo, pero también ocurre antes de la adultez.

logró hasta los 14 años en términos de desarrollo cognitivo y no cognitivo (Keane y Wolpin, 1997, 2001, 2006; Cameron y Heckman, 2001). En suma, existe una complementariedad dinámica entre la habilidad innata del individuo y las capacidades que adquiere. Esto implica que los programas PI tienen efectos sobre variables de resultado durante la niñez pero sobre todo sobre la capacidad de aprendizaje que permite mejoras en variables de resultado futuras (Heckman, 2000). Finalmente, como los programas para la PI se aplican tan temprano en el ciclo de vida de un individuo, entonces existe un horizonte mucho más amplio para disfrutar de los beneficios del programa, que si se aplicaran durante la juventud o adultez.

Finalmente, la evidencia indica que los programas de inversión en el capital humano, al distribuir más equitativamente las capacidades y habilidades entre los individuos desde el principio, tienen impactos más altos sobre las poblaciones más vulnerables (Grunewald y Rolnick, 2006) reducen la posibilidad de riesgo moral al ser la intervención ejecutada durante la primera infancia (Blau y Currie, 2006), y tienen el potencial de lograr reducciones en la desigualdad del ingreso de una economía en el mediano y largo plazo.

3.2.1. El potencial de las intervenciones en la primera infancia

En general, las intervenciones durante la PI están orientadas a mejorar resultados en las áreas de nutrición, salud, desarrollo cognitivo y desarrollo psicosocial de los niños y niñas. Una serie de estudios han mostrado que el desempeño de un individuo (cognitivo, psicosocial, nutricional y/o de salud) durante la infancia predice significativamente una variedad de resultados posteriores del individuo (es decir, posteriores a la infancia, durante la adolescencia, juventud y adultez), incluidos el nivel de escolaridad, los ingresos laborales, el embarazo adolescente, la participación en programas asistenciales y el nivel de criminalidad. En otras palabras, se ha mostrado que los individuos que se desempeñan bien durante la infancia también tienen mejores resultados en todas estas dimensiones posteriormente en la vida.

A continuación presentamos una breve revisión de los efectos de intervenciones o de las consecuencias en caso de falta de intervenciones relacionadas con el desarrollo cognitivo, desarrollo psicosocial y nutrición. Asimismo, presentamos una revisión de los programas exitosos internacionalmente en cada una de estas áreas.

• Desarrollo cognitivo

La literatura sugiere que la atención especializada y la estimulación adecuada por parte de los adultos responsables son dos de los factores más importantes en la producción del capital humano cognitivo de los niños (Caught, DiPietro y Strobino, 1994). Sin embargo, se ha reportado que los niños provenientes de hogares en desventaja socioeconómica tienen menor probabilidad de desarrollarse bajo atención especializada y un ambiente estimulante para el desarrollo cognitivo, debido a que estos hogares poseen bajos recursos, padres menos educados o con menor habilidad y/o menor disponibilidad para comprometerse con la estimulación cognitiva (y social) de sus hijos. Adicionalmente, el nivel de estrés en estos hogares tiende a crear un ambiente emocional negativo para el desarrollo del niño. Estas desventajas pueden ser mitigadas con programas de atención integral para la primera infancia.

Algunos estudios que utilizan la Encuesta Británica Nacional de Desarrollo Infantil (NCDS por sus siglas en inglés) han mostrado una relación entre resultados en pruebas cognitivas a los 7 años de edad con variables de resultado posteriores como las pruebas a los 16 años de edad, los ingresos laborales y la probabilidad de empleo.[5] Más recientemente, Bernal y Keane (2009) utilizando datos de la Encuesta Nacional Longitudinal de Jóvenes (NLSY por sus siglas en inglés) muestran que el desempeño cognitivo entre los 4 y los 7 años de edad, también predice de manera importante las variables como la escolaridad de los jóvenes a los 18 años de edad.[6] Estos resultados indican que el desempeño durante la infancia resulta un determinante fundamental del desempeño en el mercado laboral posterior de los individuos y, por ende, en su bienestar económico y social.

Ejemplos claros de este tipo de intervenciones exitosas sobre el desarrollo cognitivo de los participantes son el Perry School Program, Abecederian, Early Training y Milwaukee Project[7]. Schweinhart, Barnes y Weikart (1993) reportan mejor desempeño en las pruebas aplicadas en todos los años desde los 5 y hasta los 27 años para los participantes en el Perry

5 Connolly et al. (1992), Currie y Thomas (2001), Harmon y Walker (1998), Hutchinson et al. (1979), y Robertson y Symons (1996).

6 Que a su vez es un determinante fundamental de los ingresos laborales de los individuos.

7 Todos son programas de educación formal temprana para los niños y entrenamiento de buenos hábitos de crianza para padres de niños de grupos vulnerables en Estados Unidos.

School Program, 21 % menor repitencia escolar y tasas de graduación 21 % más altas, incluyendo solo los impactos de tipo cognitivo. Ramey et al. (1988) reportan que los participantes en el programa de preescolar Abecederian tuvieron mejor desempeño en las áreas de lectura y matemáticas, 34 % menor repitencia escolar y mayor probabilidad de asistir a la universidad.

Las intervenciones sobre el desarrollo cognitivo durante la PI se pueden clasificar en los siguientes tipos: (1) provisión de centros de atención formal/institucional (con personal calificado y currículo definido), los cuales ofrecen a los niños las herramientas apropiadas para el desarrollo de habilidades y el mejoramiento de la capacidad de aprendizaje, (2) programas de capacitación de los padres para promover buenas prácticas de aprendizaje y enseñanza en el hogar, y (3) programas preescolares basados en colegios de la comunidad (Peisner-Feinberg et al., 2001; Waldfogel, 1998).

• Desarrollo Psicosocial

Durante la PI se comienzan a desarrollar habilidades no cognitivas decisivas para el desempeño de los individuos en la adultez. Su importancia radica en la interrelación crucial entre habilidad cognitiva y no cognitiva para determinar el capital humano de un individuo (Heckman, 2000). Dado que la personalidad y otros aspectos no cognitivos (como la curiosidad, persistencia, autocontrol, perseverancia, etc.) se desarrollan más rápidamente durante la PI, como lo evidencia el gráfico 3.2, entonces fomentar el desarrollo psicosocial a través de política pública también tiene altos impactos sobre el desarrollo cognitivo y por tanto sobre el desempeño de los individuos durante la adultez. La literatura en psicología muestra que la habilidad psicosocial de un individuo es incluso más maleable durante la PI que la habilidad cognitiva, por ejemplo, habilidades sociales, motivación, capacidad de comunicación, etc. Ramey y Ramey (1992) indican que este desarrollo requiere de ciertos estímulos críticos durante la PI que incluyen la motivación a explorar a su alrededor, el desarrollo de competencias básicas que le permitan comparar, entender la relación entre los medios y los fines, organizar, la celebración de sus logros por parte de adultos de confianza, la protección de prácticas inapropiadas de desaprobación, castigo o burla y un ambiente rico en desarrollo lingüístico y exposición permanente al lenguaje.

Un individuo con mejores habilidades psicosociales está en mejor posición de aprender y absorber conocimientos debido a su mayor capacidad de concentración, atención, persistencia, disciplina, perseverancia,

autoestima, confianza, habilidad socioemocional, estabilidad, motivación y consistencia (Cunha y Heckman, 2007).

Gran parte de las intervenciones durante la PI exitosas a nivel internacional tienen efectos importantes sobre escolaridad e ingresos durante la adultez.[8] Por ejemplo, los participantes en el programa Perry School tenían salarios anuales promedio que eran cinco mil dólares mayores que aquellos de los no participantes, cuarenta años después de aplicada la intervención; adicionalmente, los primeros tenían una probabilidad de empleo de 76 % mientras que en el caso de los segundos esta tasa era de 62 % (Barnett et al., 2005). Es difícil establecer qué parte de estas ganancias se debe al cambio en las habilidades cognitivas asociado a la participación en el programa y qué parte se debe al cambio en el capital psicosocial del niño participante. De la literatura citada en los párrafos anteriores, se intuye que es plausible pensar que una parte importante de estos efectos se debe al aumento de las habilidades no cognitivas de los beneficiarios.

Adicionalmente, se observan efectos importantes, tal vez mayores, sobre variables de comportamiento individual como crimen, probabilidad de arresto, probabilidad de encarcelamiento, probabilidad de participación en actividades riesgosas como consumo de drogas, alcohol, etc. (Barnett et al., 2005; Cunha y Heckman, 2007) que están más claramente asociadas con las mejorías en el desarrollo psicosocial del individuo.

• Nutrición

La literatura existente ha mostrado extensamente que la desnutrición exacerba la situación de pobreza de los hogares a través de varios canales: (1) bajo desarrollo intelectual (Grantham-McGregor et al., 1997), (2) aumento en el costo de la salud debido a una mayor incidencia de enfermedades, (3) deserción escolar debida a deficiencias de salud y nutrición, (4) pérdidas de productividad por menores capacidades físicas y menor destreza, y (5) pérdida de ingresos asociada a inasistencia escolar e inasistencia laboral (González et al., 2009; Behrman et al., 2003). Las intervenciones en nutrición son, generalmente, un componente adicional de los programas de atención que ya se han mencionado en párrafos anteriores.

Finalmente, es importante notar que la evidencia citada para las intervenciones en el desarrollo cognitivo, desarrollo psicosocial y nutricional durante la primera infancia hace énfasis en los efectos directos sobre el

8 Programa Perry School, programa Abecedarian y programa, Early Training, entre otros.

individuo participante y no en los efectos sobre otros individuos de la familia del niño participante y la sociedad en general. En particular, algunos estudios han reportado efectos positivos sobre la probabilidad de participación laboral de las madres, el ambiente familiar que puede tener efectos sobre el desarrollo de hermanos no participantes en las intervenciones, la disminución de la criminalidad en la sociedad, etc. Esto implica que los efectos totales discutidos pueden ser potencialmente más altos debido a las posibles externalidades de estos programas sobre individuos no participantes.

3.2.2. Evaluación de programas en desarrollo cognitivo, psicosocial y nutricional en Latinoamérica

Para el caso de Latinoamérica existen intervenciones y programas en diferentes países que han sido evaluados formalmente. La importancia de la evaluación y el seguimiento estricto del diseño de políticas es crucial para conocer qué programas deben ser implementados y así cambiar positivamente las trayectorias de los niños durante la primera infancia. Dentro de los programas evaluados se encuentran el PIDI en Bolivia, Hogares Comunitarios en Guatemala y Colombia, centros de educación preescolar en Uruguay y Argentina.

En primer lugar, Behrman, Chen y Todd (2004) evalúan el programa PIDI en Bolivia y reportan mejorías en las habilidades motoras y el desarrollo del lenguaje para los niños mayores de 37 meses que permanecen en el programa por al menos un año, mejor desempeño en pruebas cognitivas y psicosociales para niños que permanecen al menos 7 meses en el programa, una disminución de la edad de inicio del proceso educativo básico y una disminución de la repitencia escolar entre los niños participantes. Por otra parte, no encuentran mejoras significativas en los indicadores antropométricos de los niños.

Bernal et al. (2009) presentan la evaluación de Hogares Comunitarios en Colombia y reportan una disminución de alrededor de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de padecer desnutrición crónica y un aumento de 0,125 desviaciones estándar en la talla para la edad de niños entre los 2 y 4 años de edad, aumentos entre 4 % y 5,4 % en el desempeño en pruebas cognitivas de niños participantes por más de 15 meses comparados con niños participantes que recién ingresan al programa,[9] aumentos de 8 % en la habilidad psicosocial de niños participantes durante al menos

9 Aunque se reportan resultados cognitivos inferiores de los niños participantes comparados con los no participantes.

15 meses en el programa respecto a niños nuevos en el programa, y empeoramiento en los indicadores de salud (incidencia de EDA e IRA) respecto a niños no participantes.

Ruel et al. (2002) evalúan el programa Hogares Comunitarios en Guatemala y reportan mejoras en la ingesta de nutrientes esenciales, tales como vitamina A, hierro y zinc, empleos más estables y mejor remunerados para las madres de los niños, mejores oportunidades para mujeres con bajo nivel de estudios y limitadas posibilidades para generar ingresos, cuando se encargan de cuidar a los niños. No se encuentran efectos positivos adicionales sobre los niños probablemente por la corta duración del programa (un año). Para este mismo país, existe un estudio longitudinal sobre el efecto de largo plazo de los suplementos nutricionales durante los dos primeros años de vida, encontrando efectos de largo plazo sobre el logro escolar (Maluccio et al., 2009).

Por su parte, Berlinski et al. (2008) encuentran que la asistencia a preescolar en Uruguay incrementa el número de años de educación completados a los quince años. Para el caso argentino, Berlinski et al. (2009) encuentran un incremento en los puntajes en pruebas de lenguaje y matemáticas y una reducción de problemas de comportamiento y atención por parte de estudiantes que residían durante su niñez en zonas donde se construyeron centros preescolares.

En Jamaica, Grantham-McGregor et al. (1997) evalúan una intervención para niños entre los 9 y 24 meses de edad que ofrece programas de estimulación y suplementos alimenticios por separado y en conjunto, encontrando que los dos programas tienen impactos positivos en el desarrollo de los niños dos años después de la intervención. Al seguir a este mismo grupo de niños 20 años después (Walker et al., 2011), se ha encontrado que el efecto positivo persiste en resultados cognitivos y psicosociales solo en el caso donde existió la intervención en estimulación. Este estudio evidencia que las buenas prácticas parentales llegan a tener un efecto importante de largo plazo.

3.2.3. Comparación de retornos de inversiones en capital humano a lo largo del ciclo de vida en Colombia

De acuerdo con la evidencia mencionada anteriormente, si se comparan inversiones a lo largo del ciclo de vida, se debe ver que el mayor retorno corresponde a los programas aplicados durante la PI y estos retornos deben ir decreciendo con la edad del beneficiario. Entre los programas que vamos a comparar se tienen en cuenta los programas de educación

básica (provisión y financiamiento de educación primaria y secundaria), programas de educación superior, programas de capacitación laboral y, por supuesto, programas de educación temprana.

Para una variedad de intervenciones en capital humano en Colombia desde la PI hasta la adultez, hemos computado una sencilla tasa de retorno como el incremento anual del salario asociado a la participación en el programa dividido por el costo del programa por individuo participante.[10] Estas tasas de retorno (eje Y) se presentan como función de la edad a la que se recibe la intervención (eje X) en el gráfico 3.3. Por ejemplo, el retorno anual a la educación primaria indica que por cada dólar que el gobierno invierte en educación primaria el individuo beneficiario recibe en promedio 0,23 centavos cada año de su vida adulta.

Estos resultados confirman la intuición teórica y la evidencia en la literatura según la cual los retornos a las inversiones en capital humano disminuyen con la edad del individuo beneficiario, siendo, por lo tanto, más altos los retornos de las inversiones en la PI que después.[11] Es importante enfatizar que este análisis no incluye un cálculo riguroso del valor presente neto de los beneficios a lo largo de la vida del individuo, por lo cual los números presentados en el gráfico 3.3 no tienen en cuenta que el horizonte sobre el cual se disfrutan los beneficios es mucho más amplio en el caso de programas de PI que en el de programas durante la juventud o adultez.

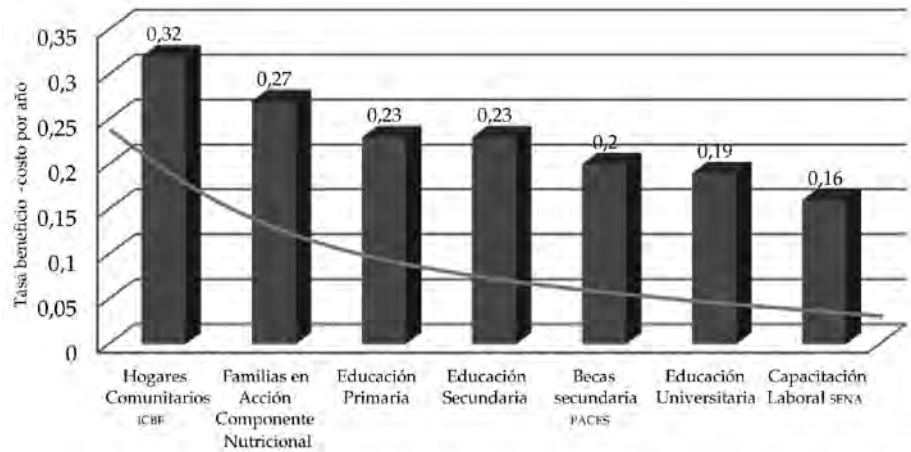
Adicionalmente, estos cálculos excluyen los beneficios sociales asociados, por ejemplo, con reducción en las tasas de criminalidad y dependencia del Estado. Es posible también que estos cálculos confundan los retornos promedio y marginales de las inversiones en primera infancia. Los retornos marginales seguramente son altos, pero esto se debe, por lo menos en parte, al hecho de que el nivel de inversiones a estas edades es menor.

---

10 El resumen detallado de estos cálculos se pueden encontrar en el Anexo A del presente documento.

11 Bernal y Camacho (2010) utilizan los retornos a las intervenciones en capital humano a lo largo del ciclo de vida presentadas en el gráfico 3.3, para calcular los costos totales en que incurriría el país si utilizara una de tres políticas (en particular, Hogares Comunitarios, educación básica, y subsidios de nutrición a través de Familias en Acción) para mejorar la distribución del ingreso en Colombia del nivel de 2006 (Gini=0,51) al nivel de 1998 (Gini=0,458). Una política educativa que aumente el logro escolar promedio a suficiente población de tal manera que caiga el coeficiente de Gini en esa magnitud costaría cerca de US$35 mil millones. Lograr el mismo cambio en el coeficiente de Gini a través de la atención a la primera infancia por Hogares Comunitarios costaría 35 % de este monto, y por la vía de subsidios nutricionales de Familias en Acción costaría 54 % de este valor.

Gráfico 3.3. Retornos anuales de inversiones en capital humano en Colombia



Fuente: Anexo A. Cálculos propios.

Finalmente, las evaluaciones de programas utilizadas para los cómputos tienen diferentes grados de rigurosidad y confiabilidad, provienen de poblaciones diversas que no son necesariamente comparables y contienen una gran variedad de supuestos. Por estas razones, es importante leer con cuidado los datos reportados en el gráfico 3.3 sin tomar las cifras literalmente y más bien concluyendo simplemente que esta curva tiene algo de pendiente negativa con alta probabilidad.

En suma, todos los programas tienen el potencial de incrementar la productividad de los individuos pero con distinto nivel de rentabilidad. Por otra parte, los programas de capacitación laboral tienen efectos más modestos porque es muy difícil y/o muy costoso enmendar años de desventajas cognitivas y psicosociales en una etapa de la vida en que ambos tipos de habilidad son poco maleables, especialmente las cognitivas. Por ende, si los recursos públicos son escasos, se deben priorizar aquellas inversiones más rentables para lograr mayor bienestar social, en este caso, las intervenciones de PI.[12] Sin embargo, es importante tener en mente

12 Bernal y Camacho (2010) utilizan los resultados de la evaluación de impacto del programa Hogares Comunitarios de Bienestar presentados en Bernal et al. (2009) para calcular el retorno anual de un Hogar Comunitario en condiciones de calidad mejores que el promedio. En particular: recursos pedagógicos por encima de la media, madre comunitaria con mayor nivel de escolaridad, madre comunitaria con mayores conocimientos de desarrollo infantil, y hogar comunitario con mejores condiciones de

durante esta discusión que el *tipo* de política que se representa en cada barra a medida que nos movemos a la izquierda en el eje X del gráfico 3.3 aumenta en nivel de complejidad. Como se discute en la sección 3.4 de este documento, las políticas efectivas de atención a la primera infancia requieren un nivel de diseño mucho más amplio y complejo que algunas de las otras políticas de inversión en capital humano incluidas en el gráfico 3.3. En particular, requieren un personal especializado específicamente entrenado para capacitar de manera adecuada tanto a padres de familia como a sus niños, con diseños de currículo muy específicos con unos parámetros y estándares muy explícitos de calidad, que no se comparan en nivel de complejidad con la entrega de, por ejemplo, transferencias condicionadas. En este sentido, las rentabilidades que se observan son altas, pero los retos en términos de capacidad institucional y necesidades de capital humano en el país, para cumplir con los estándares necesarios para que estas políticas sean realmente tan costo-efectivas, son inmensos. Ambos de estos temas se discuten en detalle en las secciones 3.3 y 3.4 de este documento.

3.3. Diagnóstico de la situación y atención de la primera infancia en Colombia

El propósito de esta sección es cuantificar y analizar la situación de atención infantil para los niños y niñas en edad preescolar en Colombia por quintil de riqueza. Se utilizan dos fuentes de información para lograr este objetivo. La primera corresponde a la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, disponible para el 2010 (ENDS 2010), que cuenta con información de 53.521 mujeres en edad fértil entre 13 y 49 años. Esta encuesta contiene información relevante para este estudio acerca de la asistencia a centros educativos y sus características, prácticas parentales, fertilidad, medidas antropométricas, acceso a servicios sanitarios y programas sociales, entre otros. La segunda fuente de información corresponde a las encuestas Sisbén que se llevaron a cabo durante el período 2009-2011 y cuenta con 27 millones de personas; esta encuesta busca identificar la población más pobre de Colombia con el fin de seleccionar los posibles beneficiaros para los programas sociales del gobierno, entre ellos los programas de PI. A lo largo del documento utilizaremos el punto de corte definido para la primera infancia de acuerdo con la Resolución 4379 de 2011. En este trabajo utilizaremos información sobre la edad y el tipo de establecimiento al que asisten los niños menores de 5 años de edad. Adicionalmente, la

infraestructura (como pisos que no sean de tierra). En este caso, el retorno anual del programa podría aumentar de 32 % hasta 41 %.

educación, el número de personas y tipo de actividad de cada integrante del hogar nos ayuda a caracterizar —tanto en cantidad (número) como en calidad (nivel educativo)— a las personas que pueden estar al cuidado y protección de los niños que no asisten a ningún tipo de establecimiento educativo o de atención.

La población menor de 6 años de edad, según proyecciones a 2011 utilizando el Censo de Población 2005, corresponde a 5,1 millones de niños, basado en la encuesta Sisbén[13] esta cifra es de 3,2 millones de niños, de los cuales el 70 % pertenecen al nivel 1 del Sisbén, 10 % al nivel 2 y el 20 % restante pertenece al nivel 3 o más.[14]

A continuación presentamos un diagnóstico sobre maternidad y paternidad responsable, asistencia escolar y atención infantil, y condiciones de nutrición y salud.

3.3.1. Maternidad y paternidad responsable: el paso inicial

Antes de discutir la situación de la primera infancia como tal, es indispensable presentar alguna evidencia acerca de lo que aquí hemos denominado maternidad/paternidad responsable. Dado el énfasis en equidad y movilidad social de este documento, algunos patrones en conformación de familias y fecundidad a través de la distribución del ingreso en Colombia son preocupantes y requieren de estudio porque la atención a la primera infancia comienza por la prevención de patrones indeseados de fecundidad y conformación de familias.

En este documento, estamos midiendo prácticas de maternidad/paternidad responsable con base en las siguientes tres dimensiones: (1) tasa global de fecundidad (TGF) por quintil de riqueza, (2) embarazo adolescente y edad al nacimiento del primer hijo, y (3) conformación de hogares, niños nacidos sin padre y niños que viven sin padre.

• Tasa global de fecundidad por quintil de riqueza

En el cuadro 3.1 se presenta la tasa global de fecundidad (TGF), es decir, el número promedio de hijos nacidos vivos de mujeres en edad fértil (entre los 15 y 49 años de edad) según el quintil de riqueza del hogar. En este cuadro se observa que la TGF ha disminuido entre 1995 y 2010. En total,

13 El Sisbén encuesta principalmente a la población en estratos menores que 4.

14 Los puntos de corte que hemos utilizado se encuentran establecidos por la Resolución 3778 de agosto de 2011 para ser usados por el Sistema de Salud.

ha pasado de ser 3 hijos en promedio a 2,1. Y esta disminución se observa también en todos los quintiles de riqueza.

Cuadro 3.1. Tasa global de fecundidad por quintil de riqueza

Quintil	1995	2000	2005	2010
Q1	5	4,2	4,1	3,2
Q2	3,6	3,2	2,8	2,5
Q3	2,7	2,4	2,4	2,1
Q4	2,3	1,8	1,8	1,7
Q5	1,7	1,7	1,6	1,4
Total	3,0	2,6	2,5	2,1

Fuente: Flórez y Soto (2007a).

Sin embargo, el número promedio de hijos en hogares de quintiles de ingreso más bajos es significativamente más alto (en todos los años) que el número promedio de hijos en hogares de quintiles altos. En 1995, las mujeres más pobres tenían, en promedio, tres veces más hijos que las mujeres más ricas. Para 2010, esta relación ha disminuido a 2,3 pero aún implica que las mujeres más pobres tienen, en promedio, el doble de hijos que las mujeres más ricas. Sin desconocer que una tasa de fecundidad de 1,4 entre las más ricas en 2010 es baja y ha sido causa de preocupación en países como Rusia e Italia, el punto es que los hogares que contribuyen más en impuestos que después pueden ser redistribuidos a través de políticas sociales a los más pobres para lograr equidad crecen en tamaño a la mitad de lo que crecen los pobres. Por un simple cálculo, se intuye que es altamente probable que las cuentas no alcancen.

Para poder proveer políticas sociales adecuadas que promuevan la equidad y movilidad social es indispensable lograr tasas de fecundidad más razonables (equitativas) a lo largo de la distribución del ingreso. Con más niños en condiciones de vulnerabilidad que niños que nacen en hogares que podrían contribuir a los impuestos, la política social se vuelve

incosteable o inevitablemente se requiere que la inversión unitaria sea inferior a la ideal.

Muchas políticas de fecundidad responsable tienen que ver con educación, educación sexual en particular, acceso a métodos de planificación, campañas de concientización, programas de promoción a través de medios de comunicación, límites explícitos a programas sociales que dependen del número y edad de los hijos y subsidios educativos condicionados tanto a la asistencia como al logro escolar (por ejemplo, Familias en Acción y otros programas distritales para madres solteras podrían adoptar este tipo de estrategias). Es indispensable, al menos, incorporarlo en la agenda de política pública como un tema que se debe considerar y que es fundamental para lograr la equidad. Específicamente el programa de Más Familias en Acción ha tenido un rediseño que impone un límite al número de hijos elegibles para recibir los beneficios de educación. Dentro de un hogar se dará un máximo de 3 subsidios de educación. Por su parte, cualquier familia que tenga menos de 3 hijos o que por el momento no tenga niños en edad de recibir subsidio de nutrición, aún no perciben una restricción por parte del programa que no induzca al incremento de la fecundidad. Incluso hoy en día la inscripción constante del programa hace que los hogares con hijos recién nacidos obtengan de forma más rápida el subsidio de nutrición, al cual anteriormente debían esperar al siguiente momento de inscripciones en su municipio para recibirlo.

- **Embarazo adolescente y edad de la madre al momento del nacimiento del primer hijo**

En el cuadro 3.2 se presenta el porcentaje de mujeres adolescentes (entre los 15 y 19 años de edad) embarazadas o que ya han sido madres por quintil de riqueza desde 1995 hasta 2010. En el cuadro se observa que la tasa ha ido aumentando desde 1995 con un ligero descenso entre el 2005 y 2010, ubicándose en 21 de cada 100 adolescentes en este último año. Se observa además una tendencia diferencial de la tasa por quintil de ingreso.

En todos los años, la tasa de embarazo adolescente de las más pobres supera por un factor de tres o más la tasa de embarazo adolescente de las más ricas. Adicionalmente, hasta el 2005, la tasa de crecimiento del embarazo adolescente fue más alta entre las más ricas que entre las más pobres. En suma, las tendencias de la fecundidad adolescente vienen en aumento desde la década de los 90, mientras que países más pobres, como Bolivia y Guatemala, han presenciado un descenso en la última década (Flórez y Soto, 2007b).

Cuadro 3.2. Embarazo adolescente por quintil de riqueza

Quintil	1995 (%)	2000 (%)	2005 (%)	2010 (%)
Q1	27	33	32	30
Q2	27	29	27	29
Q3	22	23	24	22
Q4	17	11	16	14
Q5	7	9	12	9
Total	17	20	22	21

Fuente: Galindo (2011), ENDS.

Estas tendencias son preocupantes porque los hijos de madres adolescentes están en más alto riesgo de mortalidad y morbilidad infantil. Diversos estudios (Gaviria, 2000; Barrera e Higuera, 2004; Flórez et al., 2004) han resaltado las siguientes consecuencias negativas sobre la madre adolescente: menor nivel de escolaridad, una probabilidad menor en 19 % de participar en el mercado laboral, un mayor número de hijos y una probabilidad mayor de casarse más de una vez (Núñez y Cuesta, 2006). Es decir, el embarazo adolescente puede generar una trampa de pobreza que perpetúa las condiciones de vulnerabilidad de las jóvenes más pobres del país. En el capítulo *Mujer y Movilidad Social* en este libro, Peña et al. mencionan también que el embarazo adolescente tiene importantes repercusiones sobre las posibilidades de movilidad social de las mujeres y sus hijos.

En la Encuesta Nacional de Demografía del 2010 se reporta que de las adolescentes embarazadas del quintil de riqueza más bajo, cerca de 39 % corresponden a embarazos deseados mientras que esta fracción apenas llega al 28 % en el quintil más alto de riqueza. Estas cifras indican que esta no es necesariamente una decisión de vida de las jóvenes y que hay espacio para la implementación de políticas adecuadas para evitar el 60 % y 70 % de casos no deseados.

Los datos de edad al nacimiento del primer hijo, presentados en el cuadro 3.3, confirman estas tendencias preocupantes. Los resultados indican que la edad al nacimiento del primer hijo se incrementa monotónicamente a lo largo de la distribución del ingreso siendo de 18,7 años en el quintil de riqueza más bajo y cerca de 23,4 años en el quintil de riqueza más alto. Cuando las mujeres tienen sus hijos muy temprano, se vuelve más

Cuadro 3.3. Edad al momento del primer embarazo

Edad del primer embarazo		
Estrato	**Media**	**Desviación estándar**
0	18,32	3,11
1	19,00	3,62
2	20,10	4,03
3	21,54	4,62
4	23,59	5,2
5	23,19	5,41
6	25,15	6,13

Fuente: ENDS 2010.

costoso terminar el proceso de acumulación de capital humano a través de la educación formal y, por ende, sus oportunidades laborales y salariales son mucho más limitadas que aquellas disponibles para las mujeres que posponen la maternidad para el momento en que finalizan su proceso educativo. Esto tiene repercusiones significativas sobre la distribución del ingreso pero, sobre todo, sobre la perpetuación de la pobreza y la movilidad.

Los estudios más recientes sobre embarazo adolescente documentan que algunas de las causas están asociadas a las condiciones de vulnerabilidad de las mujeres más pobres: nivel de pobreza, composición de sus hogares, violencia doméstica, etc., y a la cantidad, calidad y tipo de educación sexual que reciben. Por ejemplo, Galindo (2011) concluye que la educación sexual que abarca temas de biología, anatomía y reproducción como tal puede incluso tener un efecto adverso sobre la probabilidad de primera relación en la adolescencia, edad a la primer relación sexual, y por ende, sobre la probabilidad de embarazo adolescente, mientras que la educación que abarca los temas de pareja, crianza y autoconocimiento de la mujer tienen un efecto positivo que reduce el riesgo de iniciación sexual temprana y la probabilidad de embarazo adolescente. El cambio social medido, como la aceptabilidad de que los jóvenes entre los 12 y 14 años de edad inicien su vida sexual, parece solo tener un efecto sobre las más ricas y no sobre las adolescentes más vulnerables.

Al igual que en el caso de fecundidad global, las políticas potencialmente útiles en el caso del embarazo adolescente comprenden los temas de

educación, educación sexual en particular con énfasis en las consecuencias del nacimiento de un niño y sus implicaciones sobre la vida diaria, acceso a métodos de planificación, campañas de concientización, programas de promoción a través de medios de comunicación con un énfasis claro en cambios de rol de las mujeres y reconocimiento y premio social a la mujer educada y trabajadora, y límites explícitos a programas sociales o subsidios que dependen del número y edad de los hijos para no generar incentivos perversos en la probabilidad de tener hijos y la edad al momento del nacimiento del primer hijo.[15] Galindo (2011) muestra que el tipo y calidad de la educación sexual que reciben las adolescentes incide de manera crucial sobre la iniciación sexual y la probabilidad de embarazo adolescente. Es importante garantizar el acceso a educación sexual de alta calidad que también incluya temas de maternidad/paternidad responsable.[16,17]

15 Cortés et al. (2011) reportan que el programa Subsidios Educativos en Bogotá reduce el embarazo en la adolescencia de las *beneficiarias* del subsidio, mientras que Familias en Acción no tiene ningún efecto sobre las niñas beneficiarias (ni sus madres). De acuerdo con los autores, estas diferencias en los efectos se atribuyen a las características de cada programa: mientras que el subsidio de Familias en Acción se otorga con condición de asistencia escolar, Subsidios Educativos es condicional en asistencia y rendimiento académico.

16 En su Nota de Política No. 3 de 2007, el *Poverty Action Lab* resume una serie de evaluaciones de intervenciones que tienen por objeto afectar el comportamiento sexual de los adolescentes en África (especialmente por el interés de reducir las tasas de incidencia de SIDA pero utilizando como medida de resultado observada justamente el embarazo adolescente). La nota concluye que las clases teóricas de biología, comportamiento y salud sexual tienen efectos prácticamente nulos, mientras que prácticas pedagógicas más activas, como la promoción de debates en clase sobre la utilización de anticonceptivos o las discusiones sobre documentales presentados en clase, tienen efectos muy significativos (llegando a ser incluso de disminuciones del 65 % en las tasas de embarazos adolescentes en ciertos grupos de jóvenes). Adicionalmente las políticas que reduzcan costos o aumenten beneficios de la escolaridad, como la gratuidad de uniformes o los almuerzos escolares, disminuyen también de manera significativa la incidencia de embarazo adolescente.

17 El 31 de enero de 2012 se firmó un documento CONPES que aprueba el plan de prevención de embarazo adolescente en Colombia y contará con recursos por cerca de 246 mil millones de pesos hasta el 2015. El plan se centra en: (i) un manejo intersectorial del programa, (ii) iniciativas para reducir la deserción escolar, (iii) estrategias para la construcción de un plan de vida para los jóvenes y utilización adecuada del tiempo libre, (iv) consolidación de la oferta de servicios en Salud Sexual y Reproductiva, (v) formación de competencias en Derechos Sexuales y Reproductivos para el manejo responsable de la sexualidad de adolescentes y jóvenes y, (vi) el monitoreo, seguimiento y evaluación del fenómeno y la implementación del plan.

- **Conformación de hogares, niños nacidos sin padre y niños que viven sin padre**

De acuerdo con las estadísticas vitales (entre 2003 y 2008) aproximadamente 15 % de los niños no tienen la presencia del padre al momento del nacimiento. Este cálculo se hace según aquellos niños que no tienen ninguna información del padre en su registro de nacimiento: no se reporta edad o nivel de educación del padre. Un 20 % de las mujeres que tienen un hijo, reportan no estar casadas o en unión libre. Dado que en esta fuente de información no existe una medida del nivel de riqueza, es difícil identificar las tendencias a través de la distribución del ingreso. Sin embargo, con base en los resultados presentados anteriormente en esta sección, se podría intuir que estas cifras son más críticas entre hogares más pobres.

En el cuadro 3.4 se presenta información de la Encuesta de Hogares del DANE acerca del estado civil de hogares con hijos menores de 18 años. Según estas cifras, si bien cerca del 15 % al 20 % de niños nacen ya sin padre, la fracción de niños que crecen sin padre es cercana al 40 % según los datos de la Encuesta de Hogares. Esta fracción es alta tanto entre el quintil de ingresos más bajo (39 %) como en el quintil más alto (42 %) y disminuye en la porción media de la distribución del ingreso al 33 %. Peña et al. en su capítulo *Mujer y Movilidad Social* documentan que cerca de tres millones de hogares en Colombia tienen una mujer soltera como cabeza de familia y que este número exhibió un incremento del 5 % desde el censo de 2005.

Está bien documentado que los niños están en mejores condiciones de vida en hogares biparentales que en hogares monoparentales simplemente por el hecho de que los hogares biparentales se componen de dos potenciales generadores de ingresos en contraposición a uno solo.[18] Esta evidencia sugiere que los niños nacidos y criados en hogares con dos padres se desempeñan mejor en el sistema educativo, consiguen mejores trabajos y tienen probabilidades mucho más altas de tener familias biparentales durante la edad adulta. Peña et al. mencionan también en su capítulo de este libro que las madres solteras cabeza de familia exhiben además las condiciones más desfavorables en términos de empleabilidad, formalidad laboral y acceso a seguridad social; con lo cual, se esperaría que esto tuviera implicaciones adversas adicionales sobre sus hijos en términos de la probabilidad de pobreza. Peña et al. indican, además, que esta situación se agrava por el incumplimiento de los padres no re-

18 Ver, por ejemplo, Becker (1981), Waite (1995) y Oppenheimer (2000).

Cuadro 3.4. Distribución de hogares colombianos por estado civil y nivel de ingresos

Quintil de ingreso	Estado civil					Hogar biparental (%)	Hogar mono-parental (%)
	Casado (%)	Unión libre (%)	Separado/ divorciado (%)	Viudo (%)	Soltero (%)		
Q1	28,3	32,9	19,8	10,2	8,8	61,2	38,8
Q2	32,8	33,4	16,5	8,7	8,5	66,2	33,8
Q3	38,4	28,5	14,6	8,9	9,5	66,9	33,1
Q4	37,4	21,5	16,5	10,8	13,7	59,0	41,0
Q5	44,2	13,1	16,5	8,8	17,4	57,3	42,7
Total	35,3	25,0	17,3	9,9	12,5	60,3	39,7

Fuente: Amador y Bernal (2012), Encuesta de Hogares, 2006.

sidentes, de lo cual es un claro ejemplo el hecho de que la inasistencia alimentaria fue el delito cometido con mayor frecuencia en el país entre 2009 y 2010.

De otra parte, vale la pena notar las tendencias a través de la distribución del ingreso en la conformación de hogares biparentales. Los datos reportados indican que el matrimonio legal es significativamente más alto entre los hogares del quintil de ingreso más alto (44 %) respecto a los hogares del quintil de ingresos más bajos (28 %), en cambio sucede lo contrario con la unión libre —mientras que el 32 % de los hogares en el quintil más bajo vive en unión libre, esta fracción es de apenas 13 % en el quintil más alto—.

En principio, los hogares en unión libre deberían verse beneficiados de las mismas ventajas asociadas a la presencia de dos potenciales generadores de ingresos que caracteriza a otros tipos de hogares biparentales. Eso implicaría que los beneficios económicos del matrimonio podrían ser apenas modestos respecto a la unión libre. Cabe aclarar que para el caso colombiano no existe ninguna diferencia en términos del tratamiento tributario por tipo de unión marital. Sin embargo, existe alguna evidencia empírica nacional[19] e internacional[20] que sugiere que existen diferencias

19 Amador y Bernal (2012).

20 Brown y Booth (1996), Bauman (1999), Lerman (2002a) y Lerman (2002b).

económicas importantes en el bienestar de adultos y niños a favor de las familias legalmente casadas.

Para el caso colombiano, Amador y Bernal (2012) reportan que los hogares en unión libre tienen una probabilidad mucho menor de tenencia de bienes durables, incluida casa, condicional en la duración de las relaciones, y los niños tienen probabilidades más altas de rezago escolar y menores resultados de desarrollo cognitivo y socioemocional respecto a niños en hogares legalmente casados. Algunas de las razones que explican estos resultados incluyen la menor especialización por género dentro del hogar, menor planeación conjunta y a futuro, y prácticas parentales menos saludables en uniones libres. En general, estos hechos están asociados con un ambiente de inversión más incierto en uniones libres que en matrimonios legales.

De nuevo, las recomendaciones de política se orientan a educar y concientizar a los padres sobre la importancia de su presencia durante el nacimiento y crianza de los niños, la implementación de mecanismos, penalización e incentivos para incrementar el reconocimiento de hijos, y la atención y provisión para hijos de padres ausentes o desaparecidos. Las campañas a través de medios de comunicación sobre la importancia de una familia estructurada y estable para el crecimiento y desarrollo apropiado de los niños y niñas, con énfasis en cambios de roles y cambios de mentalidad, resulta crucial. Sin embargo, es posible que la influencia del gobierno en la cultura de la formación de familias sea marginal en el mejor de los casos; en cambio, los individuos pueden responder de mejor manera a sus pares, padres y la cultura social a través de medios de comunicación, redes sociales, etc.

Finalmente, vale la pena mencionar que incluso en hogares biparentales existen ciertas disparidades que tienen efectos sobre los hijos y las madres. Peña et al. reportan en el capítulo *Mujer y Movilidad Social* que las inversiones en los hijos son muy desiguales por género en hogares biparentales. En particular, según cifras del DANE en 2011, las mujeres trabajan en promedio 40 horas a la semana mientras que los hombres trabajan 48 horas. De otra parte, las mujeres dedican, en promedio, 32 horas a la semana a trabajos no remunerados que incluyen actividades del hogar y cuidado de los niños, mientras que los hombres dedican 13 horas a la semana. Esto significa que, en total, la jornada promedio de una mujer es 11 horas más larga que la de un hombre (incluyendo trabajo remunerado y no remunerado). Este desequilibrio en responsabilidades dentro del hogar también tiene repercusiones sobre los niños, pues la calidad de las inversiones puede verse afectada por el cansancio y estrés de las madres

pero también porque no están suficientemente expuestos a ambos roles. Asimismo, se ven afectadas las mujeres pues su clara necesidad de combinar el trabajo con su labor de madre tiene repercusiones importantes sobre su potencial laboral y, por ende, sobre su inclusión social (como bien documenta el capítulo en mención).

3.3.2. Diagnóstico de asistencia escolar y atención infantil en Colombia

Esta sección busca identificar la cantidad de atención formal que reciben los niños de 0 a 5 años, medido por la asistencia a un centro educativo. Adicionalmente, se revisan algunos indicadores que sirven potencialmente para identificar cantidad y calidad de atención tanto en centros de educación formal, como dentro del hogar.

Como se presenta en el cuadro 3.5, la asistencia a un centro educativo incrementa con la edad del niño e incrementa con la riqueza del hogar para los niños mayores de dos años. La asistencia a centros educativos o de cuidado es más alta en los quintiles más bajos para los niños menores de 2 años.

Por su parte, la primera columna del cuadro 3.6 muestra que el 45,82 % de los niños pertenecientes al quintil más alto de riqueza asisten a un centro educativo, mientras que en el quintil 1 esta tasa es de 32,62 %. Aun cuando la asistencia es más alta para los niños de quintiles más altos, esta alcanza a cubrir cerca de la mitad de los niños de 0 a 5 años de edad. Es importante resaltar que estas tasas de cobertura en atención a la primera

Cuadro 3.5. Diagnóstico de asistencia escolar por quintil y edad

Quintil de ingreso	**Edad**					
	0 años (%)	**1 año (%)**	**2 años (%)**	**3 años (%)**	**4 años (%)**	**5 años (%)**
Q1	4,08	23,53	38,93	49,63	57,67	63,14
Q2	3,94	20,14	47,46	59,29	70,10	71,41
Q3	1,96	17,03	49,37	62,53	77,87	72,76
Q4	2,60	14,33	40,57	71,23	78,80	78,45
Q5	1,64	13,62	43,67	75,94	82,98	79,42

Fuente: ENDS 2010. Cálculos propios.

Cuadro 3.6. Diagnóstico de asistencia escolar y sus características

Quintil de ingreso	Asistencia				
	Asiste (%)	Jornada completa (%)	Tiempo de exposición	Precio (mensual)	Distancia en minutos
Q1	32,62	61,44	0,08	7.855	12,5
Q2	36,24	60,94	0,09	18.705	13,2
Q3	38,58	69,82	0,10	27.759	14,2
Q4	40,42	69,74	0,11	46.419	14,8
Q5	45,82	68,61	0,11	108.954	20,9

Nota: Tiempo de exposición: meses de asistencia/edad en meses. Jornada media: menor a 4 horas.

Fuente: ENDS 2010. Cálculos propios.

infancia son similares a las que se encuentran en otros países de la región. En cuanto al tipo de jornada al que asisten los niños se evidencia una leve diferencia; los niños de los tres quintiles superiores asisten en mayor proporción a la jornada completa[21]. Esta mayor demanda de tiempo de atención formal puede ser evidencia de mayor participación laboral de la mujer dentro de los quintiles más altos de riqueza.

Adicional a la asistencia actual a un centro educativo, medimos el tiempo de exposición que ha tenido un niño a lo largo de su vida. Esto nos revela información retrospectiva sobre su asistencia, la cual puede ser importante a la hora de verificar efectividad de ciertas intervenciones que requieren de tiempo para observar resultados. En la cuarta columna del cuadro 3.6 se puede observar que los niños en el quintil 1 en promedio han estado el 8 % de su vida asistiendo a un centro educativo comparado con un promedio del 12 % en el caso de los niños del quintil 5. Cabe anotar que la distribución de edades por quintil no varía de forma significativa.

No solo queremos identificar la cantidad de asistencia, sino también entender la calidad de atención que reciben los niños. Algunas medidas, como el precio que se paga y el tiempo de desplazamiento hasta el lugar de atención, podrían ser un buen indicador de la calidad de la atención y se presentan en las dos últimas columnas del cuadro 3.6.

21 Definida como atención diaria mayor a 4 horas.

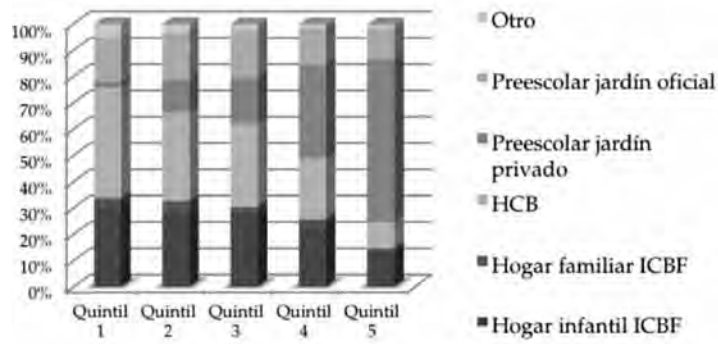
Es importante resaltar que aun cuando estos dos indicadores pueden tener una relación muy cercana con calidad en la mayoría de los casos, no son medidas perfectas de calidad. Un ejemplo claro de ello es el PAIPI, un programa gratuito y en algunos casos de mayor calidad que los servicios pagados por las familias. Es evidente la diferencia del monto de pago realizado por quintil de riqueza; el quintil 1 gasta en promedio $7.800 mensuales, este costo se duplica en el quintil 2 y se triplica en el quintil 3. La diferencia entre el pago del quintil 3 y 4 es de $19.000, mientras que la diferencia entre el quintil 4 y 5 es de $62.000; el pago en el quintil 5 corresponde, en promedio, a $108.900 por mes. A su vez, el tiempo de desplazamiento hasta el centro educativo indica que los padres están dispuestos a sacrificar cercanía por calidad de atención. En particular el tiempo de llegada para el quintil 5 asciende a 20,9 minutos, mientras para los otros quintiles se encuentra en un rango que varía en promedio entre 12 y 14 minutos.

Es importante notar que el porcentaje de cuidado por parte de la madre es mayor para aquellos niños que no asisten a un centro educativo que para los niños que asisten. Este hecho ocurre independientemente del quintil de riqueza. En general la madre es la principal cuidadora del niño y corresponde al 94 % y 65 % en el quintil 1 y 5, respectivamente. En segundo lugar, independientemente del quintil, están los abuelos. En el caso de los quintiles más altos, las nanas y los abuelos sustituyen el cuidado de las madres. En general los papás representan un porcentaje cercano al 2 % como cuidador principal sin presentar mayores diferencias entre quintiles de ingreso. El porcentaje de niños cuidados por sus hermanos es menor al 1 % en todos los quintiles.

Una medida clara para comprender la vulnerabilidad de atención se encuentra verificando el número de veces que se deja a los niños solos o al cuidado de un niño menor de 10 años. La fracción de niños que se quedan solos (durante la semana anterior a la encuesta) es menor al 5 % y los niños que se quedan con un menor de 10 años es alrededor del 15 % para el quintil 1 y de 2,5 % para el quintil 5.

El gráfico 3.4 presenta los diferentes tipos de lugares educativos a los cuales los niños asisten por quintil de riqueza. Se pueden resaltar tres patrones entre quintiles. Primero, la asistencia a un hogar infantil ICBF y a los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar (HCB) decrece con el quintil de ingreso. En promedio el 30,5 % y 41 % de los niños del quintil 1 asisten a los hogares infantiles y Hogares Comunitarios del ICBF respectivamente, mientras que para el quintil 5 en total un 24 % de los niños asisten a centros del ICBF. Estos números, aun cuando evidencian que la

Gráfico 3.4. Tipo de centro educativo al que asisten los niños entre 0 y 5 años



Fuente: ENDS 2010. Cálculos propios.

atención del ICBF se concentra prioritariamente en los quintiles más bajos, demuestra problemas importantes de focalización al tener una cobertura alta en el quintil más rico de la población.[22] Segundo, el porcentaje de niños asistiendo a jardines privados crece con el quintil, corresponde al 1,9 % de los niños del quintil 1, mientras que corresponde al 61 % de los lugares a los cuales asisten los niños del quintil 5.

Desafortunadamente no existen datos representativos que nos permitan caracterizar el servicio en todos los tipos de centros de atención listados en el gráfico 3.4. Sin embargo, en el cuadro 3.7 presentamos alguna información relevante respecto a la calidad del servicio prestado en los Hogares Comunitarios de Bienestar (tradicionales) recolectada para la evaluación de impacto del programa por PROFAMILIA y la Universidad de los Andes (Bernal et al., 2009) en el año 2007. Esta es, en todo caso, la modalidad con mayor cobertura en los niveles más vulnerables de la población. En la actualidad existen aproximadamente 80 mil hogares comunitarios tradicionales que atienden cerca de 1,2 millones de niños en el país. En el 2007 se recolectó una gran variedad de información para la evaluación de impacto del programa en una muestra de 1.100 hogares comunitarios representativos a nivel nacional.[23]

22 Aunque la focalización perfecta no existe, este tema sí es problemático en este caso porque cerca de 14 % de padres en estratos 1 y 2 en zona urbana reportan que sus hijos no pueden asistir a programas de educación inicial debido a restricciones de acceso (ELCA, 2013). Es decir, la inclusión de niños no elegibles sí está causando *desplazamiento* de niños elegibles.

23 Alguna información se recolectó en una submuestra de cerca de 400 hogares comunitarios debido al alto costo de las pruebas específicas (por ejemplo, la escala de calidad Family Day Care Rating Scale).

Cuadro 3.7. Medidas de calidad de cuidado en Hogares Comunitarios de Bienestar

Educación de MC	FDCRS total	FDCRS infraestructura Escala 1 a 7	FDCRS procesos Escala 1 a 7	KIDI (% correcto)	Educación MC (años)
Básica primaria	2,72	1,88	2,89	0,36	
Técnica/ tecnóloga	3,03	2,17	3,20	0,41	
Promedio total	3,10	2,30	3,20	0,40	9,3

FDCRS: Escala estandarizada de calidad en centro (Family Day Care Rating Scale).

KIDI: Medición de conocimientos sobre desarrollo infantil (Knowledge on Infant Development Inventory).

MC: madre comunitaria

Fuente: Bernal et al. (2009).

Con base en la encuesta de evaluación se presentan en el cuadro tres medidas de calidad de los hogares comunitarios tradicionales. En primer lugar (primera a tercera columnas) se presenta la escala estandarizada internacional de calidad Family Day Care Ratings Scale (FDCRS). Esta es una escala de 7 componentes que es evaluada por un profesional debidamente capacitado después de observar al menos media jornada de funcionamiento. El primer componente está relacionado con los temas de infraestructura (como muebles, seguridad física, baños, etc.) y el resto de los componentes están relacionados con procesos e interacciones entre el educador y el niño, el centro y el educador, y el educador y los padres de los niños. Un promedio simple de las escalas 2 a 7 permite computar una subescala que denominamos "procesos". Todas las escalas se miden de 1 a 7 siendo 1 el nivel de calidad más bajo y 7 el máximo nivel posible de calidad. En segundo lugar (cuarta columna) se presenta la escala de conocimientos de desarrollo infantil Knowledge on Infant Development Inventory (KIDI). Este es un cuestionario de 58 preguntas acerca de hitos del desarrollo, estándares de seguridad y prácticas parentales efectivas para promover un desarrollo apropiado. El número que se reporta es la fracción de respuestas correctas en estos temas por parte de las madres comunitarias. Finalmente en la última columna se reporta el nivel educativo promedio de las madres comunitarias.

Los datos presentados en el cuadro 3.7 indican puntajes promedio en infraestructura en los HCB de cerca de 2,3/7,0 y 3,2/7,0 en la calidad de los procesos. Estos puntajes promedio varían significativamente

dependiendo del nivel educativo de la madre comunitaria. Por ejemplo, para el grupo de madres comunitarias que apenas completan educación básica primaria la subescala de procesos es de 1,88/7,0 en promedio mientras que para el grupo de madres comunitarias con educación técnica o tecnológica este promedio es de cerca de 2,17/7,0. Esto implica condiciones mínimas para un ambiente pedagógico propicio para el desarrollo de los niños. Adicionalmente, se encuentra que las madres comunitarias completan correctamente solamente cerca del 57 % de las preguntas del KIDI y tienen, en promedio, 9,3 años de educación. En suma, los estándares de calidad del programa son subóptimos con base en estos tres indicadores.

Por otra parte, a partir de los datos de las encuestas del Sisbén llevadas a cabo entre 2009 y 2010 se puede cuantificar la cantidad y calidad de la atención que tienen los niños que no asisten a establecimientos educativos y permanecen en el hogar. En la primera fila del cuadro 3.8 se presenta el número de niños que no asiste a un centro educativo por grupo de edad y dependiendo de si son o no elegibles según el punto de corte establecido para la primera infancia. Esta proporción es del 99 % para niños menores de 1 año de edad y de 40 % para niños menores de 6 años de edad dentro del grupo de los elegibles para programas de Primera Infancia. En promedio, esta información es consistente con las tasas de asistencia (entre 30 y 40 %) por quintil de ingreso presentadas anteriormente en el cuadro 3.6 y calculadas a partir de ENDS 2010.

Para entender la cantidad de atención que tienen los menores de 5 años de edad que no asisten a un establecimiento educativo, hemos asumido que dentro del hogar existe un grupo de potenciales cuidadores. Tomamos como cuidadores a las personas que reportan estar en actividades que presumimos tienen mayor disponibilidad de tiempo en el hogar, estas actividades son: oficios del hogar, buscando trabajo, rentista/jubilado o sin actividad. No consideraremos como potenciales cuidadores a las personas dentro del hogar que reporten estar trabajando, estudiando o son personas con discapacidad. En hogares de nivel 1 y 2 del Sisbén se encuentran 1,28 y 1,25 personas que son potenciales cuidadores respectivamente, luego en hogares con un nivel 3+ del Sisbén existen 1,28 personas disponibles para la atención y cuidado de los niños. Aun cuando el total de cuidadores es muy parecido entre estos hogares, es importante notar que la distribución de edades es distinta. Con un mayor nivel de Sisbén se encuentra que el número de cuidadores potenciales adultos (entre 18 y 65 años de edad) incrementa y el número de cuidadores menores de edad o mayores de 65 años disminuye.

Cuadro 3.8. Centro educativo al que asisten los niños entre 0 y 5 años de edad por grupo elegible y no elegible según Sisbén

Centro educativo	Edad 0-1		Edad 1-2		Edad 2-3		Edad 3-4		Edad 4-5		Edad 5-6	
	Elegible											
	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)	Sí (%)	No (%)
Ninguno	99,00	99,00	92,80	93,20	79,20	76,10	67,60	56,20	56,60	40,30	40,20	6,30
Hogares ICBF	0,50	0,40	4,30	3,60	11,40	11,10	15,00	15,90	13,60	14,80	5,50	6,60
Jardín infantil oficial	0,50	0,50	2,70	2,50	8,70	9,70	15,50	19,80	20,10	23,60	24,50	29,80
Jardín infantil privado	0,00	0,10	0,20	0,70	0,80	3,20	1,90	8,00	2,20	8,80	2,20	8,40
Escuela oficial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	6,80	7,80	26,40	39,60
Escuela no oficial	0,00		0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,80	4,80	1,40	9,40
Elegibles	438.176		392.896		386.104		384.810		393.608		404.936	
No elegibles	126.716		129.040		134.304		136.084		139.736		132.066	
Total	564.892		521.936		520.408		520.894		533.344		537.002	

Fuente: Sisbén 2009-2010. Cálculos propios.

No solo es necesario saber cuántas personas pueden cuidar a los niños y en qué rangos de edades están, sino también la calidad de la atención que estos pueden proveer. Para aproximarnos a una medida de calidad de cuidado utilizamos el nivel educativo de las personas que consideramos potenciales cuidadores. Asumimos que, en promedio, un mayor nivel educativo podría llegar a proveer mejor atención, como por ejemplo: adecuada alimentación, preparación de alimentos con higiene y conocimiento en cuanto a enfermedades o manera de manejar accidentes en el hogar. Aun cuando entendemos que la calidad de la atención no solo puede estar dada por el nivel educativo del cuidador, es la única variable dentro de la encuesta disponible para aproximarnos a una medida de calidad de cuidado.

En el cuadro 3.9 se observa que el 50 % de personas que potencialmente podrían cuidar de los niños en hogares elegibles para los programas de primera infancia tienen el nivel de primaria incompleta, esta fracción se reduce a 20,7 % en el caso de los hogares no elegibles. En el caso de los hogares no elegibles se encuentra que el 50 % de los cuidadores cuentan con secundaria completa. El porcentaje de cuidadores con algún grado de educación superior entre no elegibles y elegibles son de 1,5 y 6,7 % respectivamente. Aun cuando dentro de los no elegibles se presente un número similar de personas a cargo de los niños, estos cuentan con atención de personas con una menor educación y probablemente en rangos de edad menos apropiados para la atención de los niños, como se mencionó anteriormente. Esto implica que la calidad de personas que atienden a los niños mejora con el nivel de riqueza.

La calidad de atención en el hogar también puede medirse a través del tipo de actividades realizadas con los niños. La Encuesta de Demografía y Salud pregunta si algún mayor de 15 años de edad realiza diversas actividades con el niño y cuántas veces por semana, entre estas actividades se encuentran: la lectura de libros, historias contadas, canto, caminatas y juego. Para analizar esta información, se construye una variable dicótoma que indica si la actividad se hace más o menos de dos veces por semana. La frecuencia de actividades aumenta con el quintil de riqueza. En el caso de historias leídas o contadas, entre el 18 % y 21,5 % de los padres del quintil 1 realizan dicha actividad, mientras que el 42 % y 52,51 % de los padres del quintil 5 leen o cuentan historias a sus hijos. En el caso del canto el 58,14 % del quintil 1 realizan dicha actividad, mientras que el 79,63 % del quintil 5 cantan con los niños. Actividades, como caminar o jugar, presentan menos divergencias entre quintiles. Aproximadamente el 50 % de los niños salen a caminar con un adulto y 76,88 % de los niños

Cuadro 3.9. Cantidad y calidad de atención en hogar de niños que no asisten a centro educativo

Educación de potenciales cuidadores en el hogar		Elegible (%)	No elegible (%)
Sin educación		15,19	4,49
Primaria	Incompleta	35,19	16,22
	Completa	26,41	23,48
Secundaria	Incompleta	28,05	26,50
	Completa	22,19	49,76
Técnica	Incompleta	0,44	1,93
	Completa	0,36	1,84
Universidad	Incompleta	0,35	1,20
	Completa	0,28	1,62
	Posgrado	0,04	0,13
Total posibles cuidadores		1,285	1,272
Total niños		1.722.331	512.257

Fuente: Sisbén 2009-2010. Cálculos propios

juegan en su hogar con un mayor de quince años en el quintil 1 y 5 respectivamente.

3.3.3. Condiciones de nutrición y salud infantil

La importancia de la nutrición y la salud en la Primera Infancia es fundamental debido a que los niños más sanos tienen una mayor posibilidad de tener un desarrollo cognitivo acorde a su edad. En esa sección evaluaremos indicadores tales como la tasa de desnutrición, enfermedades como la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) y la Infección Respiratoria Aguda (IRA). En general todos estos indicadores presentan una disminución a medida que el quintil de riqueza aumenta. Adicionalmente comparamos tasas de acceso a servicios de salud, sanitarios, vacunación y programas sociales.

Un primer indicador que se analiza y se presenta en la primera columna del cuadro 3.10 es la tasa de desnutrición, la cual presenta disparidades importantes por quintil de riqueza. En el quintil más bajo esta tasa es de

Cuadro 3.10. Condiciones de nutrición, salud y saneamiento básico por quintil de riqueza

Quintil	Condición						
	Desnutrición crónica (%)	**Vacunación (%)**	**EDA (%)**	**IRA (%)**	**Acueducto (%)**	**Atención prenatal (%)**	**Lactancia**
Q1	13	67	16	9	47	92	13,03
Q2	8	70	15	7	91	97	11,94
Q3	7	73	11	9	100	98	12,10
Q4	5	70	11	8	100	99	11,89
Q5	4	69	7	6	100	99	10,88

Vacunación: 12 a 23 meses; lactancia: número de meses de lactancia materna

Fuente: ENDS (2010)

13 %, siendo así tres veces más grande que en quintil 5, donde presenta una tasa del 3,6 %. Otro tipo de enfermedades frecuentes en los niños son Enfermedad Diarréica Aguda (EDA) e Infección Respiratoria Aguda (IRA), presentadas en la columna 2 y 3 respectivamente. La EDA presenta una incidencia decreciente a medida que aumenta el quintil. La IRA varía en un rango entre 4 % y 7,2 %. La prevalencia de estas enfermedades puede deberse y estar relacionada con las grandes disparidades existentes en los servicios de saneamiento básico. Tan solo el 47 % de los niños del quintil 1 poseen acueducto mientras que más del 99 % del resto de los hogares disponen del servicio. Por otra parte la atención prenatal y la vacunación no presentan mayores disparidades por quintil de riqueza, teniendo tasas de 98 % y 70 % respectivamente. Adicionalmente prácticas como la lactancia exclusiva hasta los 6 meses que benefician la salud infantil, presentan tasas muy cercanas al 12 % para todos los quintiles de ingreso.

Es interesante resaltar que las brechas en términos de acceso de servicios en salud se han reducido completamente entre áreas rurales y urbanas y existen menores diferencias regionales y por nivel de riqueza, la cobertura en salud en el país llega a ser de 90 %. El porcentaje de niños que pertenecen al Régimen Subsidiado en el quintil 1 es del 74 %, y 5 % de los niños pertenece al Régimen Contributivo. Para el quintil 5, 17 % pertenecen al Régimen Subsidiado y 76 % al Contributivo. Como es de esperarse, el Régimen Contributivo aumenta con el nivel de riqueza y el Régimen Subsidiado se reduce, pero es importante resaltar que de cualquier forma

los niveles de cobertura son altos para la población en general. Camacho y Flórez (2012) encuentran que esta reducción en brechas que se ha dado en los últimos 15 años se refleja en indicadores menos desiguales en tasas de partos atendidos en hospital y por médicos, citas prenatales adecuadas y tasa de vacunación. Respecto a la tasa de vacunación, se encuentra entre 67 % y 73 %. Aun cuando no existen inequidades es preocupante ver que la tasa de vacunación completa sea tan baja.[24] La cobertura mínima de vacunación recomendada por la OMS es 85 %[25].

Por último es importante resaltar que diversos programas sociales que promueven la inversión en aspectos cognitivos, nutricionales o de salud de los niños, tales como: centros de atención del ICBF, Familias en Acción y Régimen Subsidiado, se encuentran focalizados en los quintiles más bajos de riqueza según cálculos realizados con la ENDS (2010).

3.3.4. Condiciones de desarrollo cognitivo

En esta sección se analiza la situación de la primera infancia en Colombia en términos de desarrollo cognitivo con especial énfasis en las brechas por zona, región y quintil de riqueza. Los datos provienen de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA-2010). Esta encuesta es representativa de los estratos 1 a 4 a nivel urbano y representativa de cuatro microrregiones rurales, atlántica media, cundiboyacense, Eje Cafetero y centro-oriente. El desarrollo cognitivo de los niños entre los 3 y 9 años de edad se mide con base en la Prueba de Vocabulario de Imágenes Visuales Peabody (TVIP). El TVIP (Dunn et al., 1986) es un instrumento estandarizado[26] de habilidad verbal general, que permite discernir aptitud escolar y está altamente correlacionado con pruebas individuales de inteligencia (correlación de 0,62 con la escala de inteligencia Stanford-Binet). El TVIP se basa en la prueba original Peabody Picture

24 De acuerdo con Glassman et al. (2005) existen dos razones principales que explican la baja tasa de vacunación en Colombia. Primero, una alta desigualdad en términos de coberturas por regiones y zonas de residencia. Segundo, el Plan Ampliado de Inmunización (PAI) tuvo un recorte de presupuesto importante en los años noventa y esto tuvo un impacto importante sobre las tasas de vacunación. No existe evidencia de barreras culturales a la vacunación en Colombia.

25 Guidance for the Development of Evidence-Based vaccine related recommendations. http://www.who.int/immunization/givs/goals/en/index.html

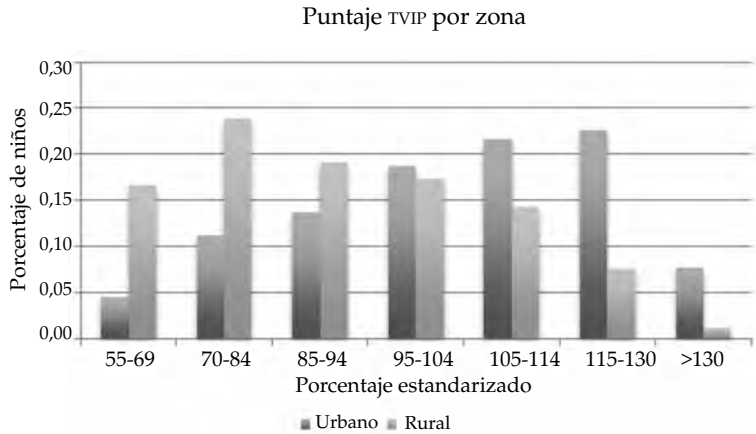
26 Los puntajes TVIP están estandarizados de acuerdo con la edad del niño y basado en las normas desarrolladas para niños hispanoparlantes en Estados Unidos y México. Esto implica que los puntajes no tienen que ser, necesariamente, más altos con el tiempo. Un incremento/reducción del puntaje indica una mejora/deterioro respecto a la norma. En cada edad la media es de 100 y la desviación estándar, de 15.

Vocabulary Test-Revised (PPVT-R) y utiliza 125 ítems para evaluar el vocabulario receptivo en idioma español.

En el gráfico 3.5 se presenta la distribución de puntajes estandarizados TVIP por zona (urbana *vs.* rural). Estos resultados indican grandes diferencias por zona, con los niños y niñas en zonas rurales del país en clara desventaja en términos de desarrollo cognitivo respecto a los niños y niñas de zonas urbanas (barras azul oscuro). En el caso de la zona urbana, el puntaje promedio es de 104 (nivel promedio) mientras que el puntaje promedio en la zona rural es de 89 (promedio bajo).

Más aún, dentro de cada zona se evidencian grandes brechas entre regiones específicas. Por ejemplo, la zona Atlántica media rural tiene una distribución de desarrollo cognitivo infantil que se ubica a la izquierda de la distribución del Eje Cafetero. Es decir, los puntajes en el Atlántico son significativamente más bajos que los puntajes en el Eje Cafetero. En particular, el promedio de TVIP en la primera región es de 83 (puntaje moderadamente bajo) mientras que el promedio en la segunda es de 97 (rango promedio). Algo similar, ocurre en la zona urbana: se observa que los niños en la región Atlántica tienen puntajes significativamente inferiores a las otras zonas del país, con un promedio de 95 comparado, por ejemplo, con 110 en Bogotá, y 109 en la región Oriental. En suma, se observan grandes disparidades por zona y por regiones a lo largo del país.

Gráfico 3.5. Puntaje TVIP por zona de residencia



Fuente: ELCA (2010).

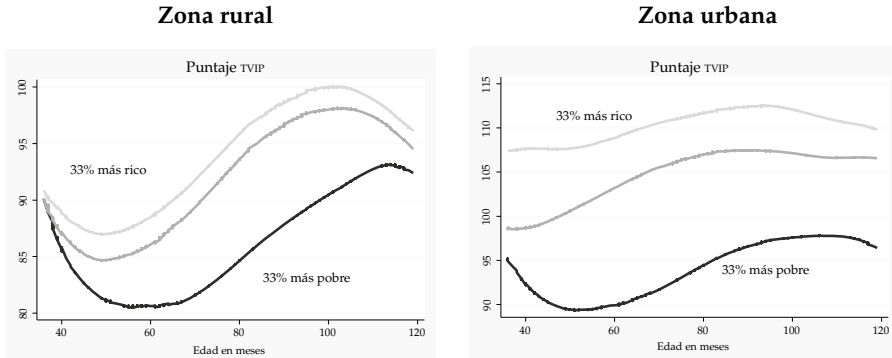
En el gráfico 3.6 se presenta el puntaje estandarizado (por rangos de edad) en el eje Y y la edad exacta del niño en meses en el eje X. En cada panel se separan tres grupos según el nivel de riqueza del hogar siendo la línea inferior el tercio más pobre y la línea superior el tercio más rico. Al observar el panel izquierdo que contiene los datos rurales, se observa que los puntajes a la edad de 3 años (36 meses de edad) de los tres grupos de hogares según su riqueza son idénticos en un nivel de 90 puntos (promedio bajo).

Sin embargo, a la edad de 5 años (60 meses), edad en la cual inician su proceso formal de educación primaria, se observa una gran dispersión entre los más pobres y los más ricos. Tan solo dos años después, los niños provenientes de hogares más pobres obtienen en promedio un puntaje de 80 (puntaje moderadamente bajo) mientras que los niños de hogares más ricos alcanzan niveles de 88 (ubicándose en niveles de promedio bajo). Esto implica que lo ocurrido en el transcurso de dos años entre los 3 y 5 años de edad de los niños fue fundamental y generó una dramática diferencia entre los más pobres y los más ricos, diferencia con la cual inician su proceso de educación formal. Como se observa en el panel izquierdo del gráfico 3.6, dicha brecha no se cierra durante el período de observación aunque se atenúa al comparar la situación de los niños de 9 años con los niños de 5 años.

El diagnóstico es más crítico al analizar la situación de hogares en zonas urbanas (panel derecho del gráfico 3.6). En este caso, la brecha entre los más pobres y los más ricos ya ha aparecido a la temprana edad de 3 años. Para este momento, los niños y niñas del tercio más pobre de hogares colombianos obtienen, en promedio, un puntaje de 94 (promedio bajo), mientras que los niños del tercio más rico obtienen, en promedio, puntajes de cerca de 108 (promedio alto). Dos años después, a la edad de 5, esta brecha se ha ampliado ubicando a los niños más pobres en puntajes promedio de 90 y a los más ricos en puntajes promedio de 109 (es decir, una brecha de 1,3 desviaciones estándar).

Este resultado se puede deber al hecho de que la atención formal de niños es más generalizada en zonas urbanas (más ricas) que en zonas rurales (más pobres). Sin embargo, la calidad de las diferentes modalidades de atención a la primera infancia (antes de los 5 años de edad) varía significativamente a través de los estratos socioeconómicos como se discutió en la sección 3.3.2. La calidad de la atención infantil disponible para los estratos más bajos es inferior que la calidad de la atención disponible para los estratos más altos.

Gráfico 3.6. Prueba TVIP por nivel de riqueza de los hogares y zona



Fuente: ELCA (2010).

3.4. Diseño óptimo de programas de primera infancia

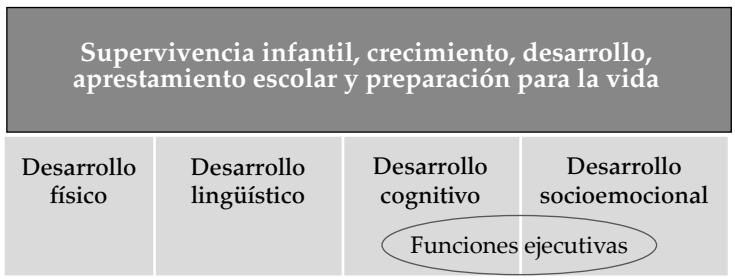
En este capítulo se exponen los objetivos y diseño ideal de los programas de Primera Infancia con base en experiencias internacionales, enfatizando en el marco institucional y financiero que se requeriría para implementar de manera exitosa una política de Estado de PI. Esta revisión permite contextualizar la pertinencia de los programas y la política de primera infancia en Colombia a la luz de la teoría y la evidencia de los programas internacionales exitosos.

3.4.1. Definición de objetivos y programas durante la primera infancia

A diferencia de otras políticas públicas de inversión en el capital humano de los individuos, la política de primera infancia no tiene un objetivo único. Por la naturaleza holística del desarrollo del ser humano durante la primera infancia, los objetivos son múltiples y simultáneos y, por ende, el diseño de programas debe también ser integral. Desde el punto de vista de los objetivos de la inversión durante la primera infancia, la naturaleza múltiple se resume en el gráfico 3.7.

En esencia, el objetivo último de la política de primera infancia comprende: la supervivencia infantil, el crecimiento saludable, el desarrollo apropiado, el aprestamiento escolar y, en general, la preparación para la vida. Para lograr estos objetivos múltiples, las políticas de primera infancia deben promover: el desarrollo físico, el desarrollo lingüístico, el desarrollo cognitivo, el desarrollo socioemocional y las funciones ejecutivas del ser

Gráfico 3.7. Objetivos múltiples de la política de primera infancia



humano, de manera simultánea y acorde a las etapas del desarrollo según se discutió en relación al gráfico 3.2 de la sección 3.2.

Funciones ejecutivas es un término amplio que cubre otros procesos cerebrales en los dominios cognitivos y socioemocionales y que comprende principalmente la capacidad de planeación, memoria de corto y largo plazo, atención, resolución de problemas, respuesta inhibitoria de comportamientos, flexibilidad, capacidad de tareas simultáneas, y acciones de iniciación y monitoreo. Estas funciones cerebrales promueven tanto el buen funcionamiento de los procesos cognitivos como los procesos socioemocionales.

En la gran mayoría de otras políticas de inversión en capital humano, el objetivo es único y específico. Por ejemplo, cualificar a los adultos jóvenes para trabajos específicos, incrementar la tasa de graduación de los estudiantes de bachillerato o universidad, promover la asistencia escolar, proveer financiación para expandir la cobertura de la educación terciaria, etc. En este caso, el objetivo es promover el desarrollo *integral* saludable.

En ese sentido, el diseño de programas de la política de primera infancia debe ser múltiple e integral, y acorde con cada etapa del desarrollo del niño desde la concepción hasta los 5 años de vida. En el cuadro 3.11 se resumen los tipos de programas que promueven cada dominio del desarrollo del niño (en filas) según la etapa del ciclo de vida del niño (en columnas). Por ejemplo, el desarrollo físico debe promoverse de manera diferente y complementaria en cuatro etapas distintas. Primero, durante la gestación, la intervención tiene lugar a través de la nutrición adecuada de la mujer gestante. Posteriormente, desde el nacimiento del niño y hasta los 5 años debe estar complementado con un esquema de vacunación completo y chequeos médicos periódicos. Finalmente, entre el nacimiento y los 6 meses de edad se promueve el desarrollo físico saludable con base

Cuadro 3.11. Diseño integral de la política de primera infancia

Dimensión del desarrollo	Momento de la intervención			
	En útero	**Nacimiento-6 meses**	**7 meses-2 años**	**3-5 años**
Físico	Nutrición de la madre			
		Inmunización y chequeos periódicos		
		Lactancia materna (exclusiva)	Nutrición adecuada para promover el crecimiento saludable	Inversión continua en nutrición adecuada
Cognitivo		Estimulación temprana por parte de padres y maestros		Estimulación más avanzada por parte de padres y maestros
Lenguaje		Estimulación temprana del lenguaje por parte de padres y maestros a través de conversación, canto, lectura		
Socio-emocional		Prácticas positivas de padres y maestros que promuevan desarrollo socioemocional saludable		Interacción con compañeros en grupos estructurados que promuevan desarrollo social positivo
Desarrollo Integral	Servicios de saneamiento			
	Derechos de las mujeres y los niños			

Fuente: Naudeau et al. (2010).

en la lactancia materna exclusiva, entre los 6 meses y 2 años a través de la nutrición adecuada por etapa (introducción de sólidos, etc.) y suplementos nutricionales de requerirse, y posteriormente se continúa con hábitos de nutrición saludables y adecuados. En adición a hábitos nutricionales, se debe incluir un componente de hábitos saludables y de prevención de manera más general, como ejercicio, recreación, higiene, etc.

Para cada dimensión del desarrollo (físico, lingüístico, cognitivo y socioemocional) se especifican de manera general los tipos de programas ideales y la etapa del ciclo de vida en que cada intervención se debe implementar. Finalmente, en las últimas dos filas del cuadro se incluyen intervenciones que son transversales a todas las dimensiones del desarrollo e incluyen los servicios de saneamiento que garantizan ambientes limpios, seguros e higiénicos para los niños (como disponibilidad de servicios de agua y alcantarillado), y las políticas de derechos de mujeres y niños que incluyen no solo las políticas relacionadas con prevención de maltrato y abuso, sino también las políticas de familia que tienen por objetivo acomodar de mejor manera las labores de las mujeres trabajadoras y madres a la vez.

Esta aproximación se denomina *integral* porque es multidimensional en sus objetivos y el diseño de las intervenciones en cada etapa. El diseño de la política de primera infancia debe garantizar, primero, la integración *horizontal* en el sentido de que a nivel de diseño nacional de la política debe integrar todas las instituciones y actores relevantes en el diseño e implementación como los ministerios, instituciones, fundaciones, academia y sector privado relacionado con la atención a la primera infancia. En adición, se requiere la integración de los diferentes niveles territoriales para lograr coordinación nacional-regional-municipal.

Segundo, debe garantizar la integración *vertical* en el sentido de que implica una oferta de servicios que abarca todo el período comprendido entre la gestación y los 5 años de edad, contemplando[27]: (1) una oferta completa e integrada que ofrece los diferentes servicios requeridos para cada edad dados los objetivos, (2) una oferta continua que evalúa la situación inicial de entrada, ofrece el servicio, monitorea y hace seguimiento, (3) una oferta que incluye a los padres y la comunidad en el proceso (ver, por ejemplo, que algunos programas mencionados anteriormente

27 Sin perder de vista que en este documento se hace gran énfasis en lo que sucede incluso antes de la gestación, incluyendo paternidad/maternidad responsable, formación de familias y embarazo adolescente, como parte de la integralidad de la política de primera infancia en Colombia.

están dirigidos a los niños pero a través de sus padres), (4) una oferta de servicios apropiada para el contexto económico y cultural que considera las diferencias de raza/etnia, lenguaje, religión y grupo económico, y (5) una oferta que incorpora los niños con necesidades especiales de manera explícita.

• Políticas de familia

Una de las áreas transversales y que queremos resaltar porque generalmente no se entiende como una intervención de primera infancia, es el área de derechos de las mujeres y lo que se ha denominado políticas *de familia*, es decir, aquellas implementadas con el objetivo de reconciliar las labores de trabajadora y madre de las mujeres. La familia se concibe como la principal responsable de los niños durante la primera infancia. El ambiente familiar y las inversiones de los padres en tiempo, monetarias y de otro tipo se documentan en la literatura como determinantes cruciales del desarrollo integral de los niños entre los 0 y 5 años.

En últimas, el padre y la madre son los principales responsables del desarrollo de sus hijos, especialmente durante la infancia temprana antes del ingreso al sistema de educación formal. Sin embargo, las inversiones de algunos hogares pueden ser insuficientes y las inequidades sociales que conllevan a inversiones de diferente tipo y nivel pueden exacerbar las diferencias socioeconómicas entre grupos. Por tal motivo, el bienestar de la primera infancia también es una responsabilidad social en sentido que el Estado puede entrar a garantizar inversiones más igualitarias y utilizar la política de primera infancia como un mecanismo de redistribución de oportunidades.

Las políticas de familia se constituyen en un instrumento fundamental de la intervención. En esencia, estas políticas facilitan que tanto madres como padres puedan realizar adecuadamente las inversiones tempranas en sus hijos sin afectar sus niveles de ingreso en la medida en que deben abandonar oportunidades laborales por responsabilidades familiares.

Con estos objetivos se han definido un conjunto de políticas de familia que incluyen: (1) licencias de maternidad y paternidad tanto remuneradas como no remuneradas, (2) políticas que promueven el trabajo de medio tiempo, (3) políticas que garanticen otras facilidades en el empleo como flexibilidad de horario, reducción de horario en el período posnatal, trabajo satelital desde el hogar, etc., (4) políticas que garantizan la lactancia materna aún después del fin de la licencia de maternidad, (5) políticas coordinadas con firmas de atención de hijos de empleados en

el lugar de trabajo, y (6) políticas que facilitan el cuidado de hijos durante episodios de enfermedad.

Los parámetros claves de este conjunto de políticas comprenden: (1) la duración de la intervención (por ejemplo: duración de la licencia remunerada de maternidad, cantidad de días disponibles durante el período laboral para cuidar de hijos enfermos, etc.), (2) remuneración o no, cantidad de remuneración (total o parcial), y duración de la remuneración (por el período completo de licencia o no), (3) criterios de elegibilidad para las políticas de familia, y (4) nivel de flexibilidad de la política (por ejemplo: continua *vs.* intermitente, compartida con el padre, acumulable, etc.).

La elección del conjunto de políticas y los parámetros que lo caracterizan depende de la *tensión* natural entre los potenciales efectos positivos sobre los niños de mayor tiempo y mejores inversiones de los padres gracias a la posibilidad de reconciliar labores domésticas con vida laboral, y los posibles efectos negativos sobre los indicadores laborales de las mujeres (como continuidad laboral y salarios) debido a una posible discriminación que podría originarse en el mercado laboral en presencia de dichas políticas. En general, los efectos de estas políticas operan a través de: la salud de la madre y el recién nacido, mejores indicadores de salud, nutrición y desarrollo del niño en el corto y mediano plazo, mayor probabilidad de seguridad de ingresos en hogares con hijos, estabilidad laboral para las madres y equidad de género en el mercado laboral y los hogares.

Peña et al. mencionan en el capítulo *Mujer y movilidad social* que es precisamente la necesidad de reconciliar las labores familiares con sus responsabilidades laborales una de las razones principales por las cuales las mujeres se encuentran en desventaja con respecto a los hombres en el mercado laboral y otras instancias. Es decir, las políticas que facilitan la reconciliación de los dos roles beneficia no solo a los hijos, sino también promueve la inclusión y bienestar de las mujeres. Mencionan los autores que la flexibilización de horarios y jornadas y la promoción del emprendimiento entre las mujeres pueden ser estrategias efectivas con este objetivo. Sin embargo, mencionan que es importante que las políticas de familia que tienen por objetivo facilitar que los padres trabajadores también puedan invertir en sus hijos deban estar balanceadas entre hombres y mujeres para evitar o reducir la discriminación contra las mujeres por su causa. Por ejemplo, mencionan ejemplos exitosos de licencias de maternidad que pueden ser compartidas de manera casi equitativa entre padres y madres en países como Canadá. Literatura reciente muestra que

esto además ha tenido efectos importantes sobre la participación de los hombres en las labores de crianza.

En los cuadros 3.12A y B se presenta una comparación de diversas políticas de familia en países desarrollados y países en desarrollo, respectivamente. El cuadro 3.12A incluye la duración de la licencia remunerada, la duración de la licencia no remunerada y la disponibilidad de días por año (con o sin remuneración) para atender episodios de enfermedad de los hijos.

Los datos revelan que las políticas de familia varían significativamente a través de países desarrollados yendo de limitadas, como es el caso de Estados Unidos, a extremadamente generosas, como es el caso de Finlandia, Francia y Hungría. Un punto importante es el tema de la disponibilidad de días laborales para atender enfermedad de hijos. Esta es una política que puede resultar más barata que licencias remuneradas extendidas, con altos efectos positivos sobre los hijos y sus madres, que es menos propensa a generar discriminación en contra de las mujeres en el mercado laboral debido a su costo y a que podría, en principio, ser fácilmente compartida con los padres[28]. De momento, en Colombia tenemos tres días de calamidad doméstica al año, pero podría considerarse una expansión que podría tener impactos importantes a través de mayor flexibilidad laboral y podría reducir la discriminación en el mercado laboral hacia la mujer.

Cuadro 3.12A. Provisiones de licencias de familia en países desarrollados

	Licencia remunerada	**Licencia no remunerada**	**Días para atender enfermedad de hijos**	
	(meses/año)	(meses/año)	(días/año)	R/NR
Australia	0	12	0	
Austria	24	0	11 días	R
Bélgica	9,5	0	11 días	NR
Canadá	11,5	0,5	0	
Dinamarca	10,5	0	0	
Finlandia	36	0	2-4 días	R

28 No es el caso con las licencias de maternidad, entre otras cosas por el tema de la lactancia.

	Licencia remunerada	Licencia no remunerada	Días para atender enfermedad de hijos	
	(meses/año)	(meses/año)	(días/año)	R/NR
Francia	36	0	3 días	NR
Alemania	24	12	10 días	R
Hungría	36	0	+	R
Irlanda	12	0*	3 días	R
Italia	12,5	0	++	R
Países Bajos	2,5	6	10 días	R
Noruega	11,5	0	10 días°	R
Portugal	11,5	0	30 días	R
Suecia	16	36	60 días	R
Reino Unido	0	18	3-4 días °°	R
Estados Unidos	0	12**	60 días°°°	NR

* Solamente para padres asegurados.

**No cubre a todos los hogares.

R: Remunerada, NR: No remunerada.

+ Ilimitada para niños menores a 1 año, 84 días para niños entre 2 y 3 años, 42 días para niños entre 4 y 6 años, y 14 días para niños entre 6 y 14.

++ Ilimitada para niños menores de 3 años. Cinco días por padre para niños entre 3 y 18.

° Quince días si tienen dos hijos o más, Ilimitada para niños con enfermedades crónicas.

°° Los padres tienen derecho a 13 semanas hasta que el hijo cumpla 18 años.

°°° Solo enfermedades crónicas, hace parte del Family and Medical Leave Act.

Fuente: Starting strong II: early childhood education and care. OECD publishing. Parental leave and carers leave: international provision and research. Report for the Department of Labour: SusanKell Associates.

El cuadro 3.12B incluye los tiempos de licencia de maternidad y paternidad por país y aclara el porcentaje de sueldo remunerado durante el período de la licencia. Estos datos para países de Latinoamérica muestran gran homogeneidad en los periodos y remuneración de licencias de maternidad. Los países con mayor tiempo de licencia de maternidad son Venezuela y Chile con 18 semanas. Colombia cuenta con 14 semanas

Cuadro 3.12B. Provisiones de licencias de familia en países en desarrollo

País	Duración licencia maternidad	Remuneración	Duración licencia paternidad	Remuneración
Argentina	90 días	1	2 días	1
Bolivia	90 días	100 % salario mínimo, 75 % otro salario	-	-
Brasil	120 días	1	5 días	1
Chile	18 semanas	1	5 días	1
Colombia	14 semanas	1	8 días	1
Costa Rica	4 meses	1	-	-
Cuba	18 semanas	1	Primer año del niño	0,6
Ecuador	12 semanas	1	10/15 días-parto natural/cesárea	1
El Salvador	12 semanas	0,75	-	-
Guatemala	84 días	1	-	-
Haití	12 semanas	1	-	-
Honduras	84 días	1	-	-
México	12 semanas	1	-	-
Nicaragua	12 semanas	1	-	-
Panamá	14 semanas	1	-	-
Paraguay	9 semanas	0,5	3 días	1
Perú	90 días	1	-	-
República Dominicana	12 semanas	50 % empleador - 50 % seguro social	2 días	1
Uruguay	12 semanas	1	-	-
Venezuela	18 semanas	1	-	-

Fuente: http://www.ilo.org/dyn/travail/travmain.sectionReport1?p_lang=en&p_structure=3&p_sc_id =2480&p_ countries=REG5.

de licencia de maternidad. Por su parte la licencia de paternidad en Colombia es de 8 días, la segunda más larga después de Ecuador. Aproximadamente la mitad de los países en mención en la tabla cuentan con tiempos de licencia de paternidad.

Es importante notar que las políticas de familia deben interactuar de manera adecuada con las políticas de primera infancia específicamente dirigidas a los niños. La coordinación y apropiada sincronización en el tiempo puede tener grandes ventajas sobre el desarrollo de los niños y sobre la continuidad laboral y menor probabilidad de reducciones de ingresos en hogares con niños pequeños. En Colombia, por ejemplo, de momento se presenta un problema de sincronización en el sentido de que la licencia de maternidad remunerada tiene una duración de tres meses mientras que muchas de las intervenciones de primera infancia (por ejemplo, en centros de desarrollo infantil) están dirigidas a niños a partir de los 6 meses de edad. Esto genera un período intermedio entre los 3 y 6 meses de edad del niño en que la madre no tiene a disposición alternativas de atención formales pero debe retornar al trabajo, lo cual pone en riesgo su posibilidad de continuidad laboral y, por tanto, puede tener efectos negativos sobre sus salarios.

• Políticas de atención institucional para niños mayores de 3 años

Respecto a las políticas de atención directa a los niños, la oferta típicamente se divide en: programas de atención a nivel del hogar y/o la comunidad entre los 0 y 2,5/3 años de edad, y programas de atención institucional directamente para el niño entre los 2,5/3 y 5 años de edad. La atención institucional ha sido ampliamente estudiada en países en desarrollo y, por tanto, se entiende de manera relativamente adecuada cuáles son los componentes del servicio que constituyen calidad satisfactoria. De manera general, se podría establecer que los programas para niños mayores de los dos años y medio en ambientes institucionales fuera de su hogar deben estar caracterizados por:

- Focalización adecuada a las poblaciones más vulnerables.
- Intensidad adecuada en términos de la duración total de la intervención (en número de meses) y la duración diaria que requiere un mínimo de horas (al menos medio día o 4 horas).
- Personal idóneo que entienda apropiadamente los temas de desarrollo infantil y los procesos de aprendizaje y enseñanza; que tenga abundante capital social con relación a los padres de los niños; que

tenga vocabulario extenso, conocimiento cultural y capacidades y conocimientos adecuados en matemáticas y ciencias.

- Infraestructura, ambientes y materiales adecuados para que los maestros puedan motivar el juego, la lectura, la escritura, las matemáticas y las ciencias, entre otros.
- Currículos bien establecidos con objetivos, lineamientos y procedimientos bien estructurados, y un sistema de supervisión/*coaching* para guiar a los maestros en sus tareas diarias.
- Un tamaño de clase relativamente pequeño (no hay un número fijo pues este varía según el contexto y los niños).
- Interacción y cooperación adecuada entre los padres de los niños y la institución. Se requiere que exista cierta alineación en términos de cuidado de niños, prácticas de crianza, salud, nutrición y prácticas de desarrollo infantil.
- Que sea un programa verdaderamente integral en el sentido de incluir cuidado, educación, nutrición y salud.
- Que exista articulación con el sistema educativo formal en el sentido de coordinar conjuntamente la transición de educación inicial a educación primaria y evitar costos posteriores en términos de repitencia, deserción e inconsistencias de enfoque y metodología.

Aparte de estas consideraciones dictadas por aprendizajes de una gran variedad de programas internacionales exitosos que incluyen el Perry School Program, Abecederian, Houston PCDC y Milwakee Project, en Colombia es importante también considerar la ubicación geográfica del niño por atender. En particular, la diferenciación urbano-rural es crucial a la hora de diseñar los programas de atención institucional y en hogar. Una variedad de modalidades institucionales en zonas urbanas pobladas (por ejemplo, centros de desarrollo infantil como jardines sociales) no se pueden implementar fácilmente (o a costos razonables) en áreas rurales dispersas. Por ejemplo, no es eficiente construir una infraestructura para un centro de atención si no congrega a por lo menos 300 niños (y la escala óptima depende de manera crucial de la estructura de edades) y en muchas instancias es posible que no se logre este cubrimiento en áreas muy dispersas. En estos casos, sería posible mantener estructuras ya existentes como hogares comunitarios con un servicio de capacitación, supervisión y *coaching* itinerante para las madres comunitarias entre zonas aledañas, adecuando el servicio a niveles más apropiados de calidad y atención.

Al contrastar estos requisitos y características mínimas para lograr programas institucionales exitosos para niños mayores de 3 años, con la caracterización de los hogares comunitarios presentada en la sección 3.3.2 (cuadro 3.7) se evidencia de manera clara que la oferta provista a través de hogares comunitarios en este momento es de calidad insuficiente para garantizar los efectos esperados sobre el desarrollo integral de los niños beneficiarios. En esencia, el compromiso del país ante la primera infancia en la coyuntura de este gobierno requiere de un esfuerzo importante por transformar por completo el servicio de hogares comunitarios a un servicio verdaderamente integral en centros de atención con los estándares adecuados dictados por los puntos esbozados en la presente sección.

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que en este momento existen cerca de 77 mil hogares comunitarios que atienden alrededor de un millón de niños vulnerables del país. Transformar esta oferta va a tomar un tiempo de transición considerable que puede incluso llegar a ser mayor de cinco años. En esencia, la escala y el arraigo institucional y político de este programa no facilitarán una transición rápida. La transición efectiva requerirá: (1) analizar en detalle la secuencia (por zona, región y municipio) en la cual se irán transformando los hogares comunitarios en centros integrales de atención según prioridades, necesidades y presupuestos, (2) establecer los lineamientos y regulación necesarias desde ya para que dicha transición pueda continuar aún después del cambio de administración, y (3) evaluar procedimientos de transición gradual a servicios más cualificados en hogares comunitarios en circunstancias en que el paso a centros de atención integral no se pueda hacer rápido y/o de manera costo-eficiente.

Por ejemplo, en las zonas urbanas debido a la escala y los presupuestos de los municipios, será más factible y rápido transformar los hogares comunitarios a través de centros de desarrollo infantil integral. Sin embargo, en las zonas rurales esto puede ser más difícil, en especial en zonas dispersas. En este caso, sería posible cualificar el servicio ofrecido en hogares comunitarios a través de varios mecanismos: (1) profesionalización técnico-profesional de madres comunitarias a través de programas del ICBF y el SENA,[29] (2) ofrecer programas de capacitación, supervisión y *coaching* itinerante a madres comunitarias en los que un equipo de profe-

29 Bernal (2010) muestra que en Bogotá, el programa de profesionalización técnica de las madres comunitarias a través del SENA ha tenido efectos positivos y de magnitud importante (cerca de un tercio de desviación estándar) sobre desarrollo cognitivo, desarrollo socioemocional y salud de los niños beneficiarios de esos hogares comunitarios.

sionales expertos ofrece capacitación y supervisión permanentes trasladándose entre zonas cercanas de manera constante para lograr al menos una visita quincenal a cada hogar comunitario.[30,31]

Otro reto importante de la transición para la cualificación del servicio a estándares internacionales es la disponibilidad de capital humano apropiado para la atención de la primera infancia. Este proceso debe ir acompañado de coordinación con el sector educativo para garantizar la formación de personal idóneo y estimular el ingreso a carreras profesionales o técnicas relacionadas con preescolar y pedagogía, mediante, por ejemplo, becas, contratos de aprendiz, esquemas de prácticas en el sector público, etc. Para lograr las coberturas planteadas en el Plan de Desarrollo se requiere un aumento significativo del capital humano debidamente capacitado. Otro potencial obstáculo lo documentó recientemente el Observatorio Laboral para la Educación: según sus datos, la carrera universitaria de licenciatura en educación preescolar es la carrera peor paga (seguida de Licenciatura en Educación Infantil) con un salario promedio un año después de otorgado el título de $808.891 al mes. Este dato debe contrastarse con el salario promedio de 162 carreras (que tuvieron como mínimo 100 estudiantes graduados en 2009) equivalente a $1.329.898, y el salario promedio de las tres carreras mejor pagas (Ingeniería de Petróleos, Geología y Medicina) de cerca de $2.752.533.

- **Políticas de atención en entorno familiar o comunitario para niños menores de 3 años**

En esta sección, se discute la modalidad de atención en el entorno familiar o comunitario —o programas de atención en hogar— respecto al grupo de niños más pequeños debido a que la evidencia internacional sobre atención institucional en centros para niños entre los 0 y 3 años de edad es muy mezclada y poco robusta respecto a potenciales efectos positivos, en particular cuando se refiere a intervenciones que no se enfocan exclusivamente en niños de hogares en alto riesgo. Por el contrario, la revisión de la experiencia internacional en países desarrollados y en desarrollo evidencia mucho más claramente que la atención preescolar en centros sí

30 Un esquema similar a las Unidades Pedagógicas de Apoyo (UPA) que ya están en funcionamiento y que han sido particularmente importantes en Medellín. Sin embargo, no existe una evaluación de impacto que permita establecer la efectividad de esta modalidad.

31 Estas consideraciones se discuten más en detalle en la sección 3.4.3 donde se discute la implementación y costos de un plan de acción específico.

tiene importantes retornos para los niños mayores de tres años, en especial los niños entre los 4 y 5 años de edad.[32]

Sin embargo, en las recomendaciones específicas de implementación de política en Colombia que se presentan en este documento en la sección 3.4.3, se asume una oferta completa de atención en el entorno familiar o comunitario para la totalidad de niños elegibles entre los 0 y 3 años de edad, y una oferta parcial de atención en entorno institucional para el mismo grupo de niños, de acuerdo con unos supuestos de cobertura que se discuten posteriormente. Es decir, en el escenario ideal recomendado una fracción de los niños de 0 a 3 años estaría atendida tanto en hogar (sus padres y familias) como en centros de desarrollo infantil. Esto se debe a que se considera la atención directamente a padres a través de la modalidad de hogar como una etapa *indispensable* de la implementación idónea de una estrategia para la primera infancia, pero a su vez, dadas las altas tasas de participación femenina en el país, es indispensable pensar en un esquema de atención en centro aún para una fracción de los niños más pequeños.

En general, se conoce poco sobre las modalidades de atención en el hogar y sus efectos en países en desarrollo. Se trata de programas que atienden a los padres en sus hogares y, de esta manera, indirectamente al niño menor de 3 años. En esencia, se trata de modalidades de capacitación en el hogar en temas de cuidado de niños, prácticas de crianza, salud, nutrición y prácticas de desarrollo infantil para los padres o cuidadores principales del niño. Por supuesto, estos programas son más individualizados pues se tratan de visitas hogar por hogar de al menos dos horas por visita con un currículo muy definido en que se les enseñan a los padres diversos temas sobre desarrollo infantil, salud y nutrición, y prácticas *específicas* para estimular las diferentes dimensiones del desarrollo del niño durante las primeras etapas de vida. En muchos casos, estos programas se inician con los padres desde la etapa de gestación.

Algunos de los programas más conocidos y exitosos a nivel internacional son el Nurse Family Partnership (NFP), Promising Practices (PP) y Mother Child Home Program (MCHP). El NFP consiste en un programa de visitas de una enfermera profesional a madres primerizas de bajos ingresos (y otras condiciones de riesgo, como embarazo adolescente) en su hogar, desde la

32 En este momento existen pilotos de evaluación en varios países de la región sobre servicios de atención en centro para los niños más pequeños (por ejemplo, niños entre los 3 y 4 en *creches* en Río, Brasil; y aplicación de la metodología *Tools of the Mind* para niños más pequeños en Chile). Estos estudios podrán dar algunos indicios de la efectividad de dichos programas para el grupo de 0 a 3 años.

gestación (a más tardar durante la semana 28 del embarazo) y hasta que el niño tenga dos años. La enfermera visita cerca de 64 veces el hogar en un período de cerca de dos años y medio en promedio, es decir, cerca de dos visitas mensuales. Cada enfermera atiende un máximo de 25 hogares diferentes. A su vez, las enfermeras trabajan en grupos de ocho con una enfermera supervisora que les ayuda a mejorar sus prácticas de trabajo a través de visitas supervisadas, reuniones en las que comparten experiencias e integran las teorías con la práctica, conferencias y otras reuniones de equipo. En esencia, el objetivo de las visitas en hogar es preparar a las futuras madres para el nacimiento del niño y su labor como madres. El énfasis de las capacitaciones es en salud y desarrollo del recién nacido, para lograr padres con más y mejores conocimientos que propicien un futuro con más probabilidades de éxito para sus hijos.

El programa tiene tres ejes fundamentales: (1) mejores prácticas prenatales y prácticas preventivas para la madre que propician mejor cuidado y nutrición durante la gestación y menores probabilidades de consumo de cigarrillo, alcohol y sustancias ilegales durante el embarazo; (2) educación sobre salud y educación durante la primera infancia a través del aprendizaje de los grandes hitos del desarrollo, las mejores estrategias para estimularlos y las prácticas parentales caracterizadas por métodos de incentivos y menos violencia contra los niños; y (3) mejorar los prospectos de estas madres vulnerables a través de "*coaching* de vida" para que sean más capaces de desarrollar su potencial futuro a través de su permanencia en el sistema educativo, búsqueda de empleos, y planeación más idónea de sus embarazos futuros.

La implementación del programa en alguna comunidad requiere de una mínima escala de 100 familias a ser atendidas según sus análisis de costos. De nuevo, esta información es importante porque indica que en áreas rurales dispersas podría ser difícil atender a las familias en modalidades tan individualizadas a menos que se pueda aprovechar de alguna economía de escala a través de otros servicios existentes (por ejemplo, centros de salud, hogares comunitarios, utilización de transporte escolar que traslade a los niños desde las veredas hasta el casco urbano más cercano, etc.).

Con el objetivo de evaluar los resultados de NFP, el programa fue implementado con un diseño de experimento aleatorio en tres comunidades de Estados Unidos en 1977, 1988 y 1994. Los estudios en las tres localidades continúan hasta hoy, y reportan beneficios importantes del programa sobre las madres vulnerables y sus hijos. Las evaluaciones han encontrado impactos significativos sobre salud prenatal, probabilidad de accidentes

y otras heridas en niños pequeños, menor probabilidad de otros embarazos, incremento en los intervalos entre embarazos, incrementos en la probabilidad de empleo de las madres, y mejoramiento del aprestamiento escolar de los niños (ver, por ejemplo, Olds et al., 1986a, 1986b y 1994).

El programa PP fue diseñado como una intervención para bebés prematuros o de bajo peso al nacer con el objetivo de reducir los problemas de salud y desarrollo que podrían enfrentar estos niños en condiciones de vulnerabilidad. El programa se implementó en ocho instituciones de salud en Estados Unidos entre 1985 y 1988 a manera de experimento social controlado, con el objetivo de poder evaluar de manera clara y transparente los efectos longitudinales de la intervención.

La intervención se inicia inmediatamente después de que el recién nacido sale del hospital y hasta sus 36 meses de edad. Consiste en tres componentes básicos: (1) visitas al hogar del niño, (2) asistencia del niño a centros de desarrollo infantil, y (3) reuniones grupales de padres. Los niños también tienen seguimiento pediátrico continuo durante su participación en el programa.

Los resultados de las evaluaciones indican que a partir del segundo año después de la intervención se observan mejores resultados cognitivos, medidos con base en IQ, vocabulario, habilidades espaciales y motoras (Brooks-Gunn, Liaw y Klebanov, 1992; Brooks-Gunn et al., 1994), y menores problemas de comportamiento, medidos con base en reportes parentales y videograbaciones de interacciones de los niños con sus padres (Brooks-Gunn et al., 1994). Los resultados positivos se potencian en poblaciones más vulnerables como niños más pobres, con problemas más severos de peso al nacer e hispánicos. A los 18 años de edad, se observaron efectos positivos sobre desarrollo cognitivo, matemáticas, vocabulario y comportamientos riesgosos entre el grupo de tratamiento que el grupo de control (McCormick et al., 2006).

Finalmente, el MCHP consiste en 46 visitas al hogar durante dos años de intervención comprendidos entre el tercer y cuarto año de vida del niño. El visitador se denomina "demostrador de juguetes" y es una madre que anteriormente ha sido beneficiaria del programa. Los objetivos del programa son estimular el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños, y mejorar los hábitos de crianza de los padres, a través de un currículo estructurado de juego compuesto por 12 libros y 11 juguetes cuidadosamente seleccionados para cumplir con los objetivos del programa. La herramienta principal del programa es la promoción de interacciones verbales muy activas entre madres e hijos a través de los juegos propuestos

en el currículo. Los resultados de las evaluaciones también reportan efectos positivos en los tres dominios de interés: desarrollo cognitivo y socioemocional del niño, y hábitos de crianza de las madres.

La revisión de estos programas permite concluir que los programas varían desde ofrecidos por profesionales altamente calificados hasta madres antiguas beneficiarias de la intervención. Y en todos los casos, se observan efectos positivos del programa. Las variables que parecen claves para el éxito de la modalidad son:

- Frecuencia regular de las visitas o reuniones grupales de al menos cada 15 días.
- Visitas o reuniones de al menos dos horas de duración.
- Currículo estructurado de las visitas con actividades específicas a revisar y practicar.
- Supervisión continua del equipo de trabajo.
- Incorporación de un *coaching* de vida para las madres vulnerables.
- Combinaciones de actividades de estimulación para los niños con capacitación en mejores prácticas parentales que incluye rutinas y hábitos de disciplina.

Dadas las consideraciones logísticas de algunos de los programas exitosos revisados, parece importante tener una mínima escala para lograr costo-eficiencia en la provisión de la intervención. De nuevo, este es un tema relevante para atender zonas rurales dispersas o zonas con baja densidad poblacional. En esencia, también se podría pensar en integrar programas y modalidades a través de infraestructura y ejes comunes para lograr economías de escala. Por ejemplo, se puede estructurar un programa de hogar a través de centros de atención para niños mayores de tres años de edad. El centro puede tener personal itinerante que en vez de encargarse de aulas, se encarga de visitas al hogar entre semana, y el centro sirve de anfitrión para reuniones grupales de padres de familia durante el fin de semana. El apoyo y planeación de todo el grupo pedagógico en su conjunto puede contribuir al éxito de los diferentes componentes, tanto la parte institucional como la parte de familia. En zonas rurales dispersas se puede pensar en utilizar la infraestructura existente de otros programas para congregar o visitar madres, por ejemplo, las madres líderes de Familias en Acción debidamente capacitadas para la intervención en hogar, o los centros de salud; y dar énfasis especial a las alianzas

público-privadas en estos casos, dado que las fundaciones podrían apoyar la política en este caso, pero solamente en colaboración con el Estado.

El programa hogares comunitarios FAMI del ICBF provee en la actualidad un servicio parecido, pues atiende madres gestantes y sus hijos hasta los dos años de edad. Consiste básicamente en la provisión de suplementos alimenticios para mujeres gestantes y sus niños pequeños y un ejercicio de capacitación en temas de maternidad, parto y maternidad responsable. Bernal y Camacho (2010) reportan resultados muy buenos del programa FAMI (relativo a otros programas de primera infancia como hogares comunitarios tradicionales y recuperación nutricional) sobre indicadores de estado nutricional.

Aunque en esta sección hemos tratado las diferentes etapas de atención de manera separada, es importante mencionar que la coordinación y transición entre etapas puede ser fundamental para el éxito de la política integral. La literatura internacional (que cuenta con datos longitudinales, a diferencia de gran parte de la investigación en países en desarrollo) ha reportado, en algunos casos, efectos positivos de intervenciones durante la PI que tienden a desaparecer en el tiempo (por ejemplo, esto sucede con el programa Head Start en Estados Unidos). En alguna de la literatura relevante se reporta que esto se puede deber a que las intervenciones a lo largo del ciclo de vida durante los primeros años no son consistentes en términos de cobertura, calidad o ambas. Por tanto, los efectos logrados en una etapa pueden deshacerse fácilmente en la siguiente. Por tanto, es de vital importancia la coordinación entre etapas.[33]

Finalmente, es importante mencionar que en Colombia tenemos tasas de cobertura de atención preescolar para niños mayores de 4 años que son altas en el contexto latinoamericano, incluso comparables con Chile que tiene las más altas de la región. Adicionalmente, contamos con alguna información que nos permite entender el estado de la atención actual, sobre todo de los niños más grandes (mayores de dos años y medio aproximadamente). Sin embargo, no tenemos experiencia ni conocimientos similares en los programas de atención para los niños más pequeños. Por tanto, este será sin duda un reto importante de la estrategia De Cero a Siempre, y la razón por la cual esta sección ha dedicado un espacio importante al resumen y revisión de programas exitosos de atención en hogar para el grupo de niños más pequeños.

33 Esto se discute un poco más en la sección 3.4.2 de arreglo institucional en el contexto de los diferentes actores que deben participar en el proceso de diseño e implementación de la política.

3.4.2. Arreglo institucional para la implementación de políticas de primera infancia

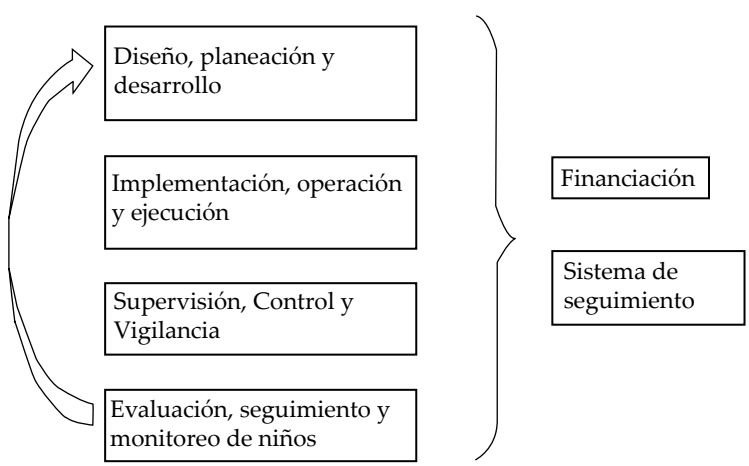
En esta sección se discuten algunos aspectos relevantes sobre las necesidades en términos del arreglo institucional requerido para el apropiado diseño, implementación y funcionamiento de la política de primera infancia. En el gráfico 3.8 se sintetizan las instancias institucionales relevantes.

En esencia, se requiere de una primera instancia institucional que diseña, planea y desarrolla la política de primera infancia. Este es el actor encargado de diseñar las estrategias, procedimientos, estándares, regulaciones, etc., que permitirán el desarrollo e implementación de los programas completos, y trabaja constantemente en la planeación de mediano y largo plazo de la política.

La segunda instancia es aquella en la que se implementa, opera y ejecuta la política diseñada en la primera instancia. No planea, ni diseña, ni establece estándares, simplemente se ocupa de llevar a la práctica las instrucciones originadas en la primera instancia.

La tercera instancia se encarga de la supervisión, control y vigilancia de la política que se ha implementado en la segunda instancia. Los lineamientos de supervisión, control y vigilancia deben, en principio, ser provistos por la primera instancia pues hacen parte del diseño de la política. La tercera instancia solo debe hacerse cargo de vigilar que los lineamientos

Gráfico 3.8. Instancias relevantes para el funcionamiento de la política de primera infancia



se cumplan durante la ejecución del programa, establecer esquemas de calificación de oferentes con base en cumplimiento y establecer correctivos y estrategias de mejoramientos para los oferentes con problemas de incumplimiento.

Finalmente, se encuentra la cuarta instancia de evaluación, seguimiento y monitoreo de los niños. Esta instancia se encarga, primero, de hacer un seguimiento constante de los niños a través del sistema único de identificación y monitoreo que identifica los niños beneficiarios desde el primer momento en que son atendidos. Con base en los indicadores de éxito elegidos durante la etapa de diseño y planeación, esta instancia implementa correctivos ante casos de riesgo detectados incluyendo las remisiones apropiadas a las diferentes instancias que participan en la política. Segundo, esta instancia se encarga del proceso de evaluación de la política como tal que retroalimenta de manera continua el adecuado diseño y desarrollo de los programas.

Seguimiento y evaluación son dos cosas diferentes. El seguimiento se hace para asegurarse de que el sistema está perfectamente informado de la situación de cada niño atendido, que se cumple la atención integral en las etapas apropiadas, facilita la coordinación intersectorial, vigila que no se dupliquen gastos de manera innecesaria, e identifica situaciones de riesgo a tiempo con el objetivo de diseñar respuestas pertinentes. La evaluación mide el éxito de la política con base en mediciones del impacto. La evaluación requiere de información adicional a la contenida en el sistema de seguimiento y, por lo general, un diseño específico de evaluación que permita contar con un grupo apropiado de comparación. La evaluación informa sobre la viabilidad de la política y las maneras en que se podría rediseñar para lograr mayor costo-eficiencia del gasto social.

En el gráfico 3.8 se incluye el sistema de seguimiento como una instancia que enmarca todo el resto de etapas porque es esencial para la coordinación efectiva entre todos los componentes en la medida en que facilita la coordinación intersectorial y multietápica, y facilita la financiación efectiva. Por esto, el diseño de un sistema único de seguimiento con indicadores es de máxima prioridad en la etapa de diseño y planeación de la política. Finalmente, el sistema de financiación enmarca todas las instancias por razones obvias.

• Diseño de la política de primera infancia

El proceso de diseño de la política de primera infancia está caracterizado por el requerimiento de trabajo intersectorial intensivo debido a la

naturaleza integral y holística del desarrollo durante la primera infancia, como se discutió en la sección 3.4.1. La etapa intersectorial de diseño y planeación debe, en principio, lograr las siguientes metas:

1. Delinear estrategias, procedimientos, estándares, regulaciones y legislación que permitirán el desarrollo e implementación de programas completos.

2. Colaborar con el proceso de armonización de metas, objetivos y estrategias de los diferentes actores del proceso. En particular, especificar roles y responsabilidades a cada nivel. En general, se trata de colaboración, coordinación e integración, y no de combinación, eliminación o creación de nuevas instituciones.

3. Integrar los elementos de la política de primera infancia en las agendas de cada actor. Esto facilita la sistematización una vez se supere la etapa de diseño y comience la etapa de implementación.

4. Diseñar estrategias de financiación y utilización del recurso humano.

5. Asegurar el entrenamiento adecuado de todos los actores, incluyendo capacidad administrativa, liderazgo, contratación, auditoría, evaluación, etc.

6. Diseñar un sistema de coordinación para anclar las diferentes etapas y actores en un único sistema articulador para monitorear las tareas y metas integradas.

En últimas, no existen fórmulas preestablecidas para el diseño de la política óptima de primera infancia. Cada país diseña de acuerdo con sus necesidades, recursos, instituciones, cultura y objetivos. El contexto político y la realidad económica son elementos cruciales durante el diseño de la política nacional. Aunque el debate se puede alimentar de experiencias y resultados a nivel internacional, el diagnóstico local es el insumo principal en la elaboración de un mapa de ruta.

A lo largo del proceso de diseño y planeación de la política integrada debe también tenerse en cuenta que hay un conjunto de metas *intermedias* que deben cumplirse:

1. Sistema de identificación, monitoreo, seguimiento y apoyo de niños atendidos al que tengan acceso todas las instituciones proveedores de servicios de la política.

2. Un mapa de programas existentes y necesidades específicas a nivel de la localidad.

3. Sistema efectivo de remisión a servicios entre diferentes instituciones proveedoras.
4. Sistemas de control, vigilancia y evaluación claros y transparentes que son entendidos y conocidos por todos los actores.
5. Elección y diseño de indicadores de medición de éxito de programas e identificación de riesgos en niños atendidos que se puedan monitorear con relativa frecuencia.

En las secciones a continuación, se detalla la estructura institucional y las etapas de diseño de la política de primera infancia en referencia con los puntos generales que aquí se han esbozado. En particular, se describen con algún nivel de detalle las características básicas de los actores e instancias principales dentro del marco institucional del diseño y operación de la política de primera infancia, enfatizando características que han sido exitosas en países desarrollados.

1) Líder nacional para el desarrollo de la política:

Este personaje debe ser un líder altamente reconocido con poder político y poder de convocatoria. No es la persona que escribe la política sino aquella que convoca, facilita la organización inicial, invita a los contribuyentes al proceso y facilita la planeación. Anuncia, genera conciencia y es la voz principal de la política.

2) Ministerio encargado del diseño/desarrollo y que acoge la política de primera infancia:

Esta es la institución de nivel *ministerial* que garantiza que la política sea acogida válidamente como política de Estado, de igual importancia que otras políticas comparables como salud, educación, etc. y de que mantenga ese estatus independientemente del ciclo político. Ha de estar caracterizada por tener un mandato general de atención y servicio relacionado con los niños pequeños en alguno de sus frentes. Es indispensable que haya desarrollado en el pasado y de manera exitosa programas integrados para la atención a la primera infancia. Debe ser una institución que puede trabajar en coordinación (y al mismo nivel) con el Ministerio de Hacienda para garantizar los recursos y adecuada distribución de la financiación a través de las diferentes instancias y etapas del proceso.[34] Finalmente ha sido una característica de éxito en países en desarrollo,

34 En la sección 3.4.3 se discute más en detalle el arreglo financiero para una política de Estado para la primera infancia.

que la política se diseñe y planee desde este Ministerio para garantizar institucionalidad y liderazgo desde el principio.

Para desarrollar una aproximación sistemática a la provisión de servicios durante la primera infancia, el ministerio líder debe garantizar:

1. Mapeo completo en cubrimiento de servicios y necesidades.
2. Desarrollo de lineamientos y currículos.
3. Régimen común de regulación.
4. Régimen común de financiación.
5. Fortalecimiento del conocimiento en temas de primera infancia a través de universidades, instituciones de investigación, asociaciones y fundaciones. Generar capacidad experta para asesorar el diseño, implementarlo y evaluarlo. Por ejemplo: la capacitación pedagógica de los proveedores de servicios de primera infancia debe ser adecuadamente coordinada entre el ministerio líder y el sistema educativo según las metas y objetivos de la política.
6. Procedimientos de licenciamiento a operadores.
7. Procedimientos de vigilancia y supervisión.
8. Entrenamiento continuo antes y durante la oferta de servicios a través de capacitación y servicios de acompañamiento (*coaching*).
9. Evaluaciones de programas y evaluaciones de calidad. En países como Australia, Canadá, Finlandia, Reino Unido y Estados Unidos se cuenta con abundante evidencia, datos y análisis de política en instituciones de investigación que los diseñadores de política tienen a disposición para la toma de decisiones mejor informadas sobre el mejoramiento y rediseño de programas.
10. Selección de indicadores de monitoreo de la cadena de servicios.
11. Monitoreo permanente de la cadena de servicio y de la evolución de los indicadores de éxito.

En los países desarrollados analizados para este estudio, la labor del ministerio líder que alberga la política de primera infancia ha sido llevada por ministerios de educación (por ejemplo, Inglaterra), protección social (por ejemplo, Finlandia), ministerio de asuntos para la familia y los niños (en Noruega, que posteriormente pasó al ministerio de educación), ministerio de bienestar social, de familia, de igualdad de género, etc.

A nivel internacional, parece haber alguna evidencia de que los ministerios de educación suelen ser una buena opción dado su enfoque obvio en la educación de los niños, y la existencia de muchos de los subsistemas requeridos para garantizar la calidad de la oferta de servicios de primera infancia como: infraestructura de capacitación, estrategias de evaluación, capacidad de inspección pedagógica o grupos de asesoramiento (*coaching*), unidades de monitoreo, etc. El ministerio elegido debe tener al menos una unidad con un equipo experto y muy sólido en los temas de primera infancia o ser construido gradualmente durante la etapa de diseño de la política. En últimas, el desarrollo de la política desde una entidad de rango ministerial, a nivel nacional y con amplia trayectoria, parece ser un factor de éxito *necesario* para un desarrollo coherente, integral y exitoso de la política de primera infancia.

Aunque en este momento el arreglo institucional en Colombia no está perfectamente claro, se ha creado el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social bajo el cual operará el ICBF, institución a la cual se asignará gran parte de la operación de la estrategia De Cero a Siempre. Aunque este nuevo departamento se presume de carácter ministerial y esto logra posicionar la política de primera infancia a un nivel mucho más importante, es sin embargo, (1) una institución nueva que no tiene la tradición, mandato y experiencia en temas de primera infancia —requisito que ha mostrado ser indispensable en países desarrollados—, y (2) maneja simultáneamente otra variedad de temas, incluidos víctimas y pobreza, no necesariamente relacionados con educación inicial. Ambas características pueden dificultar que la estrategia de primera infancia sea posicionada de manera prioritaria en la agenda de política y el debate público (al nivel de temas como educación y salud), y por tanto, poner en riesgo su sostenibilidad más allá de la presente administración.

En esta sección, se menciona que la evidencia internacional sugiere que el Ministerio de Educación podría ser una elección más natural. Sin embargo, en el caso colombiano es importante tener en cuenta que surgiría una tensión que habría que estudiar con mayor detenimiento que el alcance que tiene este documento: el mandato y experiencia del ministerio en los temas de educación, incluida la inicial, *vs.* los efectos potenciales que podría tener la fortaleza del sindicato de maestros sobre la calidad de la oferta de educación inicial si se ofreciera como parte integral de los servicios del Ministerio.

De otra parte, retomamos una idea que se discute en el capítulo *Mujer y Movilidad Social*. Allí Peña et al. mencionan que sería deseable contar con un Ministerio de la Mujer para priorizar las políticas de inclusión e igualdad

de las mujeres. Como se ha mencionado en varias instancias de este y ese capítulo, el tema de la inclusión de la mujer y el tema de las inversiones apropiadas en los hijos pequeños están estrechamente relacionados debido a las dinámicas dentro del hogar, la necesidad de reconciliar el rol de madre con el de trabajadora, los efectos de las inversiones de tiempo maternal sobre los niños, las regulaciones y el funcionamiento del mercado laboral que dificultan que las mujeres trabajadoras inviertan en sus hijos, etc. Por tanto, un ministerio que tenga ambos objetivos en mente, es decir, promover la igualdad, inclusión y bienestar de las mujeres y promover el bienestar de los niños, podría ser una buena idea pues, sería más eficiente que si los dos temas se trataran de manera aislada e independiente en dos agencias diferentes. En ese sentido, un nuevo Ministerio de la Familia podría ser una alternativa razonable.

3) Comisión intersectorial para el diseño y planeación:

La comisión intersectorial es la agrupación de todos los actores relevantes para diseñar la política nacional de atención a la primera infancia. Involucra todas las instituciones pertinentes y todos los entes territoriales (nación, regiones y municipios). La etapa de diseño desde la comisión intersectorial debe contar con presupuesto y una estrategia de capacitación para un año y medio a dos años por lo menos, que es la duración promedio de diseño en muchos de los países desarrollados estudiados. Las diferentes etapas que debe cumplir la comisión intersectorial son:

1. Diagnóstico exhaustivo de la situación actual de los niños (demanda) y de las modalidades existentes de atención (oferta). ¿De qué tipo? Cobertura, tipos de programas disponibles, brechas entre cobertura y necesidades, calidad y brechas de calidad, y definición de indicadores de variables de resultado establecidas como metas de política (por ejemplo: mortalidad materna, mortalidad y morbilidad infantil, utilización de atención prenatal, peso al nacer, esquemas de vacunación, prevalencia de medidas de desnutrición, acceso a agua potable, porcentaje de niños ingresando a grado primero, etc.).

2. Socialización del diagnóstico y plan inicial a los actores nacionales, regionales y locales. Los foros de consulta son indispensables para el éxito de la implementación de la política porque permiten: (i) construir una visión unificada a nivel nacional, (ii) identificar líderes locales y potenciales aliados, (iii) generar expectativa y demanda de información por servicios y oportunidades para los niños, (iv) empoderamiento de gobiernos locales y potenciales usuarios.

3. El documento de política consensuada debe contener: (i) la visión de la política nacional, (ii) metas y objetivos, (iii) estrategias de política, (iv) áreas programáticas, (v) indicadores, (vi) plan de monitoreo, seguimiento y evaluación.

4. La presentación final del documento de política debe estar acompañado de un plan de entrenamiento con base en módulos por sector.

5. Se debe diseñar un plan de comunicaciones y promulgación con el objetivo de construir apoyo para la política nacional por parte de actores y familias.

6. El plan nacional debe contener requerimientos en términos de: legislación, decretos, estándares y lineamientos que sean necesarios para la *sostenibilidad* de la política nacional.

7. El plan nacional debe contener el plan financiero: no solo la planeación de inversión, sino también las estrategias para expandir la base financiera, humana y los recursos materiales para la sostenibilidad y expansión de las estrategias y programas. Debe contener el proceso presupuestal especificando roles y responsabilidades por institución. El presupuesto debe contener no solo operación, sino también planeación, coordinación y evaluación de programas.

Es importante considerar que una comisión intersectorial de trabajo puede verse, con frecuencia, amenazada por las culturas, objetivos e intereses de los diferentes departamentos gubernamentales que participan y hacen difícil la coordinación de las políticas a favor de un mejor desarrollo de los niños. La experiencia internacional de países como Canadá, Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y Corea entre otros (ver *Starting Strong* II, página 47) sugiere que para el éxito es indispensable una visión central impulsada y desarrollada por un ministerio líder (a nivel de gabinete) que tenga conocimiento profundo de la política de primera infancia y sea capaz de movilizar la agenda a favor de la primera infancia. Una institución líder sin estas características puede verse amenazada por los intereses de otros departamentos más poderosos con intereses que no necesariamente son consistentes con la visión nacional.

En este momento en el país, la comisión intersectorial ha estado liderada por la Alta Consejería para la Prosperidad Social. Sin embargo, este documento enfatiza en la necesidad de: (1) que la comisión sea liderada o esté albergada por una institución de carácter ministerial para lograr institucionalidad y sostenibilidad desde el principio, y (2) que debe ser coordinada por un líder político de alto reconocimiento, legitimidad,

poder de convocatoria, etc. Estos factores facilitan (1) la coordinación que, en general, es muy difícil entre instituciones que compiten por recursos, (2) la legitimidad e institucionalidad de mediano y largo plazo, y (3) la sostenibilidad de la política en general. Estas son condiciones que no se cumplen en el diseño actual, y en opinión de este equipo investigador, eso ha dificultado mucho el buen funcionamiento de la comisión y ha generado demoras innecesarias. Adicionalmente, la comisión no cuenta con un presupuesto debidamente calculado para el tiempo que requiere operar, y esto, ha afectado de manera importante el cronograma y posiblemente la calidad de los productos.

4) Implementación y operación de la política de primera infancia:

La implementación y operación de la política de primera infancia puede o no ser llevada a cabo por el mismo ministerio que diseña y coordina. Sin embargo, es importante notar que la capacidad institucional requerida para operar a nivel local puede diferir, sustancialmente en algunos casos, de la de un ministerio. En particular, la capacidad de operación a nivel nacional requiere:

- Capacidad institucional enfocada en la administración, contratación, coordinación sectorial, operación y ejecución de proyectos. En algunos casos, el ministerio líder puede tener un recurso humano muy competente para el diseño de la política de alta calidad pero no la capacidad de contratación y gerencia requerida para lograr las coberturas planteadas.

- Presencia regional y municipal sólida que permita el conocimiento de actores y oferentes locales.

- Experiencia en la oferta articulada de programas y atención a los niños y niñas en alguno de sus frentes.

- El arreglo final depende crucialmente de si se trata de un sistema centralizado o descentralizado. En últimas, la elección está estrechamente relacionada con la capacidad institucional de los municipios y el contexto específico. En Colombia, la capacidad institucional de la mayoría de los municipios sería insuficiente en este momento para adoptar un marco completamente descentralizado. Con contadas excepciones, como son los casos de Bogotá y Medellín que manejan programas de primera infancia muy integrados, de una manera muy coordinada y con una participación local muy alta en los presupuestos, el resto de los municipios no tendrían la capacidad, entrenamiento y conocimiento del mercado local suficiente para adoptar esa

responsabilidad en este momento. Se requeriría de gran esfuerzo de fortalecimiento territorial para llegar a niveles razonables de capacidad administrativa, que desafortunadamente aún no se han visto en áreas de más larga tradición como educación básica y salud.

- Debe ser una institución que pueda articular de manera coherente la oferta integral con otros sectores incluido salud, saneamiento, derechos[35] y otros.
- Que pueda articular de manera coherente las fuentes de financiación, los procedimientos operativos, los marcos regulatorios y facilite el entendimiento de la política por parte de los padres de familia.
- El manejo centralizado a través de una entidad nacional facilita la creación de enlaces a través de sectores, modalidades y grupos de edad, en comparación con un sistema muy descentralizado.
- Evidentemente, la colaboración local es indispensable para asegurar la calidad y racionalizar la provisión de servicios en cada municipio, y porque, debido a la naturaleza integral de la política de primera infancia, la participación de la familia es indispensable y esto la hace *local* por definición.

En el contexto colombiano, muchas de estas condiciones se cumplen de manera clara en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) porque a través de su organización institucional en oficinas regionales y oficinas zonales, en cada *macrorregión* el ICBF tiene buen conocimiento de la oferta local y las necesidades de la población, aliados locales y capacidad institucional local. En muchas zonas, el ICBF es más reconocido por la población que la propia policía y esto puede ser una gran ventaja para lograr expectativa y demanda por los servicios para los niños y niñas, y conocimiento y empoderamiento de la política por parte de los potenciales usuarios locales.

Lo organización local del ICBF está, de momento, dedicada casi exclusivamente al tema de vulneración de derechos, en particular maltrato infantil, por lo cual habría que llevar a cabo un proceso de fortalecimiento institucional importante para adaptarlas en capacidad operativa, de contratación, gerencial, etc. Pero la infraestructura ya existe. Otra alternativa es organizar la operación de la política local a través de *macrorregiones* (por ejemplo, departamentos o conjuntos de departamentos pequeños). En este sentido, las oficinas regionales del ICBF requerirían menos

35 Nos referimos a la vulneración de derechos de los niños, incluido el maltrato infantil.

fortalecimiento institucional (que las zonales) para entrar a operar de una manera adecuada. En el proceso de fortalecimiento institucional debe también considerarse que la actual cultura organizacional del ICBF podría entrar en oposición con los requerimientos y estándares que se pretenden en la política integral de De Cero a Siempre. Por tanto se requeriría también una renovación y fortalecimiento institucional en este sentido para dar énfasis a la calidad requerida para una oferta apropiada de servicios, y menos énfasis al conteo de cifras de cobertura.

Adicionalmente, para que el ICBF esté en plena capacidad de operar de manera adecuada la política de primera infancia es indispensable que se concentre en los temas de primera infancia y abandone una gran variedad de temas que de momento han estado albergados allí como almuerzos escolares, funciones de agencia de adopción, funciones judiciales (o semijudiciales) relacionadas con la vulneración de los derechos de los niños, programas para el adulto mayor, administración de algunos componentes de Familias en Acción y otros programas de familia no necesariamente relacionados con la primera infancia.

En general, la total descentralización de la operación puede correr los mismos riesgos que cualquier proceso de descentralización y que ya se han observado en temas como el de educación y salud:

- Puede aumentar la heterogeneidad de acceso y calidad a través de entidades territoriales.
- Existe la posibilidad de desigualdad en capacidad de financiamiento de la política que podría requerir la implementación de sistemas de transferencias y/o subsidios cruzados, o la alternativa de fondear la provisión de la política a través de una bolsa nacional común con criterios claros y transparentes de asignación por entidad territorial.
- Algunas características locales pueden crear obstáculos para la implementación apropiada del marco nacional. Por ejemplo: mercados locales débiles y atomizados con pocos oferentes, muy pequeños o de mala calidad.
- Sin mecanismos sistemáticos para que el gobierno central implemente estrategias para corregir debilidades a nivel local, la política local se puede desviar significativamente de las metas, objetivos y diseño de la política nacional.

En el contexto colombiano actual existen algunos retos para la operación de la política de primera infancia que se deben tener en cuenta. Primero, existe una oferta atomizada de pocos oferentes pequeños y de calidad

cuestionable tanto a nivel nacional como local. Es indispensable promover la creación de oferentes de mayor tamaño que tengan mejores condiciones de operación.[36]

Segundo, existe poca conciencia en la sociedad colombiana sobre la importancia de las inversiones en la primera infancia. Los datos indican que los padres no ven la necesidad de programas especiales de atención para niños tan pequeños (por ejemplo, según la Encuesta de Calidad de Vida, cerca del 73 % de los padres de niños que no son atendidos en ningún centro para la primera infancia reportan que no mandan a sus niños porque es suficiente con que sean cuidados en casa). Es indispensable crear conocimiento y divulgar y promulgar la importancia del desarrollo adecuado durante la primera infancia y las maneras cómo se logra esa promoción apropiada. Las estrategias de comunicación masivas son indispensables para crear la conciencia necesaria para generar la demanda de estos servicios por parte de las familias.

Tercero, la oferta privada de atención a la primera infancia no está reglamentada ni supervisada (con excepción del caso de Bogotá) con la cual se observa una oferta de calidad desconocida y presumiblemente mala en muchos casos. Por tanto, los padres de familia no confían y se genera un círculo vicioso de no utilización de servicios adecuados para la primera infancia. Sorprendentemente, las guarderías de perros privadas tienen más requisitos de funcionamiento que un jardín infantil. Es indispensable que durante el diseño y planeación de la política de primera infancia se considere la reglamentación indispensable para regular también la oferta privada de servicios de primera infancia en el país.

5) Supervisión, control y vigilancia:

Es la instancia que se encarga de supervisar la implementación y operación adecuada de la política nacional. En principio, podría estar en cabeza del ministerio líder que alberga la política de primera infancia. Esto sería razonable en la medida en que dicho ministerio diseñó los lineamientos de la política y estableció el marco regulatorio que tendría que regirla, con lo cual la interventoría podría ser muy coherente. No sería conveniente que este componente esté en manos de la instancia que ejecuta y opera la política porque consistiría básicamente en una autoevaluación que en muchas ocasiones no es suficientemente objetiva y, porque en general, no

36 Una opción es aprovechar el programa de transformación productiva del Ministerio de Industria para apoyar al sector privado y trabajar conjuntamente por la transformación del sector.

sería conveniente ser ordenador de gasto, contratante e interventor a la vez para propósitos de garantizar la calidad y eficiencia del gasto.

El sistema de supervisión, control y vigilancia debe estar claramente alineado con los objetivos, metas y lineamientos de la política. El objetivo principal es garantizar la calidad y coherencia de los servicios a través de diferentes oferentes. El sistema de supervisión debe tener consecuencias. En la actualidad, se emiten llamados de atención sin mayores repercusiones sobre los oferentes infractores recurrentes.

La supervisión podría, en principio, estar en manos de un tercer actor independiente como una Superintendencia de Servicios de la Primera Infancia.[37] Tiene ventajas como mayor independencia y capacidad institucional, y desventajas como menor coordinación con el diseñador original de la política, dados los aspectos básicos de su diseño, la legislación que la origina, su operatividad y la forma de selección de su equipo directivo.

Es importante aclarar que el marco regulatorio y los sistemas de supervisión de vigilancia deben aplicarse a la totalidad de la oferta de servicios de primera infancia en el país. Es decir, debe también cubrir la oferta por algunos municipios con la capacidad institucional necesaria para operar de manera independiente (como Bogotá y Medellín), y también la oferta privada del país (que permanece en su gran mayoría no regulada ni supervisada).

6) Evaluación, seguimiento y monitoreo:

Esta es la instancia que se encarga, por un lado, del sistema de información para la atención a la primera infancia y, con base en este, de los procesos de seguimiento y monitoreo; y, por otro lado, de la evaluación de las políticas de primera infancia estudiando específicamente los efectos de los programas sobre la población beneficiaria.

El sistema de *información y seguimiento* podría estar en cabeza del ministerio líder que alberga el diseño y planeación de la política. Esto sería razonable en la medida en que dicho ministerio diseñó los lineamientos y directrices para el buen funcionamiento de la política, y por tanto, podría diseñar los sistemas de información y procesos de monitoreo de manera más idónea. En últimas, el ministerio líder es la instancia que debe dirigir, facilitar y coordinar todo el trabajo intersectorial con lo cual es el principal beneficiario del sistema de información.

37 Alternativamente, una Superintendencia de los Servicios de Educación que vigile de forma general la educación en diferentes niveles en el país.

El sistema de información consiste en un aditivo que permite el seguimiento permanente del niño desde su entrada al sistema de atención integral. Esto tiene el objetivo principal de facilitar la coordinación entre sectores, el seguimiento adecuado de beneficiarios y por lo tanto, la atención pertinente y eficiente. El sistema tiene el potencial de reducir la duplicación de servicios y gastos, a la vez que permite la identificación de casos de riesgo.

Para su buen funcionamiento es indispensable no solo que se conozca la etapa y modalidad que atiende al niño en cada momento, sino que se disponga de indicadores que permitan efectivamente hacer seguimiento y monitoreo a la situación del beneficiario. Estos indicadores han sido seleccionados desde la etapa de diseño y coinciden con los objetivos globales de la política, como tasas de mortalidad y morbilidad infantil, estado nutricional de los niños, esquemas de vacunación, etc. y varían dependiendo de la etapa de atención a lo largo del ciclo de vida. La remisión de casos (no solo de riesgo) entre sectores, por ejemplo, de educación a salud, se facilita a través de la información provista por el sistema de información.

Por otra parte, se encuentra el proceso de *evaluación* de la política y los programas. Este módulo debe contar con la participación de instituciones externas a las instancias que participan en el diseño, operación y supervisión de la política. Esto, con el propósito de evitar conflictos de interés dado que no sería conveniente que el grupo que diseñó e implementó la política, se evalúe a sí mismo. La evaluación periódica de la política, y específicamente, las diferentes modalidades que la comprenden permiten:

1. Proveer elementos y resultados rigurosos para la rendición de cuentas del sector.
2. Rediseñar módulos de la política que no estén garantizando los mínimos beneficios esperados.
3. Rediseñar módulos de la política que se podrían ofrecer de manera más costo-eficiente.
4. Colaborar en el proceso de garantizar la eficiencia y transparencia del gasto de manera general.
5. Informar el debate público sobre programas de primera infancia, facilitar la concientización social sobre la importancia de la inversión durante la primera infancia y proveer elementos para el control político y el debate democrático.

La evaluación, por lo general, requiere de un diseño especial. Una evaluación planeada con base en el diagnóstico inicial de la primera infancia, utilizado durante la etapa de diseño para identificar las necesidades, brechas y condiciones de oferta, no es ideal, dado que el diagnóstico como tal no permite (necesariamente) identificar grupos de tratamiento y control idóneos. Sin embargo, la etapa de introducción de la política es el momento apropiado para elaborar un diseño ideal de evaluación. Por ejemplo, si debido a restricciones presupuestales la introducción debe hacerse primero en un subconjunto de municipios (o regiones), la evaluación puede aprovechar la introducción gradual para escoger aleatoriamente municipios en los que se introduce la política antes y municipios en los que se introduce unos meses después. Este diseño permitiría una comparación adecuada de niños beneficiarios y no beneficiarios para evaluar los efectos de las modalidades que se han introducido sobre las diferentes dimensiones de desarrollo.

3.4.3. Financiamiento de la política de primera infancia

El presupuesto total de la política de primera infancia debe contemplar:

- Costos de la etapa de diseño incluido el costo de administrar la comisión intersectorial.
- Costos de administración y coordinación.
- Costos de operación.
- Costos de sistema de información, seguimiento y monitoreo.
- Costos de vigilancia y supervisión.
- Costos de evaluación.

El principal componente es, por supuesto, el costo total de operación. Este debe contemplar el ciclo completo de atención a cada niño beneficiario de la siguiente manera:

- Atención prenatal y suplementos nutricionales para la mujer gestante.
- Atención en salud para el recién nacido y hasta los 5 años de edad.
- Esquema de vacunación completo.
- Suplementos nutricionales (todos o en casos de vulnerabilidad exclusivamente).
- Atención en familia y comunidad para niños de 0 a 3 años de edad.

- Atención en programas de entorno institucional de servicios de atención integral para niños entre los 3 y 5 años de edad.
- Programas de saneamiento de manera general (agua, alcantarillado, etc.).
- Programas de promoción de derechos de los niños.
- Condiciones apropiadas de residencia (no hacinamiento y garantía de seguridad en el hogar, por ejemplo).
- Garantías de espacios públicos para la promoción del desarrollo integral.

La etapa de planeación presupuestal debe ser realista en el sentido de que tiene que trabajar con una tensión natural entre *cobertura* y *calidad*. En general, el consenso entre expertos es que es mejor crecer con calidad desde el principio, porque elevar los estándares de calidad a un sistema de alta cobertura es mucho más difícil y costoso.

La planeación presupuestal y las fuentes de financiación deben ser tales que se garantice la *sostenibilidad* de la política en el tiempo y a través de los ciclos políticos. En este sentido, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Al momento de escribir este artículo, las principales fuentes de financiación para la atención a la primera infancia son variables y sujetas a la cantidad de empleo formal en la economía cada mes a través de los impuestos parafiscales a la nómina.[38]
- Es indispensable entonces asegurar un presupuesto menos variable y dependiente de las condiciones coyunturales del mercado.
- Una posible opción para garantizar sostenibilidad sería incluir los gastos de primera infancia en el presupuesto general de la Nación (PGN). Esto, por supuesto, tiene riesgos como la posible interferencia de grupos de interés que de momento no han participado en las políticas de primera infancia. Los detalles de cómo garantizar los recursos adicionales para incluir este componente en el PGN requeriría de estudios más especializados en los temas de finanzas públicas que van más allá del alcance de este documento. En esencia, la recomendación

38 Es incluso interesante tener en cuenta que prácticamente el 50 % del parafiscal lo genera la nómina del mismo Estado. Con lo cual, gran parte de la financiación se podría pensar ya como directa en vez de a través de un impuesto altamente distorsionante del mercado laboral.

que aquí se hace es de buscar recursos que puedan garantizar más sostenibilidad de la política. Otras opciones se discuten en la sección más adelante.

- Un esquema de este tipo garantizaría que la política se mantenga a pesar del ciclo político y tenga un nivel de relevancia mayor en la agenda de política pública del país.

Para la planeación financiera se requieren los siguientes elementos:

1. Tasas planeadas de cobertura por etapa durante un horizonte de planeación.
2. Los servicios propuestos con las modalidades concretas para cada edad del niño beneficiario.
3. Los niveles de calidad de los servicios propuestos entendiendo claramente la tensión entre calidad y cobertura y su impacto presupuestal.
4. Los costos unitarios de los servicios propuestos.
5. Las fuentes de ingreso para evaluar la sostenibilidad financiera de mediano plazo y estudiar explícitamente las tensiones entre calidad y cantidad en los diferentes escenarios de planeación.
6. Un diagnóstico preciso de la situación del país por zonas y regiones que permita hacer una planeación presupuestal *realista*. Por ejemplo, atender zonas rurales dispersas requerirá estructuras, modalidades y costos diferentes que en zonas urbanas.

En el cuadro 3.13 se presenta una estructura básica de costos de operación. Este análisis excluye los servicios de saneamiento, derechos y políticas de familia que son ejes de política transversales, y se centra en la operación de los servicios de atención para niños y sus familias entre la etapa prenatal y hasta los cinco años de edad. En cada etapa (primera columna), se describe brevemente el programa o servicio que se ofrece (segunda columna) —familiar, grupal o institucional— y se refiere en general a los programas discutidos en la sección 3.1. En este cuadro (tercera columna), se presentan precios para una calidad razonablemente buena de los servicios cotizados.

La tabla se divide en las tres etapas fundamentales de oferta: prenatal (dirigido a la mujer gestante), 0 a 3 años de edad del niño, y 3 a 5 años de edad del niño. En la segunda columna se presenta el servicio específico que se ofrece y en la tercera columna, su costo unitario por año. Las máximas coberturas potenciales por etapa que se presentan en la cuarta

columna se calcularon con base en los datos de la tercera encuesta del Sisbén (2009-2010) e incluyen todos los niños por rango de edad que son elegibles para programas de primera infancia[39]. Según estos estimativos, el número total de niños de 0 a 5 años de edad que son elegibles es de dos millones cuatrocientos mil (cuadro A 3.1 en Anexo B).

En la etapa de madre gestante se incluyen los siguientes servicios: (1) cuatro controles prenatales, (2) dos ecografías de control y (3) vitaminas prenatales por la duración del embarazo. La cobertura se estima en el 80 % de los nacimientos reportados por estadísticas vitales de Colombia entre el período 2003-2007, considerando que este porcentaje corresponde aproximadamente a mujeres gestantes en condiciones de vulnerabilidad.

En la segunda etapa de niños entre los 0 y 3 años de edad se incluyen: (1) servicios de salud, incluidos visitas médicas y esquema de vacunación completo para todos los niños elegibles, (2) servicios de nutrición, incluidos suplementos en el primer año de vida, para todos los niños elegibles y posteriormente solo para los más vulnerables (según la tasa de desnutrición crónica), (3) programa de atención domiciliaria a padres de niños menores de 3 años de edad con cobertura para la totalidad de población elegible en este rango de edad, (4) atención integral para una fracción de los niños entre los 0 y 3 años de edad en entorno comunitario o entorno institucional dependiendo de su ubicación geográfica; en particular, se asume una cobertura de 15 % de niños entre los 0 y 2 años de edad y 40 % de niños entre los 2 y 3 años de edad. En la actualidad, estas coberturas son 4 % y 20 %, respectivamente, como se evidencia en el cuadro 3.8. Además se asume que el 50 % de la población rural debe ser atendida en entorno comunitario por encontrarse en área dispersa y el 50 % restante en entorno institucional.

La atención a través de *entorno comunitario* consistiría básicamente en una cualificación de hogares comunitarios a través de un esquema de capacitación, supervisión y *coaching* itinerante para las madres comunitarias, por parte de un grupo de expertos profesionales entre zonas aledañas, adecuando el servicio a niveles más apropiados de calidad y atención. El costo de la atención en este esquema se estima en US$350 niño/año y el costo de la supervisión y *coaching* itinerante todo el año se estima en US$450 por cada proveedor que atiende, en promedio, 14 niños por año. Por otra parte, la atención en *entorno institucional* consistiría en centros de desarrollo infantil con capacidad para al menos 300 niños con los estándares ideales descritos en la sección 3.1 (segunda subsección).

39 Según punto de corte establecido por el Departamento Nacional de Planeación.

Los costos de servicios médicos se obtuvieron de los promedios reportados en el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) del año 2008 y el Ministerio de Protección Social en el caso del esquema de vacunación completo; los costos de servicios de nutrición se aproximaron con base en los costos por niño al año de bienestarina en los programas del ICBF en la actualidad.

Los costos de servicios de atención integral se establecieron con base en las canastas ya ofrecidas por el MEN y el ICBF, los costos unitarios de proveedores como aeioTU y las experiencias de pilotos y programas que han sido evaluados en Colombia, por ejemplo, piloto de estimulación temprana a través de las madres líderes de Familias en Acción evaluado por el Institute for Fiscal Studies en Londres[40] y la evaluación del programa de profesionalización de madres comunitarias a través del SENA por Bernal (2010).[41] Los costos se presentan en dólares a una tasa de cambio de $1.850.

En el caso de la atención domiciliaria a madres gestantes o padres de niños menores de 3 años de edad, se considera un promedio de costos de varias opciones que se han implementado a manera de piloto y están por ser implementadas por proveedores del país. En particular, la primera es un piloto de visitas quincenales con currículo de estimulación temprana a padres de familia en sus hogares a través de las madres líderes de Familias en Acción. Dichas madres líderes cuentan con un entrenamiento especializado en un currículo corto y muy estructurado enfocado principalmente en las prácticas parentales adecuadas y rutinas específicas de estimulación con los niños con base en juguetes que se construyen conjuntamente con los padres de familia. La segunda iniciativa se ancla en la presencia de centros de desarrollo infantil para atención de niños mayores de tres años de edad en la comunidad, y aprovecha la escala para tener personal adicional que atienda padres de familia de niños entre los 0 y 2 años de edad (no atendidos en centro) en sus hogares cada semana o quincenalmente y que pueda esporádicamente llevar a cabo actividades con estos padres durante el fin de semana en el centro. Este esquema aprovecha la infraestructura existente y la estructura de costos para operar más eficientemente. Por ejemplo, los costos de capacitación, supervisión y *coaching* del personal son menores al hacer todo conjuntamente en el centro de atención.

40 No está disponible el documento de evaluación aún, pero el lector puede encontrar mayor información en http://www.youtube.com/user/UCLLHL?feature=mhee#p/c/639D751A4C0F17EE/9/hrEYLJ06Up8

41 En cada caso, el detalle sobre el costo unitario se presenta en las notas al pie del cuadro 3.12.

Finalmente, en la tercera etapa para niños mayores de 3 años de edad se incluyen los servicios de atención integral en entorno comunitario o entorno institucional dependiendo de su ubicación geográfica. En particular, se asume una cobertura total de atención integral para los niños entre los 3 y 5 años de edad. En la actualidad, las coberturas para este grupo de edad son de 38 %. En zona urbana la propuesta implica que todos son atendidos por modalidades de entorno institucional mientras que en zona rural se asume que la mitad son atendidos por modalidades de entorno institucional y la mitad restante en entorno comunitario por encontrarse en área dispersa.

Los resultados indican que el costo anual total para la implementación de una política de primera infancia integral sería de cerca de US$2.924 millones (cerca del 0,6 % del PIB). La asignación anual para el cuatrienio de la administración Santos según el Plan Nacional de Desarrollo es de US$1.280 millones (aproximadamente 0,3 % del PIB) y concebía una cobertura de 1,2 millones de niños vulnerables (la mitad de la población objetivo según el tercer Sisbén).[42] Este monto incluye únicamente las necesidades de atención inicial (específicamente, atención en centros de desarrollo infantil y modalidad itinerante, según el Plan Nacional de Desarrollo) y no contempla los recursos que se asignan vía SGP a salud, educación en el grado de transición, Familias en Acción, entre otros. Al contemplar solo los costos de atención en el cuadro 3.13, estos ascenderían a US$2.533 millones por año. El costo total en atención a la primera infancia en 2010 fue de US$1.085 millones. En nuestro escenario presentado en el cuadro 3.13, el costo total por niño desde la gestación hasta los 5 años de edad sería cercano a los US$6.624[43], es decir, un costo anual aproximado de US$1.300. Es importante también tener en cuenta que los gastos relacionados con salud en el cuadro 3.13 (por ejemplo, cuidado prenatal y visitas médicas del niño hasta los 5 años de edad) ya estarían contemplados en los presupuestos del régimen subsidiado de salud o a través del régimen contributivo, y las tasas de cobertura en salud en Colombia superan el 90 % de la población.

Por comparación, si nos concentramos solo en atención integral (en modalidad de hogar, entorno comunitario o entorno institucional) y dadas las metas de cobertura respectivas, el costo por niño al año que implica

42 En el Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014 se asignaron 9 billones de pesos para primera infancia. La cifra reportada en este párrafo corresponde al promedio anual, aún si el Plan establece que el gasto puede variar por año.

43 Estos cálculos asumen que el 25 % de la población colombiana es rural y el 75 % es urbano.

el plan presentado en el cuadro 3.13 es de cerca de US$1.071[44], el costo por niño al año que implica el PND es US$1.056 y el costo por niño al año actual es de US$776. Es decir, los costos de operación planeados durante esta administración son razonables y coinciden con las propuestas planteadas en este documento.

Cuadro 3.13. Plan presupuestal para la política de primera infancia en Colombia

Etapa	Oferta de servicios	Costo unitario/ año (US$)	Cobertura en Nivel 1 y 2 de Sisbén[f]	Costo total/ año (US$)
Prenatal, madre[a]	Cuatro controles prenatales	40	600.000	119.400.000
	Dos ecografías de control	64		
	Vitaminas prenatales	95		
0-3 años[a,b,c]	Visitas médicas primer año × 7	71	465.060	33.019.260
	Visitas médicas semestrales en adelante	97	2.104.327	204.119.719
	Vacunación completa (costo total)	88	1.730.946	152.323.248
	Suplemento nutricional 0 a 1 años	20	465.060	9.301.200
	Posteriormente solo más vulnerables (15 %)[d]		315.649	6.312.981
	Visitas domiciliarias o reuniones grupales de padres para capacitación en desarrollo infantil cada 15 días	500	1.299.630	649.815.000

44 Es importante anotar que además de que este documento plantea el doble de cobertura total, también propone un grado de duplicación de servicios en el sentido de que una fracción de los niños entre los 0 y 3 años de edad serían atendidos tanto en hogar en reuniones quincenales como en centros de atención.

Etapa	Oferta de servicios	Costo unitario/ año (US$)	Cobertura en Nivel 1 y 2 de Sisbén[f]	Costo total/ año (US$)
3-5 años[c]	Atención integral en entorno comunitario tipo hogar comunitario con supervisión y capacitación local itinerante en zona rural[e]	382	550.767	210.392.803
	Atención integral en entorno institucional tipo Centros de Desarrollo Infantil en zona urbana	1.450	952.318	1.380.860.738
Total /año			**2.569.387**	**2.765.544.949**
Solo atención				**1.738.058.754**
Costo total por niño, 0 a 5		**6.624**		

[a] Costos de servicios médicos: fuente Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud - RIPS (2008) y Ministerio de Protección Social en el caso de esquema de vacunación completo.

[b] Costos suplemento nutricional aproximado con base en el costo de bienestarina por niño/año en programas del ICBF en la actualidad.

[c] Costos de servicios de atención inicial aproximados con base en canastas calculadas en ICBF, MEN y otros proveedores, incluido aeioTU, y experiencias de pilotos de estimulación temprana (IFS, Londres) y otras evaluaciones. Visitas domiciliarias corresponden a un promedio urbano-rural, siendo rural un poco más costoso por las distancias y dificultad de supervisar al personal.

[d] Esta cobertura toma el 15% (vulnerables) de los niños entre 1 y 5 años de edad.

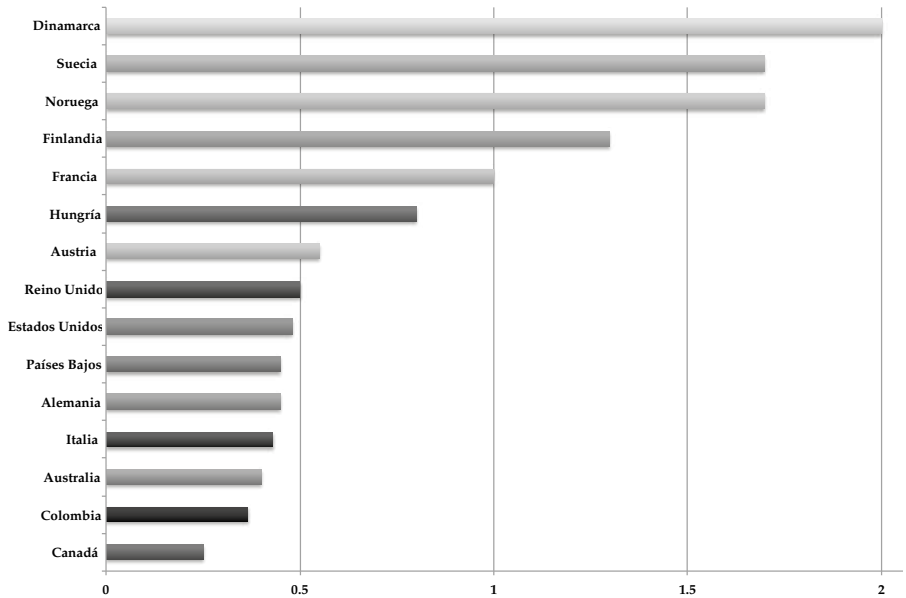
[e] El costo de la atención se estima en US$350 niño/año y el costo de la supervisión y *coaching* itinerante todo el año se estima en US$450 por cada proveedor que atiende, en promedio, 14 niños por año.

[f] Coberturas calculadas con base en el tercer Sisbén en el caso de niños. Incluye solo niveles 1 y 2 de Sisbén. Cobertura de mujeres embarazadas calculada con base en las Estadísticas Vitales 2003-2007.

En el gráfico 3.9A mostramos los gastos en política de primera infancia como porcentaje del PIB en una selección de países desarrollados y se incluye Colombia contabilizando la cifra anual reservada en el plan de desarrollo para atención a la primera infancia que es de 2,2 billones de pesos.[45] En el caso de los países desarrollados se incluyen cifras reportadas

45 El gasto total en 2010 fue de 1,9 billones de pesos.

Gráfico 3.9A. Gastos en política de primera infancia en países seleccionados (PIB)

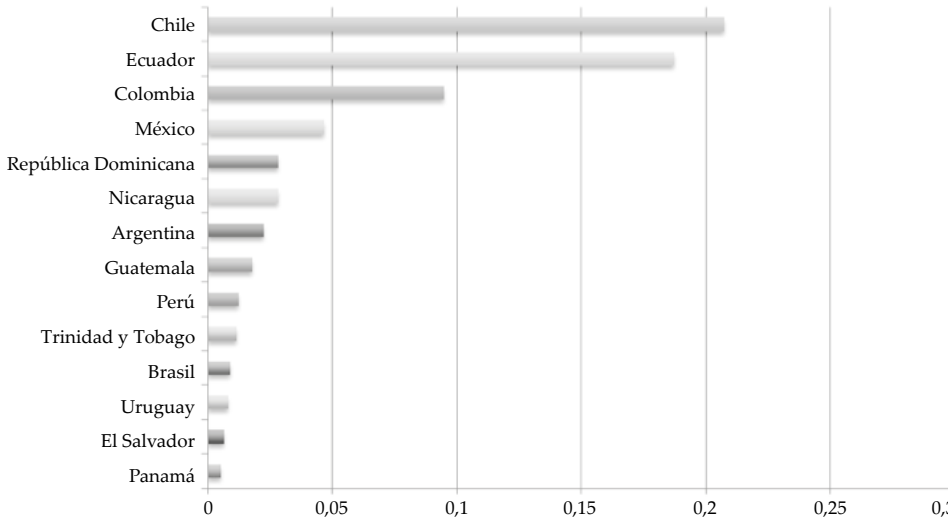


Fuente: Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. OECD Publishing.

por las autoridades respectivas en cada país en una encuesta realizada en 2004 y se supone que incluyen los gastos de educación inicial y servicios de cuidado únicamente. Sin embargo, es difícil tener cifras perfectamente comparables y los datos deben leerse con precaución por tal razón. Adicionalmente, en el gráfico 3.9B se presentan los gastos en programas sociales destinados a la primera infancia para un grupo de países más comparables a Colombia. Es importante resaltar que los valores son distintos a los que se presentan en el gráfico 3.9A para el caso de Colombia debido a que se están presentando conceptos distintos, pero comparables entre el grupo de países. Dentro de un grupo de catorce países latinoamericanos, encontramos que Colombia se encuentra de tercero, después de Chile y Ecuador, en gasto en programas sociales destinados a la Primera Infancia.

Cifras en países desarrollados corresponden al reporte de la autoridad correspondiente en cada país en una encuesta realizada en 2004 en la que se indagó exclusivamente por gastos en educación inicial y servicios de cuidado para los niños entre los 0 y 6 años de edad.

Gráfico 3.9B. Gastos en programas sociales para la primera infancia en Latinoamérica



Fuente: Araújo et al. (2013).

Estos datos revelan que el gasto planeado en Colombia es de cerca de 0,3 % del PIB. Está por debajo de los países desarrollados listados con excepción de Canadá. Respecto a algunos países con políticas de primera infancia bien establecidas como Dinamarca, Finlandia y Suecia sí estamos considerablemente por debajo. Sin embargo, el gasto planeado no parece poco en relación con países desarrollados con políticas de primera infancia relativamente consolidadas, como Reino Unido, Italia y Australia. Es importante contextualizar estos datos en dos dimensiones cruciales: (1) la gran mayoría de países presentados en el gráfico 3.9A tienen licencias de maternidad más extendidas, lo cual puede tener impactos sobre el presupuesto destinado a programas de primera infancia; (2) aunque se normaliza por el PIB de los países, es importante considerar que los tamaños de la población de 0 a 5 años de edad varía entre países y es más pequeña en países desarrollados con diferentes pirámides poblacionales, en este caso, el gasto *per capita* sería incluso superior en países desarrollados.

Aparte de los gastos de operación anual, resulta crucial presentar algunos cálculos de los costos de inversión en infraestructura necesarios para lograr una cobertura como la propuesta en este documento. En esencia, este documento propone una cobertura de 1,28 millones de niños entre los 0 y 5 años de edad en centros integrales de desarrollo infantil. Con un

cupo total entre 310 y 320 niños por centro, esto implicaría la necesidad de construir cerca de 4.000 centros nuevos en el país. Según los lineamientos, cada niño requeriría aproximadamente 3,2 metros cuadrados incluyendo área de aula, áreas comunes y área de recreación al aire libre. A un costo promedio de COP$1.250.000 por metro cuadrado[46], esto implicaría un costo total de construcción por centro cercano a COP$1.270 millones de pesos. En adición, cada centro requiere cerca de COP$1.400.000 por niño para dotación de muebles, materiales, área de recreación, área de cocina, etc. Es decir, COP$434 millones de pesos adicionales. El valor de los lotes es mucho más difícil de estimar porque existe una gran varianza por regiones y municipios del país. En los ejemplos revisados para la elaboración de este documento, se encontraron costos desde 100 millones hasta 3.000 millones por lote. Asumimos de manera arbitraria un costo promedio de la tierra de 400 millones. Estos datos implican: (1) un costo de construcción y dotación por centro de US$1 millón y (2) un costo de US$1,2 millones por centro si se incluye un valor aproximado del lote.

Para lograr la meta de 4.000 centros y cobertura de 1,28 millones de niños, esto implicaría una inversión de US$3.788 millones en construcción y dotación de centros y US$890 millones en lotes, para un total de US$4,677 millones. Esta cifra corresponde al 1,1 % del PIB de Colombia. Si esta inversión se hiciera en el transcurso de los próximos diez años, se requeriría cerca del 0,11 % del PIB cada año solamente para inversión en infraestructura.

Aunque en este documento se recomienda que la *operación* de la atención a la primera infancia se haga de manera centralizada para garantizar calidad, la *inversión en infraestructura* requerida para lograr las metas planteadas sí puede ser un buen ejemplo de participación municipal. Los casos de inversión más recientes han mostrado una participación importante de los presupuestos municipales en las obras de infraestructura para atención a la primera infancia, así como el aporte de tierra para tales fines por parte de los alcaldes. Otra posible fuente de financiación para esta inversión sería la utilización de los recursos garantizados por la Ley 1176 de 2007 (artículos 14 y 15); en particular, determina que las liquidaciones del mayor valor del Sistema General de Participaciones por crecimiento real de la economía superior al 4 % se destinarán para educación y atención integral de la primera infancia, siempre y cuando dichas acciones no generen gastos recurrentes. Por ejemplo, en los documentos del Consejo Nacional de Política Económica Social (CONPES) No. 115 de 2008 y No. 123

46 Basado en costos del modelo prototipo de centro elaborado por aeioTU para su expansión durante 2012.

de 2009 se distribuyeron dichos recursos generados por crecimientos del PIB real superiores al 4 % en las vigencias de 2006 y 2007 respectivamente.[47] En esencia, estos recursos se distribuyeron en su totalidad para inversión en infraestructura, siendo cerca del 75 % para construcciones nuevas y el restante 25 % para adecuaciones de infraestructura existente o dotación de materiales para la atención a la primera infancia. Finalmente, con la reforma al sistema de regalías, sería importante incorporar el tema de la inversión en primera infancia en la reglamentación para garantizar que también algunos de estos recursos que estarán más distribuidos a nivel nacional contribuyan a esta inversión.

Aparte de la inversión en infraestructura necesaria para lograr las coberturas propuestas en los próximos años, es indispensable también hacer unos cálculos de la cantidad de profesionales idóneos que necesitaríamos para atender estos niños en 4.000 centros del país. Dados los lineamientos actuales de la estrategia De Cero a Siempre, se requiere un agente educativo profesional (o técnico con cierta experiencia laboral) por cada 10 niños entre los 0 y 2 años de edad, un agente educativo por cada 15 niños de 2 a 3 años de edad, y un agente educativo por cada 20 niños mayores de 3. Con una atención total de aproximadamente 310 niños por centro y una estructura de edades promedio, según la experiencia actual de jardines sociales y centros de atención en funcionamiento[48], se requerirían cerca de 19 agentes educativos por centro. Esto implica una demanda total cercana a 74.000 profesionales en licenciaturas de educación inicial y primera infancia. En este momento, existen 52.000 madres comunitarias de hogares comunitarios tradicionales (familiares) y 16.500 de hogares comunitarios FAMI.[49]

Utilizando información del Sistema para la Prevención de la Deserción en Educación Superior (SPADIES) encontramos que aproximadamente 22.000 personas entran a estudiar carreras en el área de educación, la tasa de deserción es del 43 % y adicionalmente muchas de las personas que entran no completan su grado a tiempo. Lo cual nos lleva a un cálculo de aproximadamente 7.500 licenciados o profesionales por año en áreas afines a

47 En la vigencia de 2006, por ejemplo, los recursos totales liquidados por este concepto fueron de $270 mil millones de pesos.

48 El 11 % niños de 0 a 2 años de edad, el 25 % niños de 2 a 3 años de edad y el 64 % niños mayores de 3.

49 Adicionalmente, se cuentan 6.000 en hogares agrupados, 870 en hogares múltiples, 1.100 en jardines sociales, y 260 en hogares empresariales —todas modalidades más cualificadas en términos de infraestructura y personal que los hogares comunitarios familiares—.

la educación para suplir esta demanda de personal. Adicionalmente debemos tener en cuenta que solo el 18 % de las carreras ofrecidas están enfocadas en la educación a la primera infancia. Esto implica una oferta aproximada de 1.350 graduados por año para cumplir con este objetivo. Claramente la demanda sobrepasa la oferta y por lo tanto es necesario considerar diversas alternativas para ampliar la capacidad de capital humano durante la transición:

- Una opción ideal sería tener profesionales especialmente capacitados para la atención de la Primera Infancia. Dada la restricción de oferta de profesionales en esta área, se deberían plantear múltiples y amplias estrategias de atracción de jóvenes en estas carreras con disponibilidad de becas, créditos, pasantías o contratos de aprendiz garantizados, o asociaciones entre los centros educativos y los proveedores de servicios de atención integral que garanticen no solo la contratación al momento de graduación, sino también una retroalimentación permanente sobre las características idóneas del profesional graduado.

- Adicionalmente se puede ampliar la oferta, incorporando profesionales de otras áreas de educación y otras áreas de estudio incluidos psicología, trabajo social, fonoaudiología, terapia ocupacional y áreas de la salud con su debida acreditación en temas de primera infancia a través de cursos cortos ofrecidos directamente por el proveedor de servicios de atención a la primera infancia (por ejemplo: cajas de compensación familiar).

- Por último, otra opción es incorporar una parte de las madres comunitarias mejor capacitadas durante el proceso de transición a través de su incorporación al programa de profesionalización técnica del SENA-ICBF. Este programa consiste en un currículo técnico-profesional que otorga el título de Formación y Atención a la Primera Infancia, con una duración aproximada de un año y cerca de 2.640 horas de capacitación. Los temas que cubre incluyen los procesos educativos durante la primera infancia de acuerdo con los lineamientos curriculares, la promoción del desarrollo de habilidades cognitivas y biopsicosociales de la primera infancia, la atención de personas en caso de accidente y enfermedad súbita, el cuidado de la salud y nutrición de niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad, y salud ocupacional. Bernal (2010) muestra que en Bogotá, el programa de profesionalización técnica de las madres comunitarias a través del SENA ha tenido efectos positivos y de magnitud importante (cerca de un tercio de desviación estándar) sobre desarrollo cognitivo, desarrollo

socioemocional y salud de los niños beneficiarios de esos hogares comunitarios. Entre 2008 y 2011 se han capacitado un poco más de 13.000 madres comunitarias en todo el país.

- Todas estas opciones deben ir acompañadas siempre con mejoramiento continuo de la calidad del personal a través de programas de capacitación, supervisión y *coaching* directamente en el sitio de trabajo. Este proceso permanente es indispensable para garantizar la calidad de los programas y se constituye en uno de los elementos de éxito de los programas revisados para la elaboración de este documento.

El escenario presupuestal presentado en esta sección puede considerar dos tipos de variaciones según la restricción de ingresos que esté disponible:

1. Mantener la calidad y reducir la cobertura. Es deseable porque es más fácil expandir cobertura cuando se aumenten los recursos que mejorar calidad sobre coberturas altas.

2. Ajustes modestos en calidad que no comprometan el desarrollo de los niños y dejar coberturas altas. Por ejemplo: reducir el componente nutricional de 0 a 1 años de edad solo para niños que exhiben desnutrición; espaciar las visitas domiciliarias cada 20 días en vez de cada 15; aumentar el tamaño de los grupos de capacitación de madres comunitarias y/o reducir la frecuencia de la supervisión.

3.5. Conclusiones

Acerca de la importancia y rentabilidad de los programas de capital humano durante la primera infancia:

- Los programas durante la PI son importantes debido a que: (i) el mayor desarrollo del cerebro ocurre durante el primer año de vida y los estímulos externos durante esta etapa son cruciales para el desarrollo de la red neural, (ii) el desarrollo en los primeros años de vida es determinante para la adquisición de habilidades en edades posteriores, es decir, mayores habilidades facilitan la capacidad de aprendizaje, (iii) durante los primeros años de vida, las habilidades básicas del individuo se pueden alterar de manera significativa y se vuelven menos maleables con el tiempo, (iv) la dotación de habilidades que el individuo acumula durante su niñez y adolescencia determina las decisiones y el desempeño a lo largo del resto de la vida, (v) existe una interacción crucial entre desarrollo cognitivo y desarrollo psicosocial

especialmente durante la PI, (vi) los programas de PI son más rentables que cualquier otro programa de inversión en capital humano durante etapas posteriores de la vida por las razones anteriores en adición al hecho de que existe un horizonte más amplio de tiempo para que los beneficiarios disfruten de los beneficios, (vii) las inversiones durante la PI contribuyen a la reducción de la desigualdad del ingreso debido a que reducen las disparidades en dotaciones iniciales entre los individuos, son más efectivas en poblaciones vulnerables y más efectivas que inversiones en adultos debido a que no se caracterizan por la posibilidad de riesgo moral del individuo beneficiario, y (viii) las intervenciones de PI tienen una serie de externalidades positivas que aumentan las ganancias públicas a la vez que producen ganancias privadas significativas.

- Los programas de inversión en el capital humano de los individuos se pueden llevar a cabo durante la PI (0 a 5 años de edad), en cuyo caso se pretende promover el estado nutricional y el desarrollo cognitivo y psicosocial de los beneficiarios, durante la infancia y adolescencia entre los 5 y 18 años de edad, política que tendría por objetivo proveer a los individuos beneficiarios con incentivos para iniciar y terminar el proceso educativo formal, y finalmente durante la adultez en cuyo caso el objetivo sería facilitar la culminación del proceso educativo superior y/o mejorar la productividad de los jóvenes y adultos a través de programas de entrenamiento laboral. Los dos últimos tipos de intervención suelen ser menos efectivos porque las capacidades cognitivas y no cognitivas de los beneficiarios son mucho menos maleables con el transcurrir del tiempo y los logros de ambas intervenciones dependen de la condición inicial del individuo beneficiario por lo cual pueden distribuir el capital humano de manera inequitativa. En general, se observa que los retornos a las inversiones en capital humano son decrecientes con la edad del individuo beneficiario por estas razones.

- El cómputo de las tasas de retorno anual de programas de inversión en capital humano a lo largo del ciclo de vida en Colombia sugiere que las tasas de retorno de programas durante la PI son significativamente más altas que los retornos de programas ofrecidos a individuos mayores. Por ejemplo, el retorno anual del programa de PI Hogares Comunitarios es 32 centavos por cada dólar invertido mientras que el retorno anual de un año adicional de educación primaria es 23 centavos por cada dólar invertido y el retorno anual de los programas de entrenamiento laboral operados por el SENA es de 16 centavos por

cada dólar invertido. Un patrón similar se puede comprobar en el caso de los retornos anuales de programas de inversión en capital humano a lo largo del ciclo de vida en Estados Unidos.

Acerca del diagnóstico de la situación de la primera infancia en Colombia:

- El diagnóstico de la situación de la primera infancia presentado en este documento indica que las cifras evidencian altos riesgos en términos de indicadores de paternidad/maternidad responsable en Colombia. En particular, la tasa de fecundidad global del quintil más bajo de ingresos es más del doble que la del quintil más alto de ingresos; cerca de 20 de cada 100 adolescentes están embarazadas o han sido madres —siendo esta tendencia creciente desde hace dos décadas—; cerca del 15 % de los niños nacen sin padre, y entre el 35 % y el 40 % crecen sin padre porque después del nacimiento los padres se separan. Estos factores tienen impactos importantes sobre las inversiones en los niños durante sus primeros años de vida, y sobre el alcance de las políticas sociales redistributivas. Es crucial incorporar estos temas en la agenda de política pública como componentes fundamentales de la atención a la primera infancia.

- En general existe una baja asistencia a centros de atención formal por parte de los niños entre 0 y 5 años de edad en Colombia. El 46 % y el 32 % de los niños del quintil 5 y 1 respectivamente reciben atención formal. Ciertos indicadores de precio y distancia al centro de atención revelan que los niños pertenecientes a los quintiles más altos de riqueza atienden establecimientos de mayor calidad. Esto evidencia brechas no solo en términos de cantidad, sino de calidad de atención formal.

- Una vez conocemos que la atención de niños en el hogar se da para la mayoría de los niños, identificamos que la cantidad de personas disponibles para el cuidado y atención de los niños no varía mucho en los diferentes niveles de riqueza (medido por nivel de Sisbén). Aun cuando si se encuentra evidencia de diferencias importantes en la edad del cuidador y su nivel de educación. Con un mayor nivel de Sisbén se encuentra que el número de cuidadores adultos (entre 18 y 65 años) incrementa y el número de cuidadores menores de edad o mayores de 65 años disminuye. Por su parte, el 53 % de los cuidadores en hogares de Sisbén 1 tienen como máximo el nivel de primaria completa. En el caso de los hogares con nivel de Sisbén 2 y 3+ se encuentra que gran parte de los cuidadores cuentan con secundaria completa. Adicionalmente encontramos dos tipos de evidencias

contrapuestas en términos de la calidad de atención que reciben los niños en su hogar según su nivel de riqueza: i) existen una mayor cantidad y calidad de prácticas por parte de adultos (lectura de libro, canto, caminatas, etc.) en hogares con un mayor nivel de riqueza y ii) en los quintiles más bajos de riqueza se encuentra que es usual que el 15 % de los niños se dejen a cargo de un menor de 10 años y el 5 % se dejen solos.

- Encontramos que indicadores tales como la tasa de desnutrición, enfermedades como la Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) y la Infección Respiratoria Aguda (IRA) presentan una disminución a medida que el quintil de riqueza aumenta. La prevalencia de estas enfermedades puede estar parcialmente relacionada con las grandes disparidades existentes en los servicios de saneamiento básico.

- Es interesante resaltar que las brechas existentes, a principios de los noventa, en términos de acceso de servicios en salud se han reducido completamente entre áreas rurales y urbanas y existen menores diferencias regionales y por nivel de riqueza, la cobertura en salud en el país llega a ser del 90 %. Esta reducción en brechas que se ha dado en los últimos 15 años se refleja en indicadores menos desiguales en tasas de partos atendidos en hospital y por médicos, citas prenatales adecuadas y tasa de vacunación. Respecto a la tasa de vacunación, se encuentra alrededor del 70 %, aun cuando no existen inequidades, es preocupante ver que la tasa de vacunación completa sea tan baja. La cobertura mínima de vacunación recomendada por la OMS es del 85 %[50].

- Es importante resaltar que diversos programas sociales que promueven la inversión en aspectos cognitivos, nutricionales o de salud de los niños, tales como Familias en Acción, Centros de atención del ICBF y Régimen Subsidiado, se encuentran focalizados en los quintiles más bajos de riqueza, siendo Familias en Acción el que mejor cumple con los criterios de focalización (basado en cálculos a partir de ENDS-2010).

- La situación de la primera infancia en términos de desarrollo cognitivo, medido en la ELCA-2010 con base en la prueba de habilidad verbal TVIP, revela: (1) grandes disparidades por zonas, estando los niños en zonas rurales cerca de una desviación estándar por debajo de los niños en zonas urbanas; (2) brechas importantes por regiones, siendo la región Atlántica (tanto urbana como rural) la más rezagada por

50 Guidance for the Development of Evidence-Based vaccine related recommendations. http://www.who.int/immunization/givs/goals/en/index.html

debajo de otras como la región Oriental, Bogotá y el Eje Cafetero; y finalmente, grandes disparidades por nivel de riqueza de los hogares, en particular, en zona rural los niños del tercio más pobre se ubican media desviación estándar por debajo de los niños del tercio más rico, y en zona urbana esta diferencia es superior a una desviación estándar.

Acerca del diseño de los programas de primera infancia:

- El objetivo último de la política de primera infancia comprende: la supervivencia infantil, el crecimiento saludable, el desarrollo apropiado, el aprestamiento escolar y, en general, la preparación para la vida. Para lograr estos objetivos múltiples, las políticas de primera infancia deben promover: el desarrollo físico, el desarrollo lingüístico, el desarrollo cognitivo, el desarrollo socioemocional y las funciones ejecutivas del ser humano, de manera simultánea y acorde a las etapas del desarrollo. En este sentido, la naturaleza de la política de primera infancia es *integral*, y su diseño, implementación y operación debe contemplar esta característica en todas las instancias, siendo de vital importancia el trabajo intersectorial.

- En cuanto a los programas específicos, este documento enfatiza en: (1) las políticas de familia que contemplan todas aquellas que permiten la reconciliación entre la labor de empleados y la labor de padres, para facilitar inversiones adecuadas en los niños durante la primera infancia sin sacrificar ingresos dentro del hogar; (2) programas en entorno institucional para niños mayores de 3 años que ofrecen atención integral de nutrición, salud, cuidado y educación inicial, y finalmente (3) programas en entorno familiar o comunitario para niños menores de 3 años de edad que enfatizan en servicios provistos directamente a los padres de los niños con el objetivo de mejorar sus hábitos y prácticas parentales, incluidos nutrición, salud, estimulación temprana, disciplina, etc.

- Respecto a las políticas de familia se enfatiza en la necesidad de incluir en la agenda de primera infancia la consideración de temas como la licencia de maternidad y paternidad, las políticas de lactancia exclusiva, los programas orientados a flexibilizar las jornadas laborales y otros aspectos del trabajo, los programas que contemplan días al año para el cuidado de enfermedad de los hijos, y otros programas de atención en coordinación con las empresas para la atención de los niños en el sitio de trabajo. El diseño de estas políticas debe contemplar una clara tensión entre flexibilidad laboral que permite mayores

inversiones en los niños sin penalidad en términos de ingresos laborales y posibles efectos negativos sobre los indicadores laborales (como continuidad laboral, probabilidad de encontrar un empleo y salarios), en particular, de las mujeres por potencial discriminación a causa de estas políticas.

- Respecto a los programas de atención integral a nivel institucional para niños mayores de 3 años se enfatiza en las siguientes características como requisitos de éxito: (1) focalización adecuada a las poblaciones más vulnerables, (2) intensidad adecuada en términos de la duración total de la intervención y la duración diaria que requiere un mínimo de horas, (3) personal idóneo que entienda apropiadamente los temas de desarrollo infantil y los procesos de aprendizaje y enseñanza; que tenga abundante capital social con relación a los padres de los niños; que tenga vocabulario extenso, conocimiento cultural y capacidades y conocimientos adecuados en matemáticas y ciencias, (4) infraestructura, ambientes y materiales adecuados para que los maestros puedan motivar el juego, la lectura, la escritura, las matemáticas y las ciencias, entre otros, (5) currículos bien establecidos con objetivos, lineamientos y procedimientos bien estructurados, y un sistema de supervisión/*coaching* para guiar a los maestros en sus tareas diarias, (6) un tamaño de clase relativamente pequeño (no hay un número fijo pues este varía según el contexto y los niños), (7) interacción y cooperación adecuada entre los padres de los niños y la institución. Se requiere que exista cierta alineación en términos de cuidado de niños, prácticas de crianza, salud, nutrición y prácticas de desarrollo infantil, (8) que sea un programa verdaderamente integral en el sentido de incluir cuidado, educación, nutrición y salud.
- Respecto a los programas de entorno familiar o comunitario para niños menores de 3 años se revisan algunos de los programas más exitosos en países desarrollados para concluir que algunas características de éxito están dadas por: (1) frecuencia regular de las visitas al hogar con padres de familia o reuniones grupales de, al menos, cada 15 días, (2) visitas o reuniones de capacitación con padres de familia en hogar de, al menos, dos horas de duración, (3) currículo estructurado de las visitas con actividades específicas a revisar y practicar con los padres, (4) personal que atiende las visitas debidamente capacitado con un currículo estructurado y que recibe supervisión y retroalimentación continua por parte de un líder de grupo, (5) incorporación de un *coaching* de vida para las madres vulnerables dentro del currículo de las visitas, (6) combinaciones de actividades de

estimulación para los niños con capacitación en mejores prácticas parentales que incluye rutinas y hábitos de disciplina.

Acerca del arreglo institucional para el marco de una política nacional de primera infancia:

- Se requiere una estructura que incluye cuatro instancias: (1) la instancia que diseña, planea y desarrolla la política de primera infancia, (2) la instancia que implementa, opera y ejecuta la política diseñada en la primera instancia, (3) la instancia que se encarga de la supervisión, control y vigilancia de la política que se ha implementado en la segunda instancia, y (4) la cuarta instancia de evaluación, seguimiento y monitoreo de los niños que se encarga tanto de hacer seguimiento constante de los niños a través del sistema único de identificación y monitoreo, que identifica los niños beneficiarios desde el primer momento en que son atendidos, como del proceso de evaluación de la política que retroalimenta de manera continua el adecuado diseño y desarrollo de los programas. Todas están cobijadas por el sistema de financiamiento que debe estar diseñado para funcionar apropiadamente en un esquema altamente intersectorial e integrado.

- La instancia que diseña, planea y desarrolla la política de primera infancia está encargada de diseñar las estrategias, procedimientos, estándares, regulaciones, etc., que permitirán el desarrollo e implementación de los programas completos, y trabaja constantemente en la planeación de mediano y largo plazo de la política. Las experiencias internacionales exitosas sugieren que esta instancia debe ser de carácter *ministerial* para garantizar que la política sea acogida válidamente como política de Estado, de igual importancia que otras políticas comparables, como salud, educación, etc., y de que mantenga ese estatus independientemente del ciclo político. La institución debe tener mandato general de atención y servicio relacionado con los niños pequeños en alguno de sus frentes y haber desarrollado en el pasado y de manera exitosa programas para la atención a la primera infancia. Debe ser una institución que puede trabajar en coordinación con el Ministerio de Hacienda para garantizar los recursos y adecuada distribución de la financiación a través de las diferentes instancias y etapas del proceso. Finalmente ha sido una característica de éxito en países en desarrollo que la política se diseñe y planee a través de una comisión intersectorial desde este Ministerio para garantizar institucionalidad y liderazgo desde el principio.

- La segunda instancia es aquella en la que se implementa, opera y ejecuta la política diseñada en la primera instancia. No planea, ni diseña, ni establece estándares, simplemente se ocupa de llevar a la práctica las instrucciones originadas en la primera instancia. Esta institución debe estar caracterizada por: (1) capacidad institucional enfocada en la administración, contratación, coordinación sectorial, operación y ejecución de proyectos, (2) presencia regional y municipal sólida que permita el conocimiento de actores y oferentes locales, (3) experiencia en la oferta articulada de programas y atención a los niños y niñas en alguno de sus frentes, (4) el arreglo final depende crucialmente de si se trata de un sistema centralizado o descentralizado; en últimas, la elección está estrechamente relacionada con la capacidad institucional de los municipios y el contexto específico en Colombia, la capacidad institucional de la mayoría de los municipios sería insuficiente en este momento para adoptar un marco completamente descentralizado, con algunas excepciones (por ejemplo: Bogotá y Medellín), y (5) que pueda articular de manera coherente la oferta integral con otros sectores, incluido salud, saneamiento y derechos.

- En este documento se sugiere que el ICBF cumple prácticamente todas estas características porque a través de su organización institucional en oficinas regionales y oficinas zonales, en cada microrregión, el ICBF tiene buen conocimiento de la oferta local y las necesidades de la población, aliados locales y capacidad institucional local. En muchas zonas, el ICBF es más reconocido por la población que la propia policía y esto puede ser una gran ventaja para lograr expectativa y demanda por los servicios para los niños y niñas, y conocimiento y empoderamiento de la política por parte de los potenciales usuarios locales. Se requiere de fortalecimiento institucional en el sentido de adecuar el servicio zonal (si se eligiera ofrecer a nivel de municipio y no de macrorregión) y enfocar la oferta de servicios del ICBF únicamente a aquellos servicios relacionados con atención integral a la primera infancia.

- La tercera instancia se encarga de la supervisión, control y vigilancia de la política que se ha implementado en la segunda instancia. Los lineamientos de supervisión, control y vigilancia deben, en principio, ser provistos por la primera instancia pues hacen parte del diseño de la política. La tercera instancia debe solo hacerse cargo de vigilar que los lineamientos se cumplan durante la ejecución del programa, establecer esquemas de calificación de oferentes con base en

cumplimiento y establecer correctivos y estrategias de mejoramiento para los oferentes con problemas de incumplimiento. Puede hacerse desde el ministerio líder que alberga la política de primera infancia pero no es conveniente que esté en manos de la instancia que ejecuta y opera para evitar conflictos de intereses y garantizar la calidad y eficiencia del gasto. El servicio de supervisión podría también ofrecerse a través de una agencia independiente como una superintendencia.

- El sistema de supervisión, control y vigilancia debe estar claramente alineado con los objetivos, metas y lineamientos de la política. El objetivo principal es garantizar la calidad y coherencia de los servicios a través de diferentes oferentes. El sistema de supervisión debe tener consecuencias. En la actualidad, se emiten llamados de atención sin mayores repercusiones sobre los oferentes infractores recurrentes.

- El sistema de *información y seguimiento* se encarga de hacer seguimiento constante de los niños a través del sistema único de identificación y monitoreo que identifica los niños beneficiarios desde el primer momento en que son atendidos. Con base en los indicadores de éxito elegidos durante la etapa de diseño y planeación (por ejemplo: tasas de mortalidad y morbilidad infantil, estado nutricional de los niños, esquemas de vacunación, etc.), esta instancia implementa correctivos ante casos de riesgo detectados incluyendo las remisiones apropiadas a las diferentes instancias que participan en la política. Podría estar en cabeza del ministerio líder que alberga la política dado que dicho ministerio diseñó los lineamientos y directrices para el buen funcionamiento de la política, y por tanto, podría diseñar los sistemas de información y procesos de monitoreo de manera más idónea. El sistema facilita la coordinación entre sectores, el seguimiento adecuado de beneficiarios y por tanto, la atención pertinente y eficiente, y tiene el potencial de reducir la duplicación de servicios y gastos, a la vez que permite la identificación de casos de riesgo.

- Por otra parte, la cuarta instancia también maneja el proceso de *evaluación* de la política y los programas. Este módulo debe contar con la participación de instituciones externas a las instancias que participan en el diseño, operación y supervisión de la política. Esto, con el propósito de evitar conflictos de intereses dado que no sería conveniente que el grupo que diseñó e implementó la política, se evalúe a sí mismo. La evaluación periódica de la política, y específicamente las diferentes modalidades que la comprenden, permite: (1) proveer elementos y resultados rigurosos para la rendición de cuentas del sector, (2) rediseñar módulos de la política que no estén garantizando los

mínimos beneficios esperados, (3) rediseñar módulos de la política que se podrían ofrecer de manera más costo-eficiente, (4) colaborar en el proceso de garantizar la eficiencia y transparencia del gasto de manera general, e (5) informar el debate público sobre programas de primera infancia, facilitar la concientización social sobre la importancia de la inversión durante la primera infancia y proveer elementos para el control político y el debate democrático. Este documento sugiere que es indispensable un proceso *constante* de retroalimentación de la evaluación de políticas a la instancia de diseño y planeación.

Acerca del arreglo financiero para el marco de una política nacional de primera infancia:

- La planeación presupuestal y las fuentes de financiación deben ser tales que se garantice la *sostenibilidad* de la política en el tiempo y a través de los ciclos políticos. En este sentido, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones: (1) que en la actualidad las principales fuentes de financiación para la atención a la primera infancia son variables y sujetas a la cantidad de empleo formal en la economía cada mes a través de los impuestos parafiscales a la nómina, (2) que sería deseable un presupuesto menos variable y dependiente de las condiciones coyunturales del mercado, (3) posiblemente se podría hacer a través del Presupuesto General de la Nación —pero propuestas específicas requieren de estudios más especializados—.

- Este documento propone un escenario de oferta de programas y costos de operación de una cadena de servicios que comprende: (1) atención prenatal y suplementos nutricionales para la mujer gestante, (2) atención en salud para el recién nacido y hasta los 5 años de edad, (3) esquema de vacunación completo, (4) suplementos nutricionales de los 0 a los 5 años de edad, (5) atención en familia y comunidad/institucional para niños de 0 a 3 años de edad, (6) atención en programas de entorno institucional de servicios de atención integral para niños entre los 3 y 5 años de edad. Se establecen costos de servicios para niveles apropiados de calidad y las máximas coberturas posibles siendo la población objetivo aquella de niveles Sisbén 1 y 2 (según la última encuesta Sisbén 2009-2010). Los resultados del modelo indican que el costo por niño durante todo su ciclo desde la gestación hasta los 5 años sería de cerca de US$6.624. El costo total anual de la política con coberturas totales sería de aproximadamente US$2.920 millones (alrededor de 0,6 % del PIB) comparado con una asignación anual para el cuatrienio de la administración Santos según el Plan Nacional de Desarrollo de US$1.280 millones (cerca de 0,3 % del PIB). La inversión

estimada en infraestructura para lograr coberturas de 1,28 millones de niños entre los 0 y 5 años de edad en centros de atención integral sería de aproximadamente US$4.600 millones de dólares (1,1 % del PIB).

REFERENCIAS

Alderman, H., Behrman, J., Ross, D., & Sabot, R. (1996). The returns to endogenous human capital in Pakistan's rural wage labor market. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 58*(1), 29-55.

Amador, D. (2008). *Educación imaginada: Política educativa y distribución del ingreso.* Documento CEDE.Amador, D., & Bernal, R. (julio-septiembre, 2012). Cohabitation vs. marriage: the effects on children's well-being. *El Trimestre Económico, 79* (3).

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., & Kremer, M. (2001). Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. *NBER Working Paper Series, 8343.*

Araujo, M., López-Boo, F., & Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37902889

Attanasio, O., Battistin, E., Fitzsimons, E., Mesnard, A., & Vera-Hernández, M. (2005). How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. *Institute for Fiscal Studies Briefing Note 54,* 1-9.

Attanasio, O., Fernández, C., Fitzsimons, E.,Grantham-McGregor, S., Meghir, C., & Rubio, M. (junio, 2013). Enriching the home environment of low-income families in Colombia: a strategy to promote child development at scale. *Early Childhood Matters, Van Leer Foundation,* 35-39.

Barnett, C., Belfield, R., Mores, M., Mortie, Z., Schweinhart, J., & Xiang, W. (2005). *The high/ scope perry preschool study to age 40. High Scope Educational Research Foundation.* (Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 14). Ypsilanti, MI: High/Scope Press, in press.

Barrera, F., & Higuera, L. (2004). *Embarazo y fecundidad adolescente*. Fedesarrollo, Documentos de Trabajo, No. 24.

Bauman, K. (1999). Shifting family definitions: The Effect of cohabitation and other nonfamily household relationships on measures of poverty. *Demography*, *36*(3), 315-325.

Becker, G. (1981). *A Treatise on the Family.* Cambridge: Harvard University Press.

Behrman, J., & Todd, C. (2004). Evaluating preschool programs when length of exposure to the program varies: a nonparametric approach. *Review of Economics and Statistics 86*(1), 108–32.

Behrman, J., Hoddinott, J., Maluccio, J., Quisumbing, A., Martorell, R., & Stein, A. (2003). The impact of experimental nutrition interventions on education into adulthood in rural Guatemala: a longitudinal preliminary analysis. Mimeo.

Berlinski, S., Galiani, S., & Gertler, P. (2009). The effect of pre-primary education on primary school performance. *Journal of Public Economics, 93*(1-2), 219-234.

Berlinski, S., Galiani, S., & Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of Public Economics, 92*(5-6), 1416-1440.

Bernal, R. (2010). *El Impacto de la profesionalización técnica de las Madres Comunitarias sobre el bienestar de los niños beneficiarios.* Manuscrito no publicado, Universidad de los Andes.

Bernal, R., & Camacho, A. (2010). *La importancia de los programas para la primera infancia en Colombia.* Documento CEDE No. 20, julio.

Bernal, R., & Keane, M. (2009). *Child care choices and children's cognitive achievement: the case of single mothers.* Documento de trabajo, Universidad de los Andes.

Bernal, R., Fernández, C., Flórez, C. E., Gaviria, A., Ocampo, P. R., Samper, B., & Sánchez, F. (2009). *Evaluación de impacto del programa Hogares Comunitarios del ICBF.* Documento de Trabajo Centro de Estudios de Desarrollo Económico No. 16, julio.

Blau, D., & Currie, J. (2006). *Pre school, daycare and after school care: who is minding the kids?* National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper 10670.

Brooks-Gunn, J., McCarton, C. M., Casey, P. H., McCormick, M. C., Bauer, C. R., Bernbaum, J. C. J., Tyson, M., …& Meinert, C. L. (1994). Early intervention in low-birth-weight premature infants: results through age 5 years from the infant health and development program. *Journal of the American Medical Association, 272*(16), 1257-1262.

Brooks-Gunn, J., Liaw, F., & Kato Klebanov, P. (1992). Effects of early intervention on cognitive function of low birth weight preterm infants. *Journal of Pediatrics, 120*(3), 350-359.

Brown, S., & Booth, A. (1996). Cohabitation vs. marriage: a comparison of relationship quality. *Journal of Marriage and the Family, 58*(3), 668-678.

Camacho, A., & Florez, C. E. (2012). Diagnóstico e inequidades de la salud materno-infantil en Colombia: 1990-2010. Libro Blanco de Salud, Ediciones UniAndes, capítulo 2. En publicación.

Cameron, S., & Heckman, J. (2001). The dynamics of educational attainment for black, hispanic, and white males. *Journal of Political Economy, 109*(3), 455-499.

Caught, M . O., Di Pietro, J. A., & Strobino, D. M. (1994). Day-Care participation as a protective factor in the cognitive development of low-income children. Child Development, *65*, 457-471

Colombia, Departamento de Planeación Nacional (DNP). (2008). *Distribución de los recursos del sistema general de participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.* Documento CONPES Social No. 115.

Colombia, Departamento de Planeación Nacional (DNP). (2009). *Distribución de los recursos del sistema general de participaciones para la atención integral a la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica de programa de atención integral a la primera infancia.* Documento CONPES Social No. 123.

Colombia, Profamilia. (2010). *Encuesta nacional de demografía y salud (ENDS).* Bogotá: Profamilia.

Connolly, S., Micklewright J., & Nickell, S. (1992). The Occupational Success of Young Men who Left School at Sixteen. *Oxford Economics Papers*, *44*, 460-479.

Cortés, D., Gallego, J., Latorre, C., & Maldonado, D. (2011). *On the design of education Conditional Cash Transfer programs and noneducation outcomes: The case of teenage pregnancy*. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Council for Early Child Development. (2010). *The Science of Early child Development*. Vancouver, Canadá: CECD.

Cunha, F., & Heckman, J.(2007). The Technology of Skill Formation. *American Economic Review 97*(2).

Currie, J., & Thomas, D. (2001). Early test scores, school quality and ses: long run effects on wage and employment outcomes. *Worker Wellbeing in a Changing Labor Market 20*, 103-132.

Dunn, L. M., Padilla, E. R. Lugo, D. E., & Dunn, L. L. (1986). *Test de Vocabulario en Imágenes Peabody*. Circle Pines, MN: American Guidance Service.

Flórez, C. E., & Soto, V. E. (2007b). *La fecundidad y el acceso a los servicios de salud reproductiva en el contexto de la movilidad social en América Latina y el Caribe*. *Documentos CEDE*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Flórez, C. E., & Soto, V. (2007a). *Fecundidad adolescente y pobreza. Diagnóstico y lineamientos de política. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Flórez, C. E., Vargas, E., Henao, J., González, C., Soto, V., & Kassem, D. (2004). Fecundidad adolescente en Colombia: incidencia, tendencias y determinantes. Un enfoque de historia de vida. *Documento CEDE.* Bogotá: Universidad de Los Andes.

Galindo, C. (2011). *Análisis del embarazo y la maternidad durante la adolescencia: Diferencias a nivel socioeconómico*. Manuscrito de tesis Universidad de los Andes, Octubre.

Gaviria, A. (2000). Decisiones: sexo y embarazo entre las jóvenes colombianas. *Coyuntura Social, No. 23, Noviembre.*

Gaviria, A., & Núñez, L. (2003). *Evaluating the impact of SENA on earnings and employment*. Archivos de Macroeconomía No. 220. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Gaviria, A., & Barrientos, J. (2001). Calidad de la educación y desempeño de los estudiantes en Bogotá. *Coyuntura Social, No. 24.*

Glassman, A., Biehl, L., Giuffrida, A., McTigue, K., Muhlstein, E., Sánchez, M. (2005). *Programa de Fortalecimiento del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) 2005-2008*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=537269

Gómez, H., & Libreros, E. (1984). Formación profesional y mercados de trabajo. En: *Educación, Formación Profesional y Empleo*. Bogotá: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

González, L., Claros, S., Cano, G., & Flechas, H. (2009). *Comparación evaluación costo beneficio programas nutricionales en Colombia: Familias en Acción y Hogares Comunitarios.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Grantham-McGregor, S. M., Walker, S. P., Chang, S. M., & Powell, C. A. (1997). Effects of early childhood supplementation with and without stimulation on later development in stunted Jamaican children. *American Journal of Clinical Nutrition* 66, 247-253.

Grunewald, R. (2005). *Early Childhood Development: Economic Development with High Return*. Presentation at Early Childhood Conference in Federal Reserve Bank of Minneapolis.

Grunewald, R., & Rolnick, A. (2006). *A proposal for achieving high returns on early childhood development.* Working paper, Federal Reserve Bank of Minneapolis, March.

Harmon, C., & Walker, I. (1998). *Selective schooling and the returns to the quantity and quality of education: evidence for men in England and Wales.* Manuscript Department of Economics, University College Dublin.

Heckman, J. (2000). *Policies to Foster Human Capital.* JCPR Working Papers 154, Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.

Hutchinson, D., Prosser, H., & Wedge, P. (1979). The prediction of educational failure. *Educational Studies 5*(1).

Jiménez, E., & Kugler, B. (1987). The earnings impact of training duration in a developing country: an ordered probit selection model of Colombia's Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). *The Journal of Human Resources, XXII, 2*.

Keane, M., & Wolpin, K. (2006). The role of labor and marriage markets, preference heterogeneity and the welfare system in

the life cycle decisions of black, hispanic and white women. *Working Paper, University of Pennsylvania.*

Keane, M., & Wolpin, K. (2001). The effect of parental transfers and borrowing constraints on education attainment. *International Economic Review 42*(4), 1051-1103.

Keane, M., & Wolpin, K. (1997). The career decisions of young men. *Journal of Political Economy, 105*(3), 473-522.

Lerman, R. (2002a). *Marriage and the economic well-being of families with children: a review of the literature.* Report prepared for the U.S. Department of Health and Human Services, Urban Institute and American University.

Lerman, R. (2002b). *Married and unmarried parenthood and economic well-being: a dynamic analysis of a recent cohort.* Manuscript. Urban Institute and American University.

Maluccio, J. A., Hoddinott, J., Behrman, J.R., Martorell, R., Quisumbing, A., & Stein, A. D. (2009). The impact of experimental nutritional interventions on education into adulthood in rural Guatemala. *Economic Journal, 119*(537), 734-763.

McComick, M. C., Brooks-Gunn, J., Buka, S. L., Goldman, J., Yu, M., Salganik, D. T. Scott, F., … Casey, P. (2006). Early intervention in low birth weight premature infants: results at 18 years of age for the infant health and development program. *Journal of Pediatrics*, *117*(3), 771-780.

Murnane, R., Willett, J. B., Braatz M., & Duhaldeborde, Y. (2001). Do different dimensions of male high school students' skills predict labor market success a decade later? Evidence from the NLSY. *Economics of Education Review*, *20*(4), 311-320

Naudeau, S., Kataoka, N., Valerio, A., Neuman, M., & Kennedy, L. (2010). *Investing in Young Children Conference Edition*. Washington D.C.: The World Bank,

Nores, M., Belfield, C., Barnett, W. S., & Schweinhart, L. (2005). Updating the economic impacts of the high scope/perry school program. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, *27*(3), 245-261.

Núñez, J., & Cuesta, L. (2006). *Efectos de algunos factores demográficos sobre el bienestar de las madres y sus hijos en Colombia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2005.* Bogotá: Profamilia.

OECD. (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.

Olds, D., Henderson, C., & Kitzman, H. (1994). Does prenatal and infancy nurse home visitation have enduring effects on qualities of parental caregiving and child health at 25 to 50 months of life?. *Pediatrics, 93*(1):89-98.

Olds, D., Henderson, C., Chamberlin, R., & Tatelbaum, R. (1986b). Preventing child abuse and neglect: a randomized trial of nurse home visitation. *Pediatrics*, *78*, 65-78.

Olds, D., Henderson, C., Tatelbaum, R., & Chamberlin, R. (1986a). Improving the delivery of prenatal care and outcomes of pregnancy: a randomized trial of nurse home visitation. *Pediatrics, 77*, 16-28.

Oppenheimer, V. (2000). The continuing importance of men's economic position in marriage formation. En: L. Waite (comps.), *The Ties That Bind.* New York: Aldine de Gruyter.

Peisner-Feinberg, E. S., Burchinal, M. R., Clifford, R. M., Culkin, M. L., Howes, C., Kagan, S.L., & Yazegian, N. (2001). The relation of preschool child-care quality to children's cognitive and social development trajectories through second grade. *Child Development, 72* (5), 1534-1553.

Ramey, C. T., Bryant, D. M., Campbell, F. A., Sparling, J. J., & Wasik, B. H. (1988). Early intervention for high-risk children: The Carolina Early Intervention Program. *Prevention in Human Services, 7*(1), 33-57.

Ramey, S. L., & Ramey, C. T. (1992). Early educational intervention with disadvantaged children-To what effect? *Applied and Preventive Psychology, 1,* 131-140.

Robertson, D., & Symons, J. (1996). Do peer groups matter? peer group versus schooling effects on academic attainment. *Centre for Economic Performance, London School of Economics, WP No. 311.*

Ruel, M., de la Briere, B., Hallman, K., Quisumbing, A., & Coj, N. (2002). *Does subsidized childcare help poor working women in urban areas?* FCND discussion papers 131, International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Sánchez, G. (2008) Análisis costo promedio por alumno en Bogotá D. C. *Revista ESPE, 51*, edición especial Educación, 330-382.

Schweinhart, L. J., Barnes, H. V., & Weikart, D. P. (1993). *Significant benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through age 27.* Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation

Shaklee, H., & Fletcher, J. (2002). Key studies that rocked the cradle: How research changed the way we care for infants and toddlers. En B. Stewart, R. Lovingood, & R. Purcell (Eds.), *Research Applications in Family and Consumer Sciences.* Alexandria, VA: American Association of Family and Consumer Sciences.

Shonkoff, J., & Phillips, D. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development.* Washington, DC: National Academy Press.

Universidad de los Andes. (2010). *Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA).* Inédito. Bogotá: Autor.

Universidad de los Andes. (2013). *Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA).* Inédito. Bogotá: Autor.

Vargas-Barón, E. (2005). *Planning policies for early childhood development: guidelines for action*. ADEA, UNICEF y UNESCO.

Waite, L. (1995). Does marriage matter? *Demography*, *32*(4), 483-507.

Waldfogel, J. (1998). *The future of child protection: How to break the cycle of abuse and neglect*. Cambridge: Harvard University Press.

Walker, S. P., Chang, S. M., Vera-Hernández, M., & Grantham-McGregor, S. (2011). Early childhood stimulation with stunted children benefits adult competence and reduces violent behavior. *Pediatrics, 127*(5): 849-857.

Anexos

Anexo 1. Cálculos de los retornos de inversiones al capital humano en diferentes etapas del ciclo de vida en Colombia

En el cuadro A 1.3.1 se muestran los cálculos de los retornos anuales "aproximados" de algunos programas de inversión en capital humano a lo largo del ciclo de vida para el caso colombiano. El cómputo de lo que llamamos tasa de retorno anual (última columna del cuadro) se calcula como el aumento promedio en el salario anual asociado a la participación en el programa (con base en evaluaciones de impacto de dicho programa) y se contrasta con el costo de ofrecer ese programa.[51] La relación calculada indica el aumento anual promedio en salarios por cada peso invertido en ese programa. Nótese que es una tasa aproximada en el sentido de que no estamos calculando rigurosamente el valor presente neto de todos los beneficios y el valor presente neto de los costos y comparando, sino que asumimos que cada año se recibe solamente un incremento salarial asociado al programa y que ese aumento es idéntico en todos los años. Adicionalmente se asume que solo existen las ganancias privadas en términos de mayores salarios y no se incluyen ganancias públicas como la disminución de tasas de criminalidad, menores gastos del gobierno por concepto de salud pública, ahorro de seguridad y/o ahorros de costos de escolaridad, etc.

Los diferentes programas se presentan en el cuadro en orden cronológico, es decir, primero los programas de PI, luego los programas de educación básica (primaria y secundaria), luego los programas de educación superior y finalmente los programas de entrenamiento laboral. El primer programa de PI reportado son los Hogares Comunitarios del ICBF, Bernal et al. (2009) reportan aumentos de 0,52 % en la talla para la edad, disminución de alrededor de 2,3 puntos porcentuales en la probabilidad de desnutrición crónica, aumentos del 14 % en la habilidad cognitiva y del 8 % en el desarrollo psicosocial para niños con más de 15 meses de exposición al programa. Estos efectos corresponden a un aumento total de alrededor de 6,8 % en los salarios. Este incremento implica un aumento anual

51 Este costo incluye solo el costo monetario de ofrecer el programa. No incluye otros costos, como el costo de oportunidad de los recursos, el costo en el que incurren los individuos para poder acceder al programa, etc. Sin embargo, como lo mismo ocurre para todos los programas presentados en el cuadro A3.1, entonces esta omisión no ocasiona grandes sesgos de comparación.

promedio de US$136[52]. El costo del programa de US$420 corresponde al costo de ofrecer el programa durante 15 meses. En conclusión, la tasa de retorno anual es de 0,32, es decir, 32 centavos por cada peso invertido en el programa.

En segundo lugar se revisa el componente nutricional de Familias en Acción. Este consiste en un subsidio bimensual para familias con niños entre 0 y 6 años de edad, a cambio de que la familia lleve a los niños del hogar a controles nutricionales regulares. Attanasio et al. (2005) reporta que la participación en el programa en áreas rurales incrementa el peso al nacer en 420 gramos y la talla para la edad en 0,25 desviaciones estándar (segunda columna), asimismo indican que estos impactos se traducen en un incremento de aproximadamente 7 % en los salarios promedio de los individuos (quinta columna). No se encuentran efectos significativos del programa en las áreas urbanas. Este efecto del 7 % sobre salarios implica un aumento promedio anual de los salarios rurales de US$84[53]. El costo de ofrecer un año del programa es de alrededor de US$315[54]. En suma, el retorno anual promedio es de 0,27 (última columna), es decir, un beneficio de 0,27 centavos al año por cada dólar invertido.

Un ejercicio similar se llevó a cabo con todos los otros programas reportados en el cuadro. Por ejemplo, Amador (2008) reporta que los retornos a la educación promedio (es decir, sin discriminar por nivel) son entre 5 y 7 %. A este porcentaje se aplicó el ingreso anual promedio de un trabajador que es de US$2.800 para obtener un aumento anual de US$196 contrastado con un costo promedio de ofrecer ese año adicional de educación que es US$975. Esta comparación resulta en un retorno anual de 20 centavos por cada dólar invertido. Se incluyen también los niveles de educación separadamente: primaria, secundaria y superior con retornos de 0,23, 0,23 y 0,19, respectivamente, calculados de la misma manera.

La inversión en educación se puede pensar en términos de cantidad pero también existen políticas de mejoramiento de la calidad de la educación. Gaviria y Barrientos (2001) reporta que los colegios de mejor calidad, medidos como aquellos que tienen bachillerato académico y son de jornada diurna, están asociados con un aumento de 5,7 puntos en las pruebas

52 Calculado con base en el salario anual promedio de un empleado poco calificado que es US$2.000 en 2007.

53 El salario rural es aproximadamente el 60 % del salario urbano. En particular, se utiliza el salario promedio de un empleado poco calificado, es decir, US$1.200 al año en zona rural y US$2.000 al año en zona urbana.

54 También calculado por Attanasio et al. (2005).

del ICFES (o 0,135 desviaciones estándar). Estos cambios se traducen en un aumento de aproximadamente 2,5 % en los salarios con base en los estimadores de Alderman et al. (1996) y Murnane et al. (2001). El costo de ofrecer un año adicional de bachillerato de mejor calidad es US$350, lo cual implica un retorno de 20 centavos por dólar invertido.

Finalmente, se presentan los programas de capacitación laboral durante la juventud o adultez. Varios autores han evaluado los programas de entrenamiento laboral administrados en Colombia por el SENA. Utilizando una variedad de estimadores (algunos de los cuales son positivos y otros son negativos) se encuentra un efecto promedio de 1,67 % sobre los salarios. Dado que el costo anual por individuo de estos programas es equivalente a US$200, el retorno anual calculado es de apenas 0,16, la menor de todas las intervenciones reportadas en el cuadro A 1.3.1.

Cuadro A1 3.1. Retornos de inversiones al capital humano en diferentes etapas del ciclo de vida en Colombia

Programa	Evaluación de impacto	Fuente	Detalles	Retorno en términos de ingresos futuros	Ganancia por año (US$)	Costo del tratamiento (US$)	Retorno anual (Ganancia anual/costo)
Familias en Acción-componente nutricional, zona rural	+420 gr en peso al nacer +0,25 Z-score talla para la edad	Attanasio et al. (2005)	Efectos sobre salarios a través de mejoras en productividad y destreza[a]	+7 % salarios	84	315	0,27
Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar	+0,52 % talla / -2,3 pp desnutrición crónica +14% habilidad cognitiva + 8 % habilidad psicosocial	Bernal et al. (2009)	Cada uno de los tres resultados tiene efectos directos sobre salarios + efectos indirectos mejoras en escolaridad.	+6,8 % salarios	136	420	0,32
Educación promedio	+5 % salarios-hombres +7 % salarios-mujeres	Amador (2008)	—	+7 % salarios	196	975	0,20
Educación primaria*	+5,9 % salarios-hombres +4 % salarios-mujeres	Cálculos propios Encuesta Nacional de Hogares (2006)		+5,9 % salarios	116	513	0,23
Educación secundaria*	+5,7 % salarios-hombres +6,7 % salarios-mujeres	Cálculos propios ENH (2006)		+6,7 % salarios	134	574	0,23

Educación universitaria*	+15,4 % salarios-hombres +17,9 % salarios-mujeres	Cálculos propios ENH (2006)		+17,9 % salarios	429,6	2.223	0,19
Familias en Acción - componente educativo	+5,12 pp cobertura secundaria urbana +7,21 pp secundaria, rural	Attanasio et al. (2008)	Implica +0,34 años escolaridad	+2,4 % salarios	41	161	0,25
Calidad de la educación (Calidad: bachillerato académico, jornada diurna)	+5,7 puntos ICFES 0,135 desv. estándar	Gaviria (2001)	Un aumento de 1 des. est. en pruebas estandarizadas incrementa ingresos laborales en 23 % (países en desarrollo), y 12 % en EE. UU.[b,c]	+2,5 % salarios (promedio)	70	350	0,20
Financiamiento educación secundaria (programa PACES)	+0,1 año escolaridad	Agrist et al. (2001)	*Voucher* para ser utilizado en educación privada	+0,7 % salarios	19,6	100	0,20
Retención educación terciaria ESPADIES - tutorías	-0,2 tasa deserción	Sánchez (2008)	Implica +0,5 año educación (estimador sobreestimado, no corrige por sesgo de selección)	+3,5 % salarios	98		
Programas de entrenamiento y capacitación laboral (SENA)	+1,67% salarios	Gaviria y Núñez (2003), Jiménez y Kugler (1987), Gómez y Libreros (1984)	Promedio de varios estimadores que corrigen por sesgo de selección	+1,67 % salarios	32,6	200	0,16

* Un año adicional *promedio* sin tener en cuenta los premios por graduación (en cada nivel).

[a] Behrman, J., Alderman H., & Hoddinott, J. (2004), *Hunger and Mulnutrition.* Copenhagen Consensus Challenge Paper.

[b] Alderman, H., Behrman, J., Ross, D., & Sabot, R. (1996). The returns to endogenous human capital in Pakistan's rural wage labor market. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 58*(1), 29-55.

[c] Murnane, R. J., Willett, B., Braatz, M., & Duhaldeborde, Y. (2001). Do different dimensions of male high school students' skills predict labor market success a decade later? Evidence from the NLSY. *Economics of Education Review, 20*(4), 311-320.

Anexo 2. Población objetivo de la política de primera infancia

Cuadro A.2 3.1. Población vulnerable entre los 0 y 5 años de edad

Edad	Elegibles	No elegibles
0	438.176	126.716
1	392.896	129.04
2	386.104	134.304
3	384.81	136.084
4	393.608	139.736
5	404.936	132.066
Total	2.400.530	797.946

Fuente: Sisbén 2009-2010. Cálculos propios. Utiliza punto de corte para PI de DNP.

CAPÍTULO 4
CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN COLOMBIA: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS*

*Felipe Barrera-Osorio***
*Darío Maldonado****
*Catherine Rodríguez*****

4.1. Introducción

La importancia de la educación genera consenso. Desde distintas esferas de la sociedad y desde distintos enfoques académicos se ha argumentado que aumentar los niveles y la calidad de la educación es fundamental

* Este estudio fue realizado para el Departamento Nacional de Planeación a través de los contratos No. DNP 366-2011 y No. 363-2011. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son enteramente de los autores, y no representan necesariamente la visión del Departamento Nacional de Planeación, ni las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio, ni ninguno de los directivos de dichas entidades.

Durante el desarrollo de este trabajo contamos con la valiosa colaboración de Adriana Hernández y Andrés Fernando Ramírez como asistentes de investigación. Agradecemos también el apoyo recibido desde el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación y el ICFES. Agradecemos los comentarios de Julio Jiménez, Armando Montenegro, Hugo Ñopo, Kattya de Oro, Isabel Segovia, Cecilia María Vélez y un evaluador anónimo, a distintas versiones de este texto y los comentarios recibidos en el seminario realizado entre el 15 y el 17 de febrero para discutir los documentos de la Misión de Movilidad Social y Equidad. Durante el desarrollo del trabajo nos beneficiamos de conversaciones y sugerencias de Darwin Cortés, Mauricio Duque, Julián Mariño, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Liliana Morales, Hugo Ñopo, Margarita Peña y Mauricio Perfetti.

Este trabajo se terminó en marzo de 2012, desde ese momento se han escrito varios textos sobre educación en Colombia, incluso algunos en los que han participado los autores de este documento en donde algunas de las ideas de este texto se han modificado y

para lograr objetivos sociales muy diversos. Se sabe que la educación es importante para reducir la pobreza[1], generar mayores niveles de crecimiento[2], mejorar los salarios, la salud de los niños, las tasas de fertilidad y las tasas de innovación, entre otros[3]. La educación, además, permite a los individuos una participación activa en la sociedad[4] y garantiza el acceso a los bienes públicos.

La educación también juega un papel determinante en la movilidad social. Los estudios que miden la movilidad social generalmente comparan los niveles de educación de los padres con los de sus hijos para analizar si existen o no oportunidades de mejora en una sociedad basadas en el esfuerzo individual o si las condiciones socioeconómicas están predeterminadas por factores fuera de su control (ver Angulo et al. y Ferreira y Meléndez en este mismo libro para la evidencia en Colombia). Las razones para escoger las diferencias intergeneracionales en los niveles de educación intrafamiliares como medida de movilidad social son claras. La cantidad de educación determina, entre otros, las oportunidades laborales del individuo, su ocupación y el nivel de salario que obtendrá en el mercado laboral.

Sin embargo, la cantidad de educación no es la única variable relevante para la reducción de pobreza y movilidad social. Recientemente, gracias a una mayor disponibilidad de información, se ha podido analizar el impacto de la calidad de la educación sobre algunos de los objetivos mencionados. Estudios internacionales, como Mulligan (1999) y Murnane et al. (2001), han demostrado que en los países desarrollados un incremento en una desviación estándar en el resultado en las pruebas cognitivas estandarizadas aumentan el ingreso laboral promedio en un 12 %.

completado. Debido al tiempo que tomó la publicación de este documento no se citan esos trabajos y no se incluyen ideas y resultados de esos trabajos en este texto.

** Profesor Asistente, Graduate School of Education, Harvard University.

*** Profesor Titular de la Universidad del Rosario, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Profesor Asociado de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes.

**** Profesora Asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

1 Banerjee y Duflo (2011).

2 Barro (1991) y Mankiw et al. (1992).

3 Glewwe (2002) y Hanushek y Woessmann (2007).

4 Sen (1992) y Helliwell y Putnam (1999).

Hanushek y Woessmann (2012) reportan que este efecto es mucho mayor para los países en vía de desarrollo, llegando a encontrarse entre 12 % y 40 %. Adicionalmente, estimaciones recientes han mostrado que la calidad de la educación es un mejor predictor del crecimiento económico que las medidas de cantidad como el número de años promedio o las tasas de cobertura. Por ejemplo, Hanushek y Woessmann (2009a) muestran que mientras el número de años promedio de educación solo explica el 25 % de la varianza en las tasas de crecimiento, si se usan también medidas de desempeño académico, se puede explicar hasta el 75 % de la misma varianza. Es interesante notar también que estos mismos autores encuentran que la relación entre la calidad de la educación y el crecimiento es más débil para los países de América Latina que para otros países del mundo. Aunque esto hace sospechar que en nuestros países esta variable puede no tener la misma rentabilidad que en el resto del mundo, es importante resaltar que para Colombia la relación entre estas dos variables coincide exactamente con la del resto del mundo según el mismo trabajo[5].

Así, tanto la cantidad como la calidad de la educación se convierten en herramientas de política que pueden reducir los niveles de pobreza de un país y su inequidad y aumentar la movilidad social de sus individuos. El presente capítulo busca dar recomendaciones de políticas que el país debería adoptar en este momento para lograr estos objetivos en cuanto a la educación básica y media. Aunque expondremos brevemente temas de cobertura educativa, el mayor rezago del país está en su baja calidad educativa. Por esta razón, el tema de la calidad es el eje central del capítulo.

El análisis y las propuestas de este capítulo se concentran en cómo organizar la provisión de educación de forma que todos los actores que intervienen en ella den lo mejor de sí mismos para conseguir una educación de la mejor calidad posible[6]. El capítulo no se ocupa de ciertos asuntos, como las técnicas de pedagogía o el currículo, no porque no los consideremos importantes, sino porque hacen parte de enfoques complementarios al de este texto. El capítulo tampoco se concentra en el gasto en educación *per se* ni en propuestas específicas del manejo y la distribución de los recursos actualmente invertidos en el sector. Sin embargo, las propuestas que hacemos sí tienen impacto presupuestal; por esta razón, presentamos el costo adicional que implicarían las mismas. Cabe recalcar que aunque los montos estimados de estas propuestas no son desprecia-

5 Hanushek y Woessmann (2009b), gráfico 4.5.

6 Nos preocupa que la calidad promedio sea alta pero también que la distribución de la calidad de la educación sea equitativa.

bles, consideramos que son deseables los aumentos de inversión en el sector, especialmente si comparamos nuestras cifras de gasto educativo con la de otros países. Por ejemplo, de acuerdo con las cifras de la UNESCO[7], mientras que en Colombia el gasto por estudiante en primaria y secundaria en 2011 como porcentaje del PIB *per capita* era cerca del 15 %, en países exitosos en las pruebas PISA, como Japón, Finlandia o Corea del Sur, era cercano a 23 %, 21 % y 24 %, respectivamente.

El capítulo se divide en seis secciones, siendo esta introducción la primera. La segunda sección hace un diagnóstico corto sobre la situación actual de la educación en Colombia con énfasis en índices de calidad y en las inequidades existentes en el país. La tercera sección trata sobre la organización del sector y las políticas implementadas recientemente. La sección 4 analiza casos particulares de políticas exitosas y no exitosas alrededor del mundo en diferentes frentes encaminadas a la búsqueda de la mejora en la calidad educativa. La sección 5, usando elementos planteados en las secciones anteriores, presenta recomendaciones de políticas concretas que deben tenerse en cuenta con el objetivo de reformar el sector educativo y alcanzar a disminuir la pobreza y aumentar la movilidad social en el país. La última sección presenta las conclusiones.

4.2. Diagnóstico de la situación actual de la educación en Colombia

En esta sección se muestran algunas cifras que describen la situación de cobertura y calidad de la educación básica y media en Colombia. El análisis de estos datos deja ver cuatro conclusiones importantes. Primero, si bien la cobertura educativa ha avanzado de forma importante en los últimos años, aún hace falta completar el esfuerzo para que esta deje de ser un tema de preocupación. Segundo, los indicadores internacionales de aprendizaje muestran que los estudiantes colombianos tienen, en promedio, niveles de aprendizaje menores a los de países similares a Colombia; esto implica que hay razones de preocupación sobre la baja calidad de la educación en el país en general. Tercero, los indicadores de calidad nacionales señalan que existen importantes desigualdades en la calidad de la educación dentro del país que hacen más relevante la preocupación por este tema. Por último, es evidente que existe también una alta inequidad en las horas de instrucción que reciben los estudiantes en nuestro país, factor que puede estar altamente correlacionado con la calidad de educación que terminan adquiriendo.

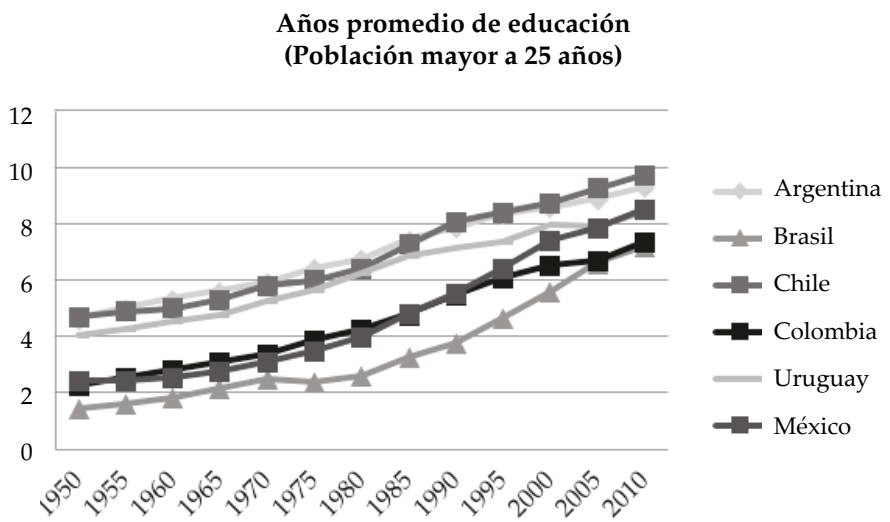
7 http://data.uis.unesco.org/index.aspx?queryid=189

4.2.1. Avances en cobertura educativa: cobertura bruta y neta en educación básica y media

En los últimos años, Colombia tuvo avances importantes en la cobertura educativa y es importante reconocer que ese esfuerzo era necesario. El gráfico 4.1 muestra los promedios de años de educación para personas mayores a 25 años en seis países de América Latina entre 1950 y 2010[8]. El gráfico muestra que aunque en el periodo considerado Colombia tuvo aumentos sostenidos en esta cifra, hacia el año 2000 el país perdió el dinamismo que había tenido. La razón más probable de esto eran las bajas tasas de cobertura que aún manteníamos.

El cuadro 4.1 muestra las tasas de cobertura bruta, neta total y por niveles. Entre 2002 y 2009, en Colombia se dieron aumentos importantes en la tasa de cobertura bruta y aumentos un poco más moderados en la tasa de cobertura neta. La tasa de cobertura bruta total pasó de un poco más de 90 % a un poco más de 105 %; la tasa de cobertura neta total pasó de un poco más de 84 % a 90 %. La diferencia entre estas dos tasas muestra que los avances más importantes fueron en el cubrimiento de los rezagos

Gráfico 4.1. Años promedio de educación para 6 países de América Latina



Fuente: Base de datos de Barro-Lee (2010).

8 Los países que se escogieron para la comparación son los mismos que participaron en las dos últimas rondas de la prueba PISA. Escogimos estos países para poder hacer comparaciones consistentes de Colombia con países similares a lo largo del documento.

Cuadro 4.1. Tasas anuales de cobertura bruta y neta por nivel, 2002-2009

	Tasa de cobertura bruta					Tasa de cobertura neta				
	Preescolar	**Primaria**	**Secundaria**	**Media**	**Total**	**Preescolar**	**Primaria**	**Secundaria**	**Media**	**Total**
2002	76	114	79	57	91	58	90	57	29	84
2003	89	116	84	61	94	54	88	58	30	86
2004	88	117	86	62	96	51	88	58	29	86
2005	95	118	89	65	98	62	91	62	34	88
2006	94	120	93	69	101	62	92	65	36	89
2007	90	119	96	71	101	60	90	67	38	89
2008	94	120	98	71	102	63	90	68	38	89
2009	91	121	102	76	105	62	90	70	40	90

Fuente: Ministerio de Educación.

educativos. Este aumento ha generado niveles apropiados de cobertura en educación básica, pero, como lo muestra el mismo cuadro, la cobertura en grado cero, educación secundaria y media aún es baja, alcanzando únicamente un 62 %, 70 % y 40 %, respectivamente[9].

Existen importantes diferencias regionales en cobertura educativa. Por ejemplo, mientras que en la zona urbana la cobertura bruta en educación básica llegaba al 110 % en 2009, en la zona rural llegaba únicamente al 90 %. De manera similar, existen diferencias aún más marcadas entre los departamentos; mientras los cinco departamentos con coberturas más bajas tenían coberturas inferiores al 88 % (Arauca, Guaviare, San Andrés, Vaupés y Vichada), los cinco departamentos con coberturas más altas tenían coberturas brutas superiores al 112 % (Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena y Sucre)[10]. El cuadro 4.2 muestra los promedios de cobertura neta y bruta totales departamentales para las cinco regiones de Colombia. El cuadro deja ver unas diferencias que son de órdenes de magnitud similares a las diferencias entre las zonas rural y urbana. Estas diferencias regionales, además, están íntimamente correlacionadas con diferencias étnicas.

Vale la pena resaltar las diferencias entre las tasas de cobertura bruta y neta en el país. La diferencia es resultado de la extra-edad de los estudiantes, que, a su vez, se explica por la entrada tardía al sistema escolar y por las altas tasas de repetición en los distintos grados. Los datos básicos sobre repetición en el país se encuentran en Sarmiento (2006) y un análisis completo sobre el problema y los factores asociados, en García et al. (2010). Usando datos de 1996 a 2002, Sarmiento (2006) muestra que la tasa de repetición promedio en el país en el sector oficial es considerablemente más alta que la del sector no oficial y que en el sector oficial la mayor deserción se presenta en primero y sexto grados. García et al. (2010) hacen un análisis de las variables correlacionadas con la repetición y muestran que, junto con la extra-edad, son factores de riesgo importantes que aumentan las probabilidades de deserción.

Las diferencias entre las coberturas brutas y netas, las altas tasas de repetición y deserción y los pasos que hacen falta para alcanzar niveles de cobertura totales en el país tienen una implicación clave en la pobreza

9 Datos del Ministerio de Educación Nacional disponibles en: http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&consulta=coberturab_nivel&nivel=9&dpto=&mun=&ins=&sede=.

10 Datos del Ministerio de Educación Nacional, ver nota 7.

Cuadro 4.2. Tasas anuales de cobertura bruta y neta totales para las cinco regiones de Colombia, 2002-2009

Región	Cobertura bruta					Cobertura neta				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
Andina	98	100	100	100	103	89	90	89	88	89
Caribe	99	101	101	104	108	87	88	88	88	89
Amazónica	81	86	85	89	90	70	74	72	72	73
Pacífica	93	96	97	101	104	82	84	84	85	86
Orinoquía	97	98	94	93	96	89	90	86	85	87

Fuente: Ministerio de Educación.

y la movilidad social. Una estadística simple que muestra el resultado de estas falencias a nivel nacional es la inequidad entre el número de años de educación que alcanzan los adultos de acuerdo con su estrato socioeconómico. Los datos de la ENH de 2010 indican que mientras que el promedio de años de educación de personas en el estrato 1 es de 5,2 años, para las personas de estrato 6, este número llega a 12,7 años.

4.2.2. Calidad de la educación en Colombia

Los instrumentos que utilizamos en este capítulo para hacer un diagnóstico de la calidad de la educación en Colombia son las pruebas PISA (*Programme for International Student Assessment)* y las distintas pruebas Saber[11]. Las primeras son desarrolladas por la OECD y aplicadas a los países de la misma organización y a otros países que voluntariamente deciden participar en el estudio. La prueba permite hacer comparaciones internacionales respecto al desempeño de estudiantes de 15 años en tres áreas: lectura, matemáticas y ciencias. Los resultados de la prueba permiten analizar cómo están los estudiantes colombianos que tienen 15 años con respecto a estudiantes de la misma edad de otros países. Las pruebas Saber son desarrolladas por el ICFES, su origen es la prueba que se conoce como Saber 11 y que hoy es el único examen de Estado del país[12]. Recientemente, el ICFES instauró otras dos pruebas, Saber 5 y 9, que son tomadas por estudiantes de grados quinto y noveno de todo el país. La prueba Saber 11 evalúa conocimientos en diversas áreas; las pruebas Saber 5 y 9 se concentran en matemáticas, lenguaje y ciencias. La prueba Saber 11 es anual y las pruebas Saber 5 y 9 se hacen cada tres años.

4.2.2.1. Situación de los estudiantes colombianos respecto a los de otros países

Para entender los resultados de la prueba PISA, es importante saber que esta prueba no se lleva a cabo en todos los países del mundo; además de estudiantes de los países de la OECD, la responden estudiantes de países que voluntariamente deciden participar y financiar la aplicación de la prueba. Como consecuencia, los países que participan en la prueba tienen, en su mayoría, niveles de desarrollo medio y alto. Dentro de cada país, la prueba tiene un diseño estadístico riguroso: la prueba es por lo menos representativa para el total del país, pero en algunos países se

11 Colombia también ha participado en las pruebas internacionales TIMMS y SERCE. En este capítulo, nos centramos en las pruebas PISA. Las conclusiones generales basadas en las otras pruebas son muy similares.

12 Esta prueba se conocía antes como Examen del ICFES.

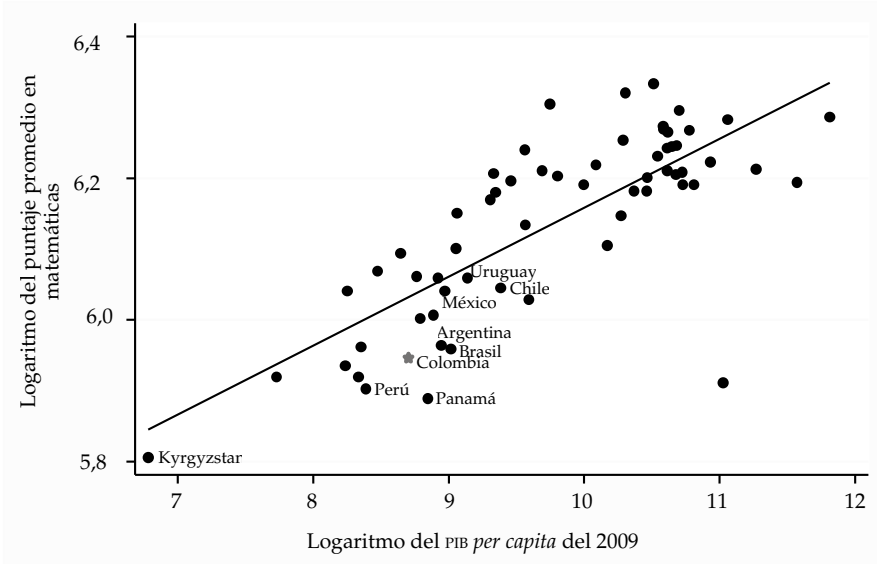
usan muestras más grandes de forma que sea representativa para ciertos entes regionales. En Colombia, la muestra de las aplicaciones de 2006 y 2009 (que son las que usamos en este texto) fue diseñada para ser representativa a nivel nacional, de zona (rural/urbana), y para el sector del colegio (público/privado).

La calificación que da como resultado la prueba PISA es un número que puede ser comparado entre individuos y que tiene una interpretación clara con respecto a los conocimientos y competencias de la persona que resuelve la prueba. Un estudiante con una calificación menor a otro tiene peores conocimientos y competencias. Además, la calificación ubica al estudiante en uno de seis niveles posibles. Por ejemplo, una persona que está debajo del nivel 2 es una persona a la que le faltan herramientas para desenvolverse en las actividades de la vida cotidiana. En lectura, estar por debajo del nivel 2 significa la incapacidad de comprender un texto de forma global ni hacer inferencias sobre este. En matemáticas, estar por debajo del nivel 2 significa no estar en capacidad de hacer inferencias simples o hacer interpretaciones simples de resultados matemáticos. En ciencias, estar por debajo del nivel 2 significa que el estudiante no puede relacionar resultados científicos simples con elementos de su cotidianidad.

Entre 65 países que participaron en la prueba PISA 2009, Colombia está en la posición 58 en matemáticas, 52 en lenguaje y 54 en ciencias. Esto claramente muestra brechas significativas entre los estudiantes colombianos y los estudiantes de países con mayores niveles de ingreso. Dado que la prueba PISA es una prueba en la que la participación de países es voluntaria y en la que participan principalmente países desarrollados, es importante considerar la posibilidad de que estas comparaciones sean sesgadas. Para evitar este problema, hacemos dos tipos de comparaciones: primero, tenemos en cuenta el PIB *per capita* en la comparación y, después, hacemos comparaciones más detalladas entre Colombia y los países de América Latina que participaron en las pruebas en 2006 y 2009 por ser países similares a Colombia.

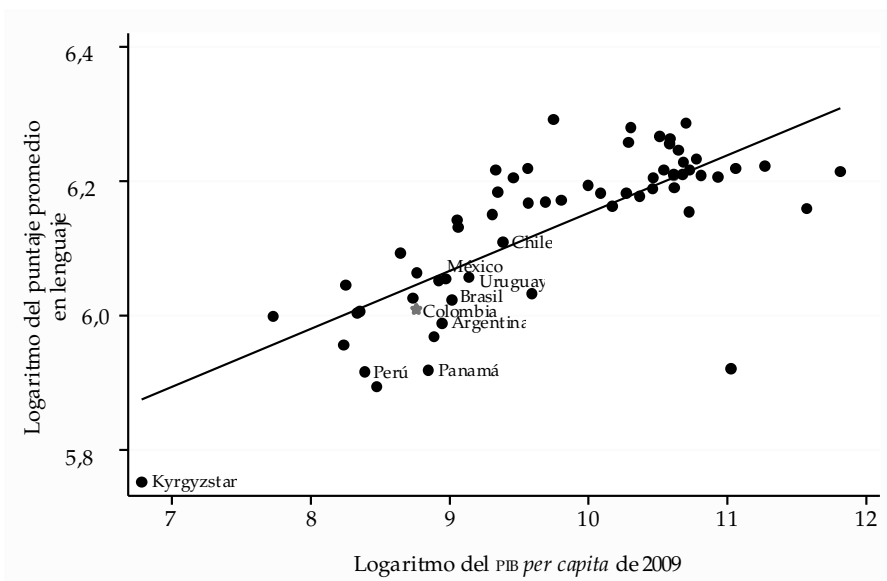
Los gráficos 4.2, 4.3 y 4.4 muestran la relación entre el PIB *per capita* y los resultados en matemáticas, lenguaje y ciencias en la prueba PISA para todos los países participantes en 2009. Los puntos corresponden a cada país, la estrella señala a Colombia; la línea corresponde a la regresión entre las dos variables. Los gráficos dejan ver que, en efecto, hay una relación positiva entre las dos variables, pero que Colombia está por debajo de la línea de regresión estimada. Esto implica que los resultados alcanzados por los estudiantes colombianos están por debajo del puntaje que se podría esperar de ellos según el PIB *per capita* de nuestro país.

Gráfico 4.2. Resultado promedio PISA de Matemáticas contra PIB *per capita*



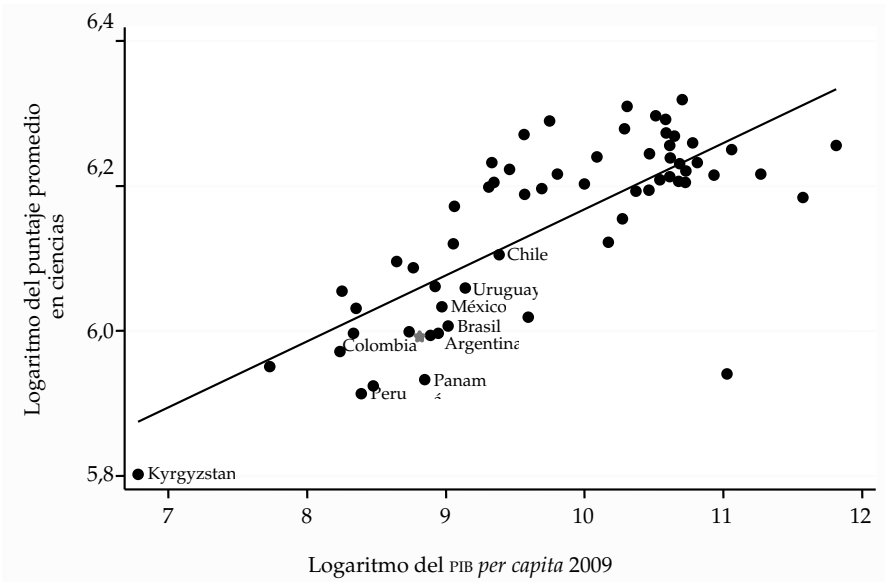
Fuente: PISA 2009, Banco Mundial.

Gráfico 4.3. Resultado promedio en la prueba PISA de Lenguaje contra PIB *per capita*



Fuente: PISA 2009, Banco Mundial.

Gráfico 4.4. Resultado promedio en la prueba PISA de Ciencias contra PIB *per capita*



Fuente: PISA 2009, Banco Mundial.

El cuadro 4.3 muestra los resultados promedio en la prueba PISA de 2009 de los seis países de América Latina que participaron en ella en 2006 y 2009. Se escogen estos países porque, como se mencionó anteriormente, son los más similares a Colombia entre aquellos que presentaron la prueba y hacen que la comparación sea más adecuada. En 2009, el país con mayor puntaje promedio de la región fue Uruguay que ocupó los puestos 48, 47 y 48, respetivamente, para matemáticas, lectura y ciencias. El cuadro deja ver también que se puede dividir estos seis países en dos grupos, un grupo con resultados considerablemente mayores que el otro; en el primero están Chile, México y Uruguay, y en el segundo, Brasil, Colombia y Argentina.

Las columnas 2, 5 y 8 del cuadro 4.3 muestran la diferencia entre el puntaje promedio de Colombia y el de los otros cinco países. Las diferencias son estadísticamente significativas, lo que indica que sí hay un rezago de Colombia frente a algunos de los otros países de la región. En particular, Uruguay, México y Chile siempre están mejor posicionados que Colombia.

El cuadro 4.4 muestra que la gran mayoría de los estudiantes colombianos que participaron en PISA 2009 estuvieron por debajo del nivel de

Cuadro 4.3. Puntaje promedio en PISA de Colombia y los países de la región, 2009

País	Matemáticas			Lectura			Ciencias		
	2009	Dif.	Pos.	2009	Dif.	Pos.	2009	Dif.	Pos.
Colombia	381	-	58	413	-	52	402	-	54
Argentina	388	7*	55	398	-15*	58	401	-1	56
Brasil	386	5*	53	412	-1	53	405	4*	53
Chile	421	40*	49	449	36*	44	447	46*	44
México	419	38*	51	425	12*	48	416	14*	50
Uruguay	427	46*	48	426	13*	47	427	25*	48

*Al 5 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

Fuente: Cálculos propios con datos tomados de PISA.

competencia 2. Este resultado indica que el cambio en la forma en que se está ofreciendo la educación en Colombia y la inversión en la misma son temas urgentes. De acuerdo con PISA, una proporción muy alta de los jóvenes escolarizados que tienen 15 años carecen de conocimientos y

Cuadro 4.4. Nivel de competencia en PISA de Colombia y los países de la región, 2009

País	Matemáticas		Lectura		Ciencias	
	Estudiantes por encima del nivel 5 (%)	Estudiantes por debajo del nivel 2 (%)	Estudiantes por encima del nivel 5 (%)	Estudiantes por debajo del nivel 2 (%)	Estudiantes por encima del nivel 5 (%)	Estudiantes por debajo del nivel 2 (%)
Colombia	0,03	71	0,3	47	0,1	55
Argentina	0,5	64	0,6	52	0,3	53
Brasil	0,6	70	1,0	50	0,4	55
Chile	0,9	51	0,9	30	0,7	32
México	0,5	51	0,2	40	0,1	48
Uruguay	1,6	48	1,2	41	1,1	43

Fuente: Cálculos propios con datos tomados de PISA.

competencias básicas en Colombia para desenvolverse en una sociedad moderna. Son jóvenes que no están en capacidad de entender un texto (47 %), no son capaces de tomar resultados científicos simples y relacionarlos con su cotidianidad (55 %) ni hacer inferencias simples a partir de resultados matemáticos (71 %).

Colombia participó en PISA en 2006 y en 2009, lo cual permite ver cómo fue el cambio entre los dos años en los niveles de conocimiento y competencias de los estudiantes que tomaron el examen. El dato importante es que Colombia se encontró entre los países que mostraron un mayor aumento en las tres pruebas. De los 65 países que participaron en PISA 2006 y 2009, Colombia es el país número 12 en el ordenamiento de mejora entre los dos años. El país logró mejoras en las tres áreas de conocimiento, algo que no ocurrió para todos los países latinoamericanos participantes.

4.2.2.2. Inequidades en la calidad de la educación

Para que el sistema educativo sea de buena calidad y sea un mecanismo a través del cual pueda aumentar la movilidad social, deben cumplirse ciertos requisitos de equidad en la calidad. De ser posible, el sistema ideal debería estar organizado de forma tal que las desigualdades con las que los niños vienen de sus hogares no se reflejen en los resultados finales de aprendizaje al finalizar la educación básica y media. La distribución de la calidad de la educación en Colombia se puede estudiar mediante los resultados de las pruebas PISA y Saber. El cuadro 4.5 usa datos de la prueba PISA y los cuadros 4.6, 4.7 y 4.8 se basan en datos de la prueba Saber. Como en la sección anterior, los resultados de la prueba PISA permiten comparaciones internacionales; los datos de la prueba Saber permiten mayor detalle en las comparaciones nacionales.

El cuadro 4.5 muestra los resultados en la prueba PISA para 2006 y 2009 según el tipo de colegio y según la educación de la madre del estudiante. Los resultados muestran que para todos los países los estudiantes de colegios privados tienen puntajes promedio superiores a los de los colegios públicos y el puntaje promedio aumenta con el nivel educativo de la madre del estudiante[13]. El cuadro también muestra indicadores de los cambios recientes en la distribución de la calidad de la educación[14].

13 Las categorías corresponden con las que usa PISA para estandarizar los niveles educativos en países diferentes; una categoría mayor corresponde a niveles educativos más altos.

14 En Gamboa y Waltenberg (2011) se encuentra un análisis comparativo de la desigualdad en calidad de la educación para los países de América Latina que participaron en PISA 2006 y 2009.

Cuadro 4.5. Puntajes promedio en las pruebas PISA 2006 y 2009 según tipo de colegio y educación de la madre

			Matemáticas			Lectura			Ciencias		
			2006	**2009**	**Dif.**	**2006**	**2009**	**Dif.**	**2006**	**2009**	**Dif.**
Colombia	Tipo de colegio	Público	361	369	8*	378	400	22*	379	389	10*
		Privado	415	430	15*	425	468	43*	429	455	26*
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	348	353	5	361	383	22*	368	374	6*
		Categoría 2 (b)	357	370	13*	386	405	19*	382	392	10*
		Categoría 3 (c)	394	406	12*	406	439	33*	407	426	19*
Argentina	Tipo de colegio	Público	354	363	9*	342	367	25*	364	372	8*
		Privado	434	433	-1	434	453	19*	444	451	7**
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	342	353	11*	334	357	23*	350	358	7**
		Categoría 2 (b)	375	385	9	372	395	23*	385	398	13
		Categoría 3 (c)	408	410	2	399	423	24*	419	427	8*
Brasil	Tipo de colegio	Público	353	373	20*	378	398	20*	375	393	18*
		Privado	473	485	12*	489	516	27*	488	505	17*
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	335	362	28*	361	386	25*	360	383	23*
		Categoría 2 (b)	367	383	16*	390	410	19*	384	400	15*
		Categoría 3 (c)	403	409	6*	424	437	12*	422	429	7*

Chile	Tipo de colegio	Público	385	398	13*	412	423	11*	409	425	16*
		Privado	431	438	7*	466	469	3	461	464	3
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	385	383	-2	413	406	-7**	412	407	-5
		Categoría 2 (b)	378	393	15*	413	421	8*	407	426	19*
		Categoría 3 (c)	442	440	-1	472	470	-2	468	465	-2
México	Tipo de colegio	Público	398	414	16*	402	420	18*	402	411	9*
		Privado	448	457	9*	459	468	9*	450	456	6**
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	379	393	14*	382	397	15*	385	390	5*
		Categoría 2 (b)	414	421	6*	421	427	6*	417	416	-2
		Categoría 3 (c)	438	446	8*	443	455	12*	439	445	6*
Uruguay	Tipo de colegio	Público	414	411	-3**	397	409	12*	416	411	-5*
		Privado	495	500	5	495	504	9*	496	501	5
	Educación de la madre	Categoría 1 (a)	384	390	5	367	387	20*	388	389	1
		Categoría 2 (b)	410	416	6	401	412	11*	417	414	-3
		Categoría 3 (c)	457	471	14*	443	474	31*	455	475	19*

*Al 5 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

**Al 10 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

a. Categoría 1: none + isced 1

b. Categoría 2: isced 2

c. Categoría 3: isced 3-6

Fuente: Cálculos propios con datos tomados de PISA.

Las conclusiones que se pueden obtener del cuadro 4.5 sobre la evolución de la distribución del aprendizaje en Colombia son tres. Primero, para todos los grupos considerados hubo mejoras en la prueba PISA entre 2006 y 2009; la única diferencia que no es estadísticamente significativa se halla en la prueba de matemáticas para los hijos de mujeres con el nivel más bajo de educación. Segundo, el cambio es más grande para los estudiantes de colegios privados que para los de colegios públicos. Además, en las pruebas de matemáticas y ciencias, se ve una mayor mejoría para los estudiantes que son hijos de mujeres de mayor nivel educativo, pero no es posible afirmar algo parecido en la prueba de lectura. Tercero, cuando se comparan estos resultados con los de los otros países de América Latina que participaron en las dos rondas de PISA, se ve que, aunque los otros países no tuvieron aumentos promedio tan importantes como Colombia, en la mayoría de esos países los aumentos más importantes fueron para los estudiantes de colegios públicos (la excepción es Brasil en la prueba de lectura para la diferencia entre estudiantes de colegios públicos y privados). El cuadro 4.5 también muestra que hay otros países que lograron mejoras importantes en los puntajes de hijos de mujeres menos educadas (Argentina y Brasil).

Los cuadros 4.6, 4.7 y 4.8 muestran también cifras sobre la distribución de la calidad de la educación, pero usan los resultados de las pruebas Saber. El cuadro 4.6 muestra los promedios en las pruebas Saber 5, 9 y 11 para

Cuadro 4.6. Puntajes promedio en las pruebas Saber 5, 9 y 11 por zona, 2009

Área	Saber 5			Saber 9			Saber 11		
	Zona Urbana	Zona Rural	Dif.	Zona Urbana	Zona Rural	Dif.	Zona Urbana	Zona Rural	Dif.
Lenguaje	308	280	28*	306	274	32*	49	47	2*
Matemáticas	307	282	25*	306	277	29*	46	42	4*
Ciencias Naturales	306	287	19*	306	278	28*	-	-	-
Ciencias Sociales	-	-	-	-	-	-	46	44	2*
Química	-	-	-	-	-	-	44	43	2*
Física	-	-	-	-	-	-	43	42	1*
Filosofía	-	-	-	-	-	-	45	44	1*
Biología	-	-	-	-	-	-	45	43	2*
Inglés	-	-	-	-	-	-	45	41	4*
Total	307	283	24*	306	276	30*	45	43	2*

*Al 5 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

Fuente: Cálculos propios con datos tomados del ICFES.

las zonas rural y urbana; la tercera columna de cada panel corresponde a la diferencia entre los promedios de las dos zonas. Los cuadros 4.7 y 4.8 muestran el resultado de la prueba según estratos socioeconómicos; en el primer panel están los promedios para cada estrato; en el segundo, las diferencias entre estratos consecutivos. La diferencia entre estos dos cuadros se debe a que el diseño de las pruebas implica formas diferentes de medir el estrato. En las pruebas Saber 5 y 9, el estrato es calculado para el colegio y no para el individuo; es un número que va de 1 a 4, siendo 4 el estrato más alto. En la prueba Saber 11, el estrato es calculado a nivel individual y corresponde con la estratificación oficial nacional; es un número que va de 1 a 6, siendo 6 el más alto.

Los resultados de los cuadros dan un mensaje claro: los conocimientos y competencias de los estudiantes colombianos están distribuidos de forma bastante desigual. Los estudiantes de la zona rural tienen peor desempeño que los de las zonas urbanas y los estudiantes de estratos socioeconómicos bajos se desempeñan peor que los de estratos socioeconómicos altos. Todas estas diferencias son estadísticamente significativas. Un mensaje similar se obtiene al calcular los resultados promedio en

Cuadro 4.7. Puntajes promedio en las pruebas Saber 5 y 9 por nivel socioeconómico del colegio, 2009

	Área	NSE				Diferencia		
		1	2	3	4	01-feb	02-mar	03-abr
Saber 5	Lenguaje	258	277	305	371	19*	27*	67*
	Matemáticas	260	278	305	367	18*	27*	62*
	Ciencias Naturales	267	281	302	365	14*	21*	63*
	Total	262	279	304	368	17*	25*	64*
Saber 9	Lenguaje	239	269	299	372	29*	30*	73*
	Matemáticas	243	270	298	373	27*	28*	76*
	Ciencias Naturales	245	272	297	372	26*	25*	75*
	Total	243	270	298	373	27*	28*	75*

* Al 5 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

Fuente: Cálculos propios con datos tomados del ICFES.

Cuadro 4.8. Puntajes promedio en las pruebas Saber 11 por nivel socioeconómico del estudiante, 2009

Área	Estrato del estudiante			Diferencia		
	Bajo	Medio	Alto	Medio-Bajo	Alto-Medio	Alto-Bajo
Lenguaje	45	48	53	3*	5*	8*
Matemáticas	42	47	56	5*	9*	14*
Ciencias Sociales	44	47	52	4*	5*	9*
Química	44	47	51	3*	4*	7*
Física	43	45	48	2*	3*	5*
Filosofía	40	43	47	3*	4*	7*
Biología	44	47	51	3*	4*	7*
Inglés	42	48	65	7*	16*	23*
Total	43	47	53	5*	8*	10*

*Al 5 % de significancia, según evidencia estadística se puede decir que los promedios son diferentes.

Fuente: Cálculos propios con datos tomados del ICFES.

estas pruebas por departamentos: la desigualdad entre departamentos también es importante[15].

4.3. La organización de la provisión de educación en Colombia: estado actual, reformas y programas recientes

Esta sección describe, de manera breve, la organización del sector educativo en Colombia, centrándose en tres grandes temas. Primero, se

15 El cuadro 4.5 requiere una explicación adicional. La diferencia entre los promedios en Saber 5 y 9 parecen ser mayores que las de Saber 11. En efecto, las primeras son del orden de media desviación estándar del puntaje en el sector urbano y las segundas varían entre un cuarto y un octavo de la desviación estándar del sector urbano. No puede concluirse, sin embargo, a partir de estos datos que las brechas en calidad de la educación se cierran en la educación media; la razón es que la cobertura en educación media aún es baja, como se ve en el cuadro 4.1, y no está distribuida de forma homogénea entre los sectores rural y urbano. De acuerdo con esto, la explicación más probable de este resultado está en la baja cobertura por cuya culpa puede haber una sobrerrepresentación de estudiantes con altas habilidades en la educación media.

describe la organización de la financiación y las competencias en la provisión de educación, teniendo en cuenta las reformas llevadas a cabo en 2011. Segundo, se muestran algunas estadísticas sobre la planta docente y se describe la regulación de la carrera docente vigente hoy en el país. Tercero, se discute la situación actual sobre la jornada escolar. Finalmente, se describen los resultados de las evaluaciones de impacto de los principales programas educativos implementados en los últimos años en el país.

4.3.1. Financiación y distribución de recursos

4.3.1.1. Fuentes de financiación y competencias del sector

Las bases de la financiación y organización de la educación en Colombia se encuentran en la Ley 715 de 2001. Con respecto al financiamiento, la ley describe el origen de los recursos y los lineamientos generales que deben guiar su distribución en el territorio nacional. Con respecto a la organización del sector, la ley establece las responsabilidades de distintos actores en la provisión de la educación.

El artículo 16 de esta ley señala que el sector educativo estará financiado mediante el Sistema General de Participaciones (SGP), el cual distribuirá los recursos entre municipios y distritos con base en la población atendida y la población por atender en condiciones de eficiencia y equidad[16]. En lo referente al primer criterio, la ley determina que la distribución debe llevarse a cabo a través de tipologías educativas que tengan en cuenta los niveles educativos (preescolar, básica y media) y las zonas urbana y rural. La fórmula específica para la distribución de recursos está presentada en los documentos CONPES y ha variado a lo largo de los años. El último cambio en esta fórmula se informó en 2011 en el CONPES 137.

Bajo esta nueva tipología, la distribución de recursos del SGP para la población atendida se basa en tres dimensiones de análisis: i) condiciones socioeconómicas e institucionales de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) (índice de desarrollo municipal y departamental, índice de desempeño fiscal, ruralidad de la ETC); ii) condiciones de atención y vulnerabilidad de la población (alumnos por docente, atención a la población rural y atención a la población vulnerable); y iii) condiciones

16 De acuerdo con la ley, los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para la educación. Los recursos para los municipios no certificados y los corregimientos departamentales serán transferidos directamente al departamento.

de desarrollo educativo (cobertura neta básica y cobertura neta media). Se construye un índice sintético para cada una de las dimensiones y se agrupan las ETC con condiciones similares en nueve grupos distintos. Luego, los recursos se reparten entre los nueve grupos, siguiendo una fórmula que garantiza la progresividad. En 2011, estos recursos fueron equivalentes al 80 % de los recursos del SGP destinados a la educación, lo que muestra su importancia dentro del presupuesto del sector. De acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), esta distribución corrige la sostenibilidad a futuro de las ETC y permite un superávit para invertir en conectividad, expansión de gratuidad en primaria y pago de deuda provisoria.

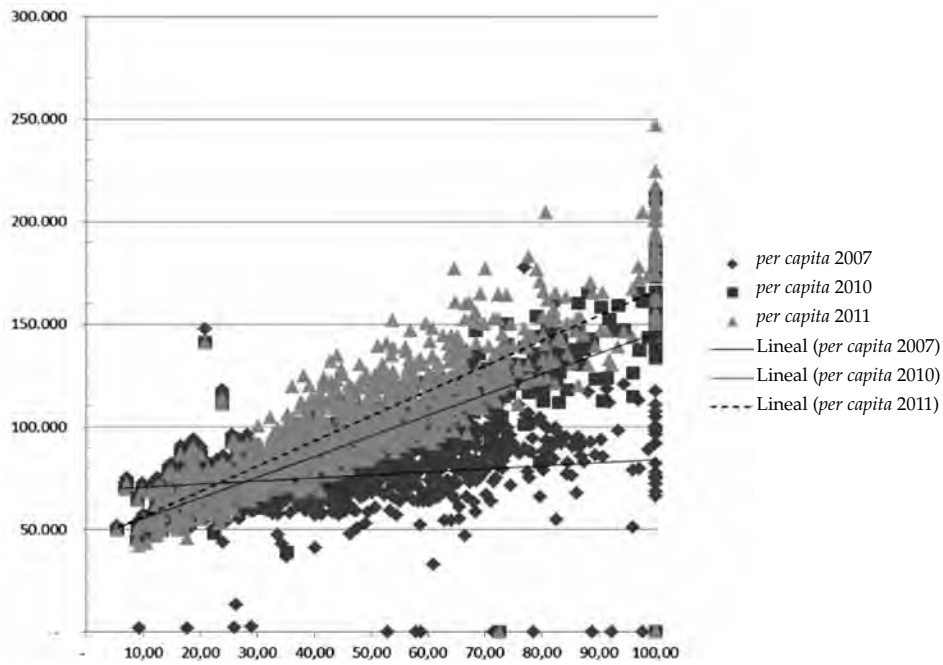
El MEN también modificó el mecanismo mediante el cual se reparten los recursos de calidad que se giran directamente a los municipios. En el pasado, estos se distribuían de acuerdo con la matrícula atendida en instituciones oficiales, ponderada por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este mecanismo generaba brechas significativas según las condiciones socioeconómicas[17]. Con el objetivo de revertir esta situación, el Decreto 1122 de 2011 reglamentó cambios importantes en la distribución de dichos recursos. De acuerdo con lo informado en el documento CONPES 141, estos se distribuirán según un criterio que tiene en cuenta cuatro elementos específicos: i) la matrícula total atendida; ii) el número de sedes con matrícula reconocida; iii) las condiciones de buen desempeño académico (medido con las pruebas Saber, tasa de repetición y deserción); y iv) mejoras en el desempeño académico (basados en variaciones en los mismos indicadores)[18]. El gráfico 4.5 muestra que esta nueva metodología permite que la distribución de recursos de calidad sea más equitativa. En el gráfico se presentan la asignación *per capita* y el NBI municipal para las tres formas más recientes de realizar esta distribución. Es claro que la pendiente ha aumentado en el tiempo con los cambios en la fórmula, lo que significa que la distribución se ha hecho más progresiva entre 2007 y 2011 en la medida en que se da mayores recursos a los departamentos con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas[19].

17 Por ejemplo, de acuerdo con el MEN (2011b), el decil más rico de municipios recibía el 28 % de los recursos para calidad.

18 Para los últimos dos criterios, los establecimientos educativos se comparan en grupos homogéneos que comparten características similares de NBI y condiciones socioeconómicas e institucionales, como ruralidad, número de sedes, tipo de oferta e índice socioeconómico de la matrícula (MEN, 2011b).

19 En los gráficos a los que se hace referencia se usa el índice de NBI de cada municipio que corresponde con el porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas; podría discutirse si es apropiado juzgar este método de acuerdo con la relación entre

Gráfico 4.5. Asignación *per capita* de la población atendida *vs.* NBI del municipio



Fuente: MEN (2011b).

Los capítulos I, II y III de la ley 715 de 2001 definen las competencias para la nación, las entidades territoriales, las instituciones educativas y los rectores, respectivamente. De acuerdo con esta ley, la nación está encargada de formular las políticas y los objetivos de desarrollo del sector, regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales, establecer las normas técnicas y curriculares en todos los niveles educativos, y reglamentar los concursos y la carrera docente. De igual manera, está encargada de distribuir los recursos del SGP, establecer incentivos para el logro de metas de cobertura y calidad, y definir, establecer y diseñar un sistema de información del sector, entre otras cosas.

Los departamentos están encargados de distribuir entre sus municipios no certificados los recursos del SGP, administrar las instituciones educativas y su personal docente y administrativo (incluyendo nombramientos, ascensos y traslados), evaluar el desempeño de rectores y directores

los recursos recibidos y el número de personas con NBI, pero eso debería hacerse en un trabajo diferente a este.

docentes, y distribuir entre los municipios las plantas departamentales del personal docente. Las competencias de los distritos y municipios certificados son muy similares a las de los departamentos con la diferencia de que la distribución de los recursos del SGP y del personal se da únicamente entre sus propios establecimientos educativos. Los municipios no certificados solo tienen la competencia de administrar y distribuir los recursos del SGP que se les asignen para el mantenimiento y mejoramiento de calidad, trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos y suministrar información al departamento y a la nación. Según el artículo 23 de esta ley, los municipios no certificados no podrán vincular o contratar docentes o directivos docentes para la prestación del servicio, ya que dicha función es exclusiva del respectivo departamento.

Por último, la ley establece que los rectores o directores de las instituciones educativas tienen la competencia de dirigir la preparación del Proyecto Educativo Institucional (PEI), dirigir y distribuir el trabajo de docentes y directivos docentes a su cargo, realizar la evaluación anual de desempeño de cada uno de ellos, imponer sanciones disciplinarias propias del sistema de control interno y administrar los recursos que por incentivos se les asignen.

A diferencia de la asignación de recursos por parte del SGP, las competencias de los diversos actores no han cambiado en los últimos años y siguen siendo aquellas plasmadas por la Ley 715 (que son las mismas de la Ley 30 de 1993). Adicionalmente, es importante notar que en Colombia el nivel de autonomía escolar y la participación de los padres en la toma de decisiones es bastante bajo, con excepción del currículo que sí está en manos de los colegios.

4.3.1.2. Regionalización y agrupación de las ETC

Dada la heterogeneidad y las brechas existentes entre las diferentes ETC, el MEN consideró importante afinar los criterios para descentralizar las políticas educativas y enfocarlas de acuerdo con las verdaderas necesidades de cada región. Para esto, decidió crear categorías de municipios de acuerdo con sus principales características, basándose en dos criterios. El primero es la regionalización en función del desarrollo endógeno, donde se tienen en cuenta el NBI, el analfabetismo, la densidad poblacional, la densidad financiera, la cobertura educativa y el índice de desempeño integral del municipio, entre otros. El segundo criterio es una tipificación de las ETC según énfasis de política educativa, teniendo en cuenta índices de cobertura, calidad, gestión, pertinencia y primera infancia.

Basado en estos dos criterios, el MEN dividió las entidades territoriales en tres grupos; esta agrupación se conoce como el semáforo debido a los nombres de cada grupo. El primer grupo, grupo rojo, está compuesto por las ETC que tienen los peores índices y que necesitan intervenciones integrales por parte del MEN. El segundo grupo, grupo amarillo, está conformado por las ETC que están rezagadas en indicadores específicos y, por lo tanto, el tipo de ayuda que necesitan de parte del MEN es mucho más concreto. Por último, el tercer grupo, de color verde, está compuesto por las ETC que cuentan con indicadores positivos, que requieren únicamente una política de sostenibilidad en el tiempo. Adicionalmente, vale la pena mencionar que esta regionalización coincide con la nueva tipología de distribución de recursos del SGP explicada anteriormente (gráfico 4.6).

4.3.1.3. Incentivos basados en resultados

En el MEN hay consciencia de la importancia de otorgar y crear incentivos basados en resultados de eficiencia y calidad de los establecimientos educativos. Teniendo en cuenta la disponibilidad de información existente en el país y la organización y la estructura básica del sector, durante 2011 se introdujeron dos reformas importantes que van encaminadas en el sentido adecuado.

La primera es el Decreto 1055 de 2011 que, en el artículo 6, establece que los rectores cuyas instituciones educativas tengan mejoras o que mantengan altos niveles de calidad recibirán un reconocimiento adicional equivalente a la última asignación básica mensual que devengó el año lectivo. En el componente de permanencia, el porcentaje de deserción intraanual del establecimiento educativo no podrá ser superior al 3 %. El componente de calidad será medido de forma diferente para cada tipo de establecimiento. Los establecimientos educativos que se encuentren en las categorías "muy inferior", "inferior", "bajo", "medio" y "alto" en la clasificación del examen de Estado del ICFES deberán mejorar en esta clasificación con relación al año inmediatamente anterior. Los establecimientos educativos que se encuentren en la categoría "superior" y "muy superior" deberán mantener o mejorar dicha clasificación.

La segunda reforma —relevante solamente para instituciones no oficiales— se relaciona con la fijación de matrículas de acuerdo con la calidad de la educación prestada en el sector privado. De acuerdo con el MEN, la fijación de tarifas de matrícula y pensión dependen de los resultados de la evaluación institucional sobre la calidad del servicio ofrecido. Estos resultados permiten la clasificación de los establecimientos educativos privados en tres grupos (de los mejores a los peores): Libertad Regulada,

Gráfico 4.6. Clasificación de ETC de acuerdo con nueva tipología y regionalización

Tipología nueva	Brechas			
		Intervenciones Integrales	Tratamiento por Énfasis (calidad-cobertura)	Sostenibilidad
	1		Barranquilla	Bogotá, Bucaramanga, Medellín, Rionegro, Sabaneta
	2		Cali, Soacha, Soledad	Armenia, Bello Evigado, Floridablanca, Itagüí
	3	Atlántico, Girardot	Cartagena, Cartago, Florencia, Sincelejo, Barrancabermeja, Ibagué, Montería, Neiva, Palmira, Piedecuesta, Popayán, Sogamoso, Tuluá, Villavicencio	Buga, Chía, Cúcuta, Duitama Facatativá, Fusagasugá, Manizales, Mosquera, Pasto, Pereira, Tunja, Yopal, Zipaquirá
	4	Malambo, Santa Marta, Ciénaga, Quibdó, Tumaco, Jamundí	Buenaventura, Apartadó, Riohacha, Valledupar, Girón, Ipiales	Dosquebradas
	5	Bolívar, Magangué, Maicao, Meta, Sahagún, Sucre, Magdalena	Antioquia, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Norte de Santander, Pitalito, Risaralda, Valle	Quindío
	6	Caquetá, Córdoba, Tolima, Turbo, Lorica	Boyacá, Cauca, Nariño, Santander, Huila	
	7	La Guajira, Chocó, Uribia		
	8	Arauca, Putumayo	Casanare	San Andrés
	9	Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada		

Fuente: MEN (2011).

Libertad Vigilada y Régimen Controlado. Aunque esta clasificación existía con anterioridad, la calidad de la educación de los estudiantes no se tenía en cuenta. A partir de la Resolución 7884 de 2011, dentro de cada régimen, los establecimientos educativos tendrán límites superiores en el aumento de estas matrículas que se basarán en los resultados de sus alumnos en las pruebas de Estado. Específicamente, los aumentos dependerán de si los establecimientos se encuentran en los rangos "alto", "superior" y "muy superior". Obviamente, los establecimientos educativos con un mejor nivel de resultados en estas pruebas están autorizados a un porcentaje de incremento mayor en sus matrículas.

4.3.2. Los docentes en Colombia

Según el MEN, en 2011 la planta docente de los colegios públicos estaba conformada por cerca de 314.000 profesores, divididos en educación preescolar, básica y media. Esta sección analiza las características educativas de los docentes que buscarán entrar al sistema y el régimen laboral que los cobija. La evidencia que existe al respecto permite concluir que las habilidades de los docentes son bajas en comparación con las de otros profesionales del país. Además, es posible observar las grandes ventajas que trajo el nuevo estatuto docente y los riesgos que podría traer la reforma de unificación que se está llevando a cabo en la actualidad.

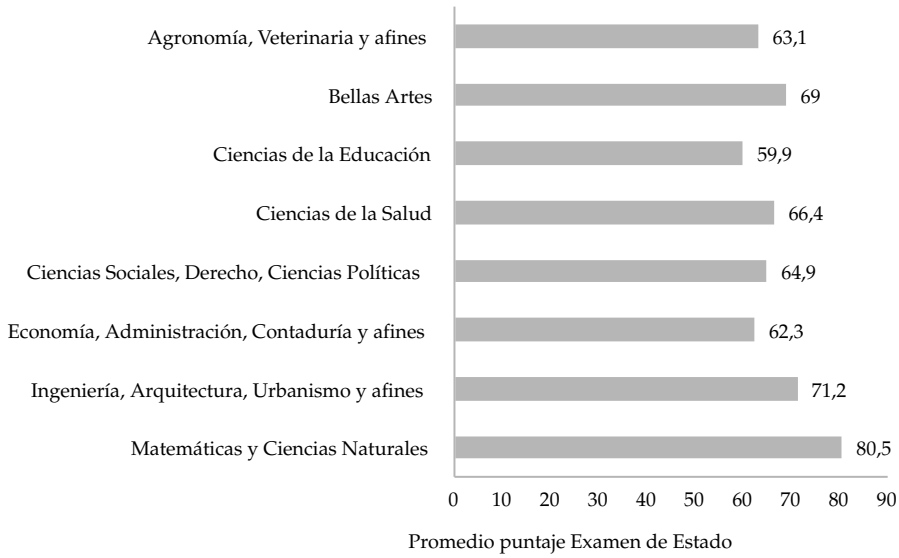
4.3.2.1. Características educativas de los futuros docentes

De acuerdo con los datos del MEN, cerca del 75 % de la planta docente en Colombia está conformada por bachilleres normalistas o por licenciados en educación, mientras que el 25 % restante lo conforman profesionales de otras áreas. En consecuencia, la calidad de los docentes depende, en gran medida, de la calidad educativa de los programas de licenciatura del país.

Gracias a la información contenida en el sistema de SPADIES, que incluye datos de todos los alumnos que entran al sistema de educación superior desde 1996 hasta 2009, es posible tener una idea de qué tipo de estudiante pertenece a las diversas áreas del conocimiento. El gráfico 4.7 muestra el puntaje promedio que tienen los alumnos en la prueba Saber 11 al momento de entrar a las diferentes áreas del conocimiento. El gráfico muestra que los alumnos con el menor puntaje promedio de todas las carreras son aquellos pertenecientes a las licenciaturas.

Esto es un claro indicio de que las personas que se están formando para ser los docentes de las nuevas generaciones son estudiantes con un menor

Gráfico 4.7. Promedio en el examen de Estado de acuerdo con tipo de carrera

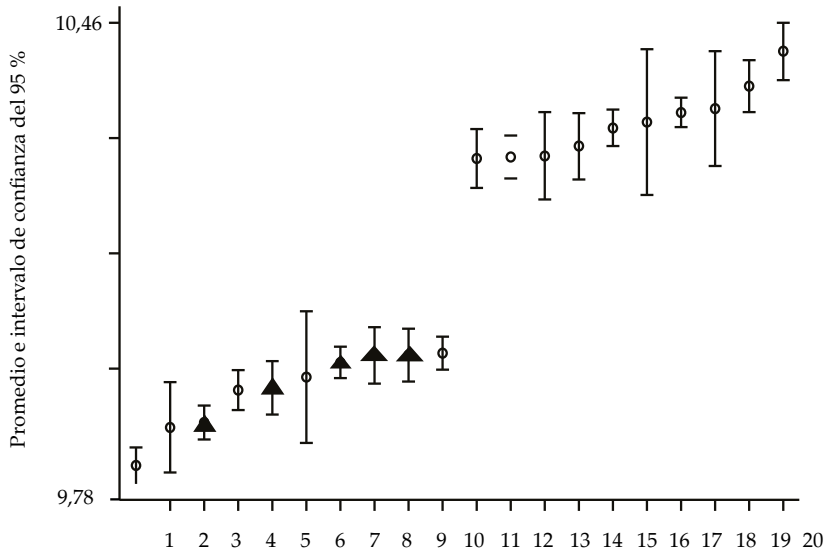


Fuente: SPADIES.

nivel de preparación académica. El problema se agrava aún más al analizar los patrones de deserción de estos estudiantes. Según datos de SPADIES, mientras que en todas las otras áreas del conocimiento los estudiantes que tienen un mayor puntaje en la prueba de Estado tienen una tasa de deserción significativamente menor, en el caso del área de licenciatura esto no ocurre. En particular, la tasa de deserción de alumnos con un puntaje alto es casi igual a la de alumnos con un puntaje de nivel medio. Lo que sugieren estas estadísticas es que no solo están entrando a prepararse como docentes los estudiantes más débiles en términos académicos, sino que, adicionalmente, los mejores dentro de este grupo o están saliendo del sistema educativo o, lo más probable, transfiriéndose a otras carreras.

Las características arriba descritas no serían preocupantes si, de alguna forma, el sistema de educación superior lograra igualar la calidad educativa de los estudiantes. Una forma de analizar si esto ocurre o no es mediante los datos de la prueba Saber Pro, el examen que presentan todos los alumnos de educación superior al final de sus carreras. A pesar de evaluar conocimientos en diferentes áreas, todos los estudiantes deben responder una prueba común sobre lenguaje. El uso de esta prueba permite tener un indicador de la calidad de los distintos profesionales al menos en su capacidad lectora. El gráfico 4.8 muestra las diez carreras

Gráfico 4.8. Promedio en comprensión lectora de Saber Pro 2009 según carrera



Normalistas superiores	Licenciatura	Economía
Instrumentación quirúrgica	en Ciencias sociales	Geología
Licenciatura en Pedagogía	Licenciatura en Ciencias	Medicina
infantil	naturales	Física
Educación física	Enfermería	Biología
Licenciatura en Matemáticas	Ingeniería Eléctrica	Ingeniería Química
Optometría	Ingeniería Ambiental	
Licenciatura en Humanidades	Ingeniería de Petróleos	
	Química	

Fuente: Cálculos de los autores usando datos de la Prueba Saber Pro 2009.

con los mejores y peores resultados promedio en esta prueba. En 2009, la prueba no era obligatoria para todos los programas de educación superior, pero sí era obligatoria para todos los estudiantes que estaban cerca de graduarse en los programas que escogían presentar la prueba; esto explica, por ejemplo, que en la prueba solo aparezcan programas con nombres "tradicionales". Como resultado, puede haber un sesgo de selección en la comparación de resultados en la prueba. El mensaje es que las diferencias en calidad medidas a través de esta prueba se mantienen por lo menos en el grupo de graduados de los programas participantes. Al comparar los puntajes en comprensión lectora en las pruebas Saber Pro 2009, es claro que los futuros docentes del país están concentrados en los programas con menores puntajes promedio, entre los programas

que presentan la prueba, y que hay una concentración muy alta de estos programas en el grupo con peores resultados. El sesgo de selección en la prueba no permite afirmar que estos resultados sean los más bajos de todos los graduados del país, pero sí permite decir que la forma de mejorar la calidad de la educación es atrayendo a mejores profesionales a la docencia o mejorando la calidad de los programas de formación de docentes de forma que los resultados de aprendizaje de estos profesionales sean más altos que los actuales.

4.3.2.2. Estatutos Docentes en Colombia

La carrera docente en Colombia está cobijada por un régimen laboral especial, llamado el Estatuto Docente. Dos terceras partes de la planta docente se rigen bajo el Decreto Ley 2277 de 1979, y el tercio restante se rige bajo el Decreto Ley 1278 de 2002. El Decreto Ley 2277 cobija a los profesores de mayor antigüedad que entraron a la carrera antes de la promulgación del Decreto Ley 1278. Los dos regímenes presentan grandes diferencias en cuanto al ingreso a la carrera, ascensos, retiros, remuneración y evaluación del desempeño.

En el estatuto antiguo, el único requisito para ingresar a la carrera docente era tener una profesión vinculada a la educación (bachiller pedagógico, perito o tecnólogo en educación, licenciado). Una vez en la carrera, tanto el ascenso como la remuneración del educador son regulados por el escalafón docente que clasifica a los profesores de acuerdo con la preparación académica, experiencia y méritos (estudios adicionales o publicaciones) en 14 niveles. Para ascender dentro del escalafón, los únicos requisitos son haber cumplido con un tiempo de permanencia mínima en el nivel anterior, generalmente tres años, y haber participado en capacitaciones internas. Es importante resaltar que el decreto no contempla la evaluación del docente en ninguna de las etapas del proceso de ingreso, ascenso o retiro, lo cual impide tanto incentivar a los mejores docentes como retirar del servicio a los que tienen peor desempeño. El salario de los docentes regidos bajo este estatuto se determina de acuerdo con el nivel en que se encuentren dentro del escalafón.

Con el fin de que el ingreso, ascenso y permanencia de los docentes se asociaran con su desempeño y no solo con el tiempo en el cargo, se expidió el Decreto Ley 1278 de 2002. Bajo este nuevo estatuto, la evaluación pasa a ser un elemento fundamental tanto para el ingreso como para el ascenso y permanencia en la carrera docente. Para ingresar, el aspirante debe aprobar el concurso docente que está constituido por una prueba de

competencias y conocimientos aplicada por el ICFES[20]. Adicionalmente, debe presentar una prueba psicotécnica, la evaluación de antecedentes y de la hoja de vida, una entrevista y, en caso de aprobar lo anterior, superar con éxito la evaluación del periodo de prueba.

Una vez aprobado el proceso, el educador es inscrito en el escalafón docente que también sufrió modificaciones. El nuevo escalafón establecido por el Decreto 1278 remplaza los 14 niveles anteriores por tres grados (normalistas y tecnólogos en educación, licenciados y profesionales, maestría y doctorado), cada uno de ellos con cuatro niveles de remuneración[21]. Para ascender de nivel, es necesario llevar por lo menos tres años dentro de la carrera, haber aprobado dos de las evaluaciones de desempeño que anualmente realiza el rector de la institución, y superar una prueba estandarizada de competencias[22]. Para ascender de grado, se necesita, además de lo anterior, contar con el título correspondiente.

Bajo el nuevo esquema, la escogencia del puesto de trabajo se hace siguiendo la orden de mérito. El profesor con la calificación más alta en el concurso escoge de primero entre las plazas disponibles y así sucesivamente. Este decreto también permite que profesionales diferentes a los licenciados puedan acceder a la carrera docente si tienen estudios en educación o un título de maestría o doctorado. Aunque el sindicato de educadores temía que estos profesionales desplazaran a los licenciados, esto no ha sucedido. Del total de profesores que entraron en 2010, solo el 21 % estudió programas distintos a las licenciaturas y, de estos, el 80 % está conformado por psicólogos que enseñan en primaria, ingenieros que entran a trabajar como profesores de matemáticas o de informática.

A pesar de la relevancia que tienen la evaluación y el mérito dentro del nuevo estatuto, su aplicación no ha sido exitosa en todos los aspectos. El primer problema en su aplicación es que hubo una demora injustificada en el inicio del proceso de ascenso y reubicación. Este proceso, diseñado para incentivar a los profesores, se hace mediante un concurso público; el primer concurso se realizó en 2010, aunque los primeros docentes contratados bajo el nuevo decreto entraron al sistema en 2004 por lo que

20 Desde la expedición del Decreto 1278 se han realizado seis concursos docentes que han permitido el ingreso de cerca de 94.000 educadores.

21 Los cuatro niveles de remuneración van de A a D, siendo D el de mayor salario. Al ingresar o cambiar de grado, se entra al nivel A.

22 Mientras que la prueba de ingreso se aprueba con el 60 % de respuestas correctas, la prueba de competencias para ascenso se pasa con el 80 %. La primera prueba de competencias para ascenso se realizó en julio de 2011.

las primeras pruebas debieron ocurrir en 2008. Adicionalmente estas pruebas deberían llevarse a cabo anualmente para que todas las cohortes tengan la oportunidad de ascender en los tiempos establecidos y esto tampoco ha ocurrido de esta forma. Así, aunque todavía faltan esfuerzos adicionales por parte del MEN en cuanto a las pruebas de competencias, los avances han sido importantes y vale la pena resaltarlos[23].

Por otra parte, los avances en los resultados de las evaluaciones anuales son bastante pobres. Por un lado, aunque estas están reglamentadas, aún no se aplican de manera integral en el país. Por otro, aunque el estatuto contempla el despido por bajo desempeño en las evaluaciones anuales, esta medida casi nunca se ha usado. De acuerdo con los funcionarios del MEN, esto se debe a que los rectores, a pesar de haber sido capacitados sobre el tema, aún no están acostumbrados a las evaluaciones, y menos a los despidos, que no existían bajo el sistema anterior. Sin embargo, en algunas regiones, como Cundinamarca, ya se han presentado casos de retiro por bajo desempeño.

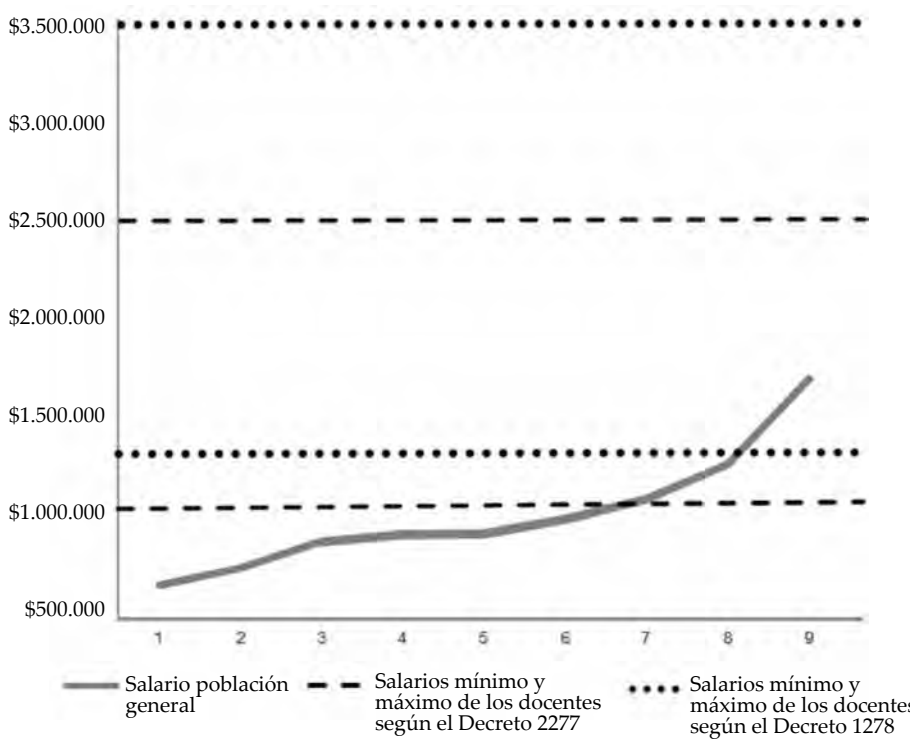
Son claras las diferencias en el nivel de exigencias a los docentes en cuanto al ingreso, ascenso y permanencia entre los dos estatutos. El Decreto Ley 1278 introdujo incentivos adecuados para que los profesores dedicaran mayor atención a su desempeño dentro de las aulas. Este estatuto también tiene unas características que son ventajosas para los docentes en términos de remuneración y tiempo de ascenso en caso de cumplir satisfactoriamente con las evaluaciones. Por ejemplo, el salario de entrada de un bachiller normalista es 26 % más alto en el nuevo escalafón, y el tiempo que le toma llegar al nivel más alto posible es de siete años. Bajo el Decreto Ley 2277, a pesar de que el ascenso es automático, llegar al nivel equivalente tomaría once años y el salario final sería menor en un 127 %. En el caso de un licenciado con especialización, llegar al nivel más alto del escalafón anterior (nivel 14) podría tomar hasta 24 años y su salario sería 6 % menor que el de alguien similar en el sistema actual donde solo tomaría siete años llegar a ese nivel si se cumplen satisfactoriamente todas las evaluaciones de desempeño y competencias.

Un elemento muy importante de la política de docentes es la remuneración, puesto que de esto depende, en gran medida, que el país logre atraer a la profesión docente a profesionales de altas habilidades. Los gráficos 4.9 y 4.10 sitúan los salarios de los docentes del sistema de educación

23 Una ventaja adicional del sistema de competencias es que este le permite al MEN presupuestar los recursos requeridos, evitando las deudas recurrentes que se generaban bajo el estatuto antiguo debido a la automaticidad de los ascensos.

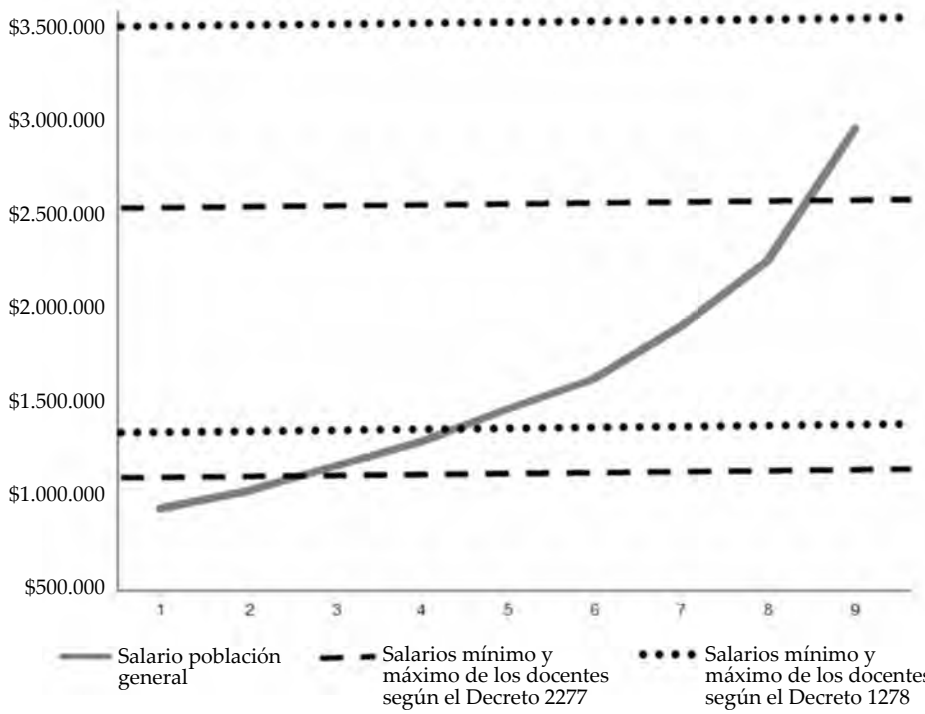
pública en la distribución salarial colombiana para mostrar que los salarios de los profesores no parecen ser malos en Colombia. El gráfico 4.9 usa datos de todos los trabajadores; el gráfico 4.10 usa solo datos de los trabajadores con educación técnica, universitaria o de posgrado. En ambos gráficos se utiliza información de los trabajadores tanto formales como informales. En los dos gráficos se muestran los esquemas salariales con el antiguo y con el nuevo escalafón. En este último caso, solo se presentan los salarios de los profesores con y sin maestría, pero no el de los profesores con doctorado. Claramente, el nuevo escalafón mejoró las condiciones salariales de los docentes. Con el nuevo escalafón, los docentes empiezan en el quinto decil de la distribución total de ingresos laborales en Colombia, mientras que en el antiguo empezaban en el tercer decil; el nuevo escalafón también les permite llegar más lejos en su nivel de salario. Los gráficos 4.9 y 4.10 permiten acercarse a la respuesta a la pregunta de qué tan bien remunerados están los docentes en Colombia. Un posible problema que existe en la comparación que se hace es que no

Gráfico 4.9. Deciles de la distribución del ingreso mensual de los asalariados en la población total



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares 2009, DANE; MEN (2011).

Gráfico 4.10. Deciles de la distribución del ingreso mensual de los asalariados en la población con educación superior



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares 2009, DANE; MEN (2011).

se discrimina por edad, experiencia o nivel de estudios. Por esta razón, la conclusión que parece ser robusta a partir de los gráficos es que el salario de enganche de los docentes del sector público en Colombia puede ser apropiado. No obstante, es posible que los aumentos que tengan los profesores a partir de ahí no sean adecuados. Se presenta evidencia econométrica al respecto de la primera de estas conclusiones en Gaviria y Umaña (2002), quienes encuentran que, controlando por características socioeconómicas, los docentes públicos en el país obtienen un ingreso laboral 8 % superior que el resto de los trabajadores colombianos. Sin embargo, es importante recalcar que, en ambos casos, las comparaciones se están llevando a cabo teniendo en cuenta todos los trabajadores sin considerar si son formales o no y el tipo de ocupación que tienen.

4.3.3. La jornada escolar en Colombia

Basada en las conclusiones de la Misión de Sabios, la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 85 establece que la educación pública se debe ofrecer en una única jornada. Desafortunadamente, estamos lejos de esa realidad. No solo muy pocas ciudades trataron de implementar dicha política en el país, sino, además, los pocos esfuerzos que se hicieron cesaron a comienzos del milenio. A nivel del territorio nacional, se podría decir que impera el sistema de la doble jornada.

Datos de 2009, presentados por Bonilla L. (2011) y resumidos en el cuadro 4.9, muestran que únicamente el 10 % de los estudiantes de básica y media que asisten a colegios públicos lo hacen en una jornada completa. Por otro lado, este porcentaje para los estudiantes de instituciones privadas llega al 45 %. Adicionalmente, Bonilla L. (2011) muestra que la probabilidad de asistir a una institución de jornada completa está altamente correlacionada con el nivel socioeconómico de las familias. De acuerdo con las estimaciones del autor, únicamente el 26,6 % de los estudiantes pertenecientes a hogares con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual vigente (smmv) asiste a una institución que ofrece jornada completa. Este mismo porcentaje para familias que superan los 10 smmv llega casi a un 75 %.

4.3.4. Éxitos y fracasos de programas del sector educativo en Colombia

Durante los últimos años, el país ha introducido diversos programas a gran escala con el objetivo fundamental de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la educación pública en Colombia. Estos se pueden dividir en dos grandes grupos: programas de subsidio a la oferta y

Cuadro 4.9. Jornada escolar en Colombia

	Sector oficial			Sector no oficial		
	Primaria	**Secundaria**	**Media**	**Primaria**	**Secundaria**	**Media**
Jornada completa	10,6	9,3	9	45,6	47,9	43,4
Jornada mañana	57,4	55,5	53,2	38,5	27,9	27,4
Jornada tarde	23,4	26	24,7	13,4	9,4	6,3
Noche o sabatina-dominical	8,6	9,2	13,1	2,4	14,9	22,9

Fuente: Bonilla L. (2011).

programas de subsidio a la demanda. Esta sección resume los principales resultados de aquellos programas que han tenido evaluaciones de impacto rigurosas, y las principales lecciones que podemos aprender de ellos[24].

4.3.4.1. Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES)

PACES fue un programa desarrollado entre 1991 y 1997, que otorgaba bonos para educación secundaria en planteles privados a estudiantes de bajos recursos. El programa, financiado parcialmente por el Banco Mundial, asignaba estos bonos a estudiantes provenientes de escuelas primarias públicas que fueron previamente aceptados en un colegio privado participante. Cuando la demanda de bonos superaba la oferta, la asignación se realizaba mediante lotería. La permanencia en el programa dependía de la aprobación del año escolar. Durante su vigencia, se entregaron más de 125.000 bonos que cubrían más de la mitad del costo anual de un colegio privado promedio en las principales ciudades del país.

Diferentes evaluaciones de impacto del programa han encontrado que fue un éxito en diversos aspectos. Angrist et al. (2002) muestran que, tres años después de entrar a PACES, los beneficiarios tienen, en promedio, 0,1 año más de educación y la probabilidad de aprobar el octavo grado es 10 % mayor que la de quienes no recibieron el bono. Adicionalmente, se encontró que los beneficiarios trabajan menos horas y la probabilidad de estar conviviendo con un compañero sentimental es menor. Posteriormente, Angrist et al. (2006) evalúan el impacto de largo plazo del programa y encuentran que los beneficiarios tienen mayor probabilidad de graduarse de media y mejor desempeño en las pruebas de matemáticas y lenguaje. Ambos estudios afirman que los beneficios del programa provienen de: i) las condiciones del programa que incentivan el esfuerzo personal para no perder el año; ii) la mejor calidad de los colegios privados participantes frente a los colegios públicos; y iii) el programa permite acceso a los beneficiarios, que de una forma u otra habrían asistido a una institución privada, a colegios más costosos y de mejor calidad.

Una crítica habitual a este tipo de programas es que solo pueden ser redistributivos sin generar mejoras de eficiencia. En una evaluación reciente, Bettinger, Kremer y Saavedra (2008) demuestran que los efectos

24 Aunque existen en el país numerosas y valiosas intervenciones por parte del sector privado, estas no cuentan con evaluaciones de impacto hechas a profundidad y con el rigor suficiente para detectar causalidades. Debido a esto, esta sección se centra exclusivamente en políticas gubernamentales.

positivos del programa no son meramente redistributivos, sino que provienen de una educación más adecuada. Por último, Saavedra et al. (2012) muestran que los efectos son altamente positivos a largo plazo también. Encuentran, específicamente, que aquellos que accedieron al programa de becas tienen una mayor probabilidad de entrar al sistema de educación superior (10 %) y de permanecer en él (25 %), mayor probabilidad de acceder a becas gubernamentales (100 %) y mayores niveles de salario (8-10 %).

4.3.4.2. Familias en Acción

Familias en Acción es un programa creado en 2001 por el gobierno nacional para "contribuir a la formación de capital humano de las familias en extrema pobreza"[25]. El programa consiste en transferencias de dinero condicionadas a que los menores de edad beneficiados cumplan con objetivos preestablecidos en nutrición, salud y educación. Siguiendo el ejemplo del programa mexicano Oportunidades (que antes se llamaba Progresa), las transferencias se hacen a la madre de cada menor mediante una cuenta bancaria (inicialmente se entregaba dinero en efectivo). Originalmente, el programa cubría la población clasificada en nivel SISBEN 1 (pobreza extrema) de las poblaciones de menos de 100.000 habitantes. Sin embargo, el programa se ha expandido llegando a casi todos los municipios del país.

En una primera evaluación, Attanasio et al. (2005) estudian el impacto del programa sobre los niveles de escolaridad en las poblaciones iniciales luego de dos años de tratamiento. Encuentran que, para los menores entre 14 y 17 años, el incremento en la asistencia es de 5,5 %. Para los niños entre 8 y 13 años, solo encuentran efectos (cercano al 3 %) para aquellos que residen en áreas rurales. En áreas urbanas, el efecto del programa en la población entre 8 y 13 años no es significativo, posiblemente debido a la alta tasa de escolaridad existente en esas zonas desde antes de la aplicación de Familias en Acción. Otros estudios se han interesado en el efecto de Familias en Acción sobre el desempeño escolar. García y Hill (2009) encuentran que el programa tiene un efecto positivo en niños de 7 a 12 años de las zonas rurales, y que tiene un pequeño efecto negativo en los adolescentes, particularmente los de áreas rurales. Báez y Camacho (2011) estudian los efectos de Familias en Acción sobre la formación de capital humano en el largo plazo y encuentran un efecto positivo sobre

25 http://estadisticas.comunidadandina.org/estadisticasandinas/CANPS/archivos/0201.pdf

la probabilidad de graduarse de bachillerato (de 4 a 8 % mayor para los participantes de áreas rurales), pero no encuentran un efecto significativo sobre el resultado en la prueba Saber 11. Finalmente, Cortés, Gallego y Maldonado (2011) evalúan el efecto de Familias en Acción sobre el embarazo adolescente y encuentran un efecto promedio que no es significativo; son obstante, hallan que, para estudiantes de ciertas edades y ciertos grados, el programa ha aumentado el embarazo adolescente[26].

4.3.4.3. Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar

Este programa, diseñado por la Secretaría de Educación del Distrito Capital (SED) en 2005, tiene como objetivo aumentar la asistencia y disminuir la deserción escolar y el trabajo infantil mediante transferencias condicionadas de dinero, similares a las de Familias en Acción. Con la finalidad de encontrar formas de aumentar su impacto, la SED inicialmente aplicó una prueba piloto con variaciones del programa, usando tres subsidios diferentes en dos localidades de Bogotá:

i) Tipo 1 (Básica): Transferencia mensual de $30.000 si el estudiante asiste al 80 % de las clases de cada mes, durante los 10 meses del año escolar. El pago se hace cada dos meses en una cuenta de ahorros. El estudiante sale del programa si no aprueba el grado durante dos años seguidos, incumple la meta de asistencia en dos bimestres sucesivos, o si es expulsado del colegio.

ii) Tipo 2 (Programa de ahorro): El estudiante recibe $20.000 por cada mes en el que cumpla la meta del 80 % de asistencia. El pago se hace bimensualmente en una cuenta de ahorros. La diferencia de $10.000 frente al programa básico se ahorra y se transfiere al estudiante durante el periodo de matrículas para el siguiente año escolar. Las condiciones de salida son las mismas que en la versión básica.

iii) Tipo 3 (Programa de educación superior): El estudiante recibe $20.000 por cada mes en el que cumpla la meta del 80 % de asistencia. El pago se hace bimensualmente en una cuenta de ahorros. Al momento de graduarse, el estudiante recibe $600.000 si entra a una institución

26 El estudio del impacto de este programa sobre el embarazo adolescente podría estar afectado por el efecto del mismo subsidio sobre la deserción. Al respecto, se puede decir que las estimaciones de Cortés, Gallego y Maldonado (2011) incluyen una estrategia de estimación que reduce la posibilidad de que el efecto de Familias en Acción y el Subsidio Educativo esté escondiendo una reducción en la deserción causada por la maternidad temprana.

de educación técnica o superior. En caso de no hacerlo, puede reclamar el mismo monto, pero un año después de haberse graduado.

La modalidad que fue finalmente implementada corresponde con el tipo 2.

Barrera et al. (2011) analizan el impacto de esta prueba piloto y encuentran que los beneficiarios del programa tienen mayores tasas de asistencia al colegio, de aprobación del año escolar, de graduación (4,0 %) y de ingreso a una institución de educación superior o técnica (23 %). Además, encuentran que los subsidios que posponen parte de las transferencias mejoran sustancialmente la permanencia en el colegio y el acceso a la educación superior sin disminuir los efectos sobre la asistencia a clase. Por último, los autores afirman que los subsidios tipo 1 y 2 reducen el número de horas semanales trabajadas en un tercio, mientras que el subsidio tipo 3 lo hace en más de un 50 %. Gallego, Cortés y Maldonado (2011) también evalúan el impacto del Subsidio Educativo sobre el embarazo adolescente y encuentran que el programa es responsable de una reducción importante del fenómeno.

4.3.4.4. Gratuidad

El programa de Gratuidad fue implementado en Bogotá por la SED en 2004. Este programa pretendía aumentar la cobertura a través de la reducción de los costos educativos para los estudiantes de menores recursos. En particular, el programa se componía de tres elementos: i) eliminación de costos complementarios para estudiantes de grado cero; ii) eliminación de costos complementarios para los estudiantes de educación básica (primero a noveno) clasificados en SISBEN 1; iii) eliminación de matrícula y costos complementarios para los estudiantes de grados décimo y 11° clasificados en SISBEN 1 y reducción cercana al 50 % en la matrícula y los costos complementarios para los estudiantes de grados 10º y 11° clasificados en SISBEN 2.

Barrera et al. (2007) encuentran que el programa aumenta en 3 % la probabilidad de estar matriculado para los niños en edad de estar en educación básica, pertenecientes a SISBEN 1. Además, este efecto es mayor para los niños que, de no existir el programa, no estarían estudiando. En educación media (grados 10º y 11°) se observa que la probabilidad de estar matriculado aumenta en 6 % para los menores que pertenecen a SISBEN 2, pero no existe efecto sobre quienes pertenecen a SISBEN 1.

Gratuidad empezó a implementarse en Colombia en 2008 para algunos grupos socio-económicos desfavorecidos; se generalizó en 2011 para el

grado cero y primaria y en 2012, hasta grado 11. La generalización de gratuidad desde 2012 no ha implicado un aumento en los recursos, sino una reasignación de los recursos de las transferencias a las entidades territoriales.

4.3.4.5. Colegios en Concesión

Colegios en Concesión es un programa implementado en 1999 por la Secretaría de Educación de Bogotá con el fin de usar la experiencia de colegios privados de calidad en la administración y el desempeño de colegios públicos (Rodríguez, 2005)[27]. En Bogotá, el gobierno distrital construyó 25 colegios con capacidad de 800 a 1.200 estudiantes en zonas de bajos recursos y una oferta educativa limitada para posteriormente licitar su operación (Sarmiento et al., 2005). Bajo este esquema, el concesionario se compromete a cumplir con parámetros de calidad por 15 años, ofreciendo un programa pedagógico que incluye jornada escolar única y programa nutricional. A cambio, el concesionario recibe un monto fijo anual por estudiante. En caso de no cumplir las metas durante dos años consecutivos, el distrito puede terminar la concesión (Rodríguez, 2005). A diferencia de los colegios públicos tradicionales, en estos colegios, el concesionario tiene autonomía para manejar los recursos a través del rector, incluyendo la planta de profesores. Con esto se pretendía reducir la rigidez administrativa de los colegios públicos, generar transferencia de experiencias desde la institución privada y crear economías de escala en su gestión. La construcción de colegios adicionales fue suspendida al cambiar la administración distrital en 2002 (Pava, 2010).

Las evaluaciones del programa muestran mejoras moderadas en el desempeño académico y disminución en la deserción escolar, aunque estos efectos son heterogéneos entre los concesionarios. Sarmiento et al. (2005) encuentran que los colegios concesionados ofrecen una propuesta pedagógica diferenciada y un mejor manejo de los recursos. Sin embargo, los resultados en deserción, repetición y calidad son similares a los colegios públicos tradicionales. Usando una metodología de pareo, Barrera (2006) encuentra que la deserción escolar no solo disminuye en los colegios concesionados en un 1,7 %, sino que, gracias a los programas comunitarios que desarrollan, la deserción también disminuye en los colegios públicos cercanos. Adicionalmente, el desempeño de las concesiones en las pruebas

27 Cartagena, Medellín y Valle introdujeron programas de educación contratada con algunos elementos similares al de Bogotá (Banco Mundial, 2006). Una evaluación del programa de Medellín es realizada por Barrientos y Ríos (2007).

de matemáticas y lenguaje del examen de Estado de 2003 era superior en 2,4 % y 4 %, respectivamente. En este resultado coinciden otras evaluaciones, como Pava (2010) y Bonilla J. (2011), quienes advierten que los resultados positivos dependen de la calidad del concesionario. Bonilla J. (2011) atribuye los resultados a la estructura de los colegios, donde la permanencia de los profesores está sujeta al buen desempeño de los estudiantes y al contrato usado para la concesión, el cual desincentiva reducciones de costos que afecten la calidad de las clases.

Un caso que vale la pena resaltar, aunque no se trate de colegios en concesión sino de un esquema similar, es el de Fe y Alegría, una red de colegios privados y de programas de desarrollo comunitario creada en 1971. Esta red, de orientación católica, contaba en 2009 con 61 colegios a nivel nacional y más de 72.000 estudiantes de preescolar, primaria y secundaria. Parra & Wodon (2010) evalúan el desempeño en secundaria de los estudiantes en estos colegios y encuentran resultados mixtos. El desempeño de estos colegios es similar y, en muchos casos, superior al de otros colegios durante el periodo 1998-2003. Para el último año, sin embargo, los resultados de los colegios de Fe y Alegría son significativamente inferiores a los del grupo de control.

4.3.4.6. Proyecto de Educación Rural (PER)

El PER es uno de los proyectos educativos más grandes implementados en Colombia, el cual comenzó en 2002 y ha tenido el apoyo del gobierno central y el Banco Mundial. El programa introdujo, en distintas sedes educativas rurales, modelos de educación flexibles, diseñados y escogidos según las características particulares de sus estudiantes[28]. Con ello se buscaba, entre otras cosas, aumentar la cobertura y la calidad educativa en el sector rural y fortalecer la capacidad de gestión de los municipios e instituciones educativas rurales. Para alcanzar estos objetivos, el proyecto reparte material educativo especializado a las sedes y forma a los docentes en el modelo de educación flexible que sea más apropiado para ellos. En la actualidad, el proyecto continúa en ejecución en el país.

La única evaluación de impacto del programa fue realizada por Rodríguez et al. (2010), quienes estudian la primera de las etapas de intervención. Los autores encuentran que el programa aumentó la tasa de aprobación en 4,7 puntos porcentuales, disminuyó las tasas de reprobación en 1,4

28 Dentro de los modelos educativos que el PER lleva a las sedes rurales del país se encuentran Escuela Nueva, SER, CAFAM, Telesecundaria, Pre-escolar (no) escolarizado, entre otros.

puntos y la deserción, en 3,2 puntos. Los resultados en calidad basados en las pruebas Saber 5 y 9 indican que únicamente se dieron mejoras para el caso de lenguaje y estas fueron moderadas. Por último, los cálculos de costo-beneficio indican que el programa es altamente rentable con una tasa interna de retorno (TIR) cercana al 20 %.

4.3.4.7. Computadores para Educar (CPE)

CPE, liderado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es el mayor oferente de TIC en las sedes educativas públicas a nivel nacional. Desde el año 2000, ha logrado generar el acceso a computadores a más de tres millones de estudiantes en 14.349 sedes educativas. El programa se divide en tres fases. La primera es de acceso, donde se hace entrega a la escuela de un computador por cada 20 estudiantes. En la siguiente fase, se realiza la formación docente a través de la cual se busca generar habilidades básicas para lograr la apropiación de las TIC en las sedes educativas y comunidades beneficiadas[29]. La última fase es la de mantenimiento y reposición de los computadores.

La primera evaluación de impacto del programa es la de Barrera y Linden (2009). Basados en información experimental, los resultados sugieren que el programa logró incrementar el número de computadores en las instituciones académicas y su uso por parte de los estudiantes. Sin embargo, no encuentran resultados significativos en las pruebas de lenguaje ni de matemáticas a excepción de los resultados encontrados para los alumnos de grado noveno. En una segunda evaluación, Sánchez et al. (2011) sugieren que CPE tiene impactos significativos en la disminución de la deserción estudiantil (5,9 puntos porcentuales), en el incremento de los puntajes promedio de las pruebas (0,14 desviaciones estándar) y en el ingreso a la educación superior. Pueden existir dos explicaciones para la diferencia entre los resultados de Barrera y Linden (2009) y los de Sánchez et al. (2011). En primera instancia, las diferencias pueden surgir debido al uso de distintas metodologías de evaluación utilizadas en los dos estudios. Mientras que el primer estudio evalúa el resultado a través de una metodología de aleatorización, el segundo lo hace a través de variables instrumentales. Una segunda explicación para la diferencia en resultados puede ser que la primera evaluación se realizó muy cerca de la implementación del programa, mientras que la segunda se efectuó un tiempo

29 Este elemento es importante. Es difícil que un programa de llevar computadores a los colegios tenga éxito sin que, además, tenga un componente pedagógico.

después, y que estos resultados solo se observan en el largo plazo, algún tiempo después de implementado el programa.

4.4. Principales lecciones de experiencias internacionales

En esta sección se discuten las estrategias más importantes que se han usado alrededor del mundo con la intención de mejorar la calidad de la educación. Se hace énfasis en estrategias que han sido evaluadas con métodos de identificación claros y creíbles.

Las políticas que se examinan son: i) políticas de profesores y ii) reformas al sistema de provisión de la educación. En el primer grupo están las políticas que buscan mejorar las características de los profesionales que trabajan como docentes y las políticas que tratan de introducir mejores incentivos. En el segundo grupo están las que proponen reformas al sistema de provisión de educación para otorgar mayor autonomía a los profesores y rectores o para incentivar la participación del sector privado en la provisión de educación.

Una primera aproximación al efecto de este tipo de reformas se encuentra en trabajos que usan las diferencias entre países o regiones para estudiar si las diferencias en estas dimensiones (incentivos a los estudiantes, incentivos a los profesores, o presencia de esquemas menos centralizados) están relacionadas con mejores resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas. Por ejemplo, Woessmann (2011) y Figlio y Kenny (2007) muestran que en los países donde se hacen ajustes a la compensación de los profesores según los resultados de los estudiantes tienen mejores resultados promedio. En la misma línea, Woessmann (2007) muestra que en países donde los colegios tienen autonomía y donde hay mayor competencia entre los colegios los resultados en pruebas estandarizadas también son más altos. Sobre el efecto de las características de profesores hay otro tipo de evidencia, como la que ofrecen los reconocidos casos similares al de Finlandia, donde la docencia es una profesión que atrae a los mejores profesionales y donde los estudiantes son reconocidos por sobresalir en las pruebas estandarizadas internacionales.

Esta evidencia es sugestiva, pero no es concluyente. Las correlaciones encontradas en esos estudios pueden explicarse por variables diferentes a las consideradas y no disponibles en las bases de datos usadas. Debido a esto, la discusión que sigue se limita a la revisión de estudios que tienen estrategias de identificación adecuadas, donde este problema no está presente y que permiten concluir claramente sobre los efectos de las políticas consideradas.

4.4.1. Políticas de profesores

La mayor parte de la investigación sobre políticas de profesores se ha centrado en el diseño de incentivos adecuados que aseguren su buen desempeño laboral. Una característica común de los sistemas de educación pública (también habitual en muchos colegios privados) es que los pagos a los profesores no dependen de sus resultados. El profesor recibe un pago que cambia con su experiencia o con su nivel de estudios, pero que no está relacionado con los resultados de su trabajo.

El primer elemento que debe formar parte de una política de profesores es la atracción de buenos profesionales a la labor docente. En este tema, los estudios se han concentrado casi exclusivamente en los EE.UU. La conclusión más importante es que atraer mejores profesionales a la labor docente aumenta la calidad de la educación (Clotfelter, Ladd y Vigor, 2007; Rivkin, Hanushek y Kain, 2005; Rockoff, 2004). En general, los estudios encuentran que una parte importante de la variación en el aprendizaje de los estudiantes se debe a diferencias entre los profesores. Sin embargo, la literatura no ha llegado a un consenso sobre cuáles son las diferencias relevantes entre maestros. Por ejemplo, Rivkin, Hanushek y Kain (2005) y Rockoff (2004) encuentran que las credenciales no tienen un impacto importante sobre el desempeño de los estudiantes, pero Clotfelter, Ladd y Vigor (2007) concluyen lo contrario. Las consecuencias de política de las dos conclusiones son radicalmente opuestas. Si se acepta la conclusión que dice que es importante atraer a profesionales con mejores certificaciones, es apropiada una política salarial agresiva en la que se tienen en cuenta la experiencia y las credenciales para fijar los salarios. En este caso, otro tipo de política podría ser la de incentivar a los maestros a obtener más credenciales (por ejemplo, hacer maestrías o especializaciones). Sin embargo, la otra conclusión (que las diferencias relevantes no son estas) llevaría a políticas muy diferentes, en las que se deberían desechar los esquemas de compensación de acuerdo con la experiencia y los diplomas en favor de otros esquemas más radicales, en los que se tiene en cuenta el desempeño de los profesores.

El segundo elemento que debe hacer parte de la política de profesores son los incentivos a la labor docente adecuada. Con base en las experiencias de otros sectores o en la contratación de profesores en el sector privado, se ha propuesto la implementación de dos formas de generar incentivos a los profesores. En el primero, el salario depende de elementos observables de su tarea como profesor; en el segundo, de los resultados de su trabajo. Este tipo de reformas buscan aumentar el interés de los

profesores por mejorar el aprendizaje de los estudiantes, ligando su salario a su esfuerzo o al aprendizaje de sus estudiantes. Los criterios que señala la teoría para escoger entre estas dos formas de pago tienen que ver con la presencia de insumos o resultados observables. Si no es posible observar el esfuerzo del trabajador, pero sí algunos de sus resultados, solo puede pensarse en usar un pago por resultados. También importa el riesgo implícito entre el esfuerzo del trabajador y el resultado. Normalmente, esta relación es estocástica; entre mayor es el riesgo, puede ser más importante atar el pago a las acciones del trabajador que a sus resultados (Lazear, 2003 y Dixit, 2002).

La literatura ha mostrado que atar el pago de los profesores a su esfuerzo puede traer ganancias importantes en cuanto a mejorar este mismo esfuerzo. Duflo y Hanna (2005) y Muralidharan y Sundararaman (2010) analizan programas con diseños experimentales desarrollados en la India y muestran que cuando el pago de los profesores está atado a su asistencia a clase, las ausencias se reducen notablemente.

Fuera de atar el pago a la asistencia a clase es poco más lo que se puede hacer para generar esquemas de compensación por incentivos basados en el esfuerzo. Consecuente con esto, la literatura le ha dado mayor atención a los esquemas de compensación por resultados. Aunque la propuesta se basa en la teoría sobre incentivos en economía o en ciencias administrativas, de la misma teoría vienen las posibles críticas a esta propuesta (Lazear, 2003 y Dixit, 2002). Las críticas surgen de algunas particularidades de las escuelas como lugares de trabajo frente a otras instituciones. Por ejemplo, la labor docente es multitarea y el aprendizaje de los estudiantes resulta de un trabajo en grupo de los profesores. Estas dos características sugieren menos optimismo sobre el efecto de las políticas de incentivos que en el caso de otras profesiones. El hecho de que la labor docente sea multitarea implica que, a causa de los incentivos muy fuertes basados en algunos resultados observables, el profesor sesgue su esfuerzo hacia estos resultados en los que se basa la compensación. Por ejemplo, un esquema de incentivos basado en resultados en matemáticas o lenguaje puede hacer que el profesor concentre todo su esfuerzo en estas áreas, olvidando otras áreas importantes. De forma similar, un esquema de incentivos muy fuertes puede causar que los profesores destinen más esfuerzos a tareas que son útiles para que los estudiantes obtengan altos puntajes en exámenes estandarizados, sin que este esfuerzo se vea reflejado en una mejor comprensión de los temas estudiados. Con respecto a los resultados de la labor docente como resultado de un trabajo en grupo, los efectos son similares a los de la tragedia de los recursos comunes.

El resultado del esfuerzo de un profesor tiene efectos sobre la compensación de sus colegas y como el profesor no recibe todos los beneficios de su esfuerzo, puede reducir el mismo.

Una serie de trabajos empíricos han considerado los efectos de este tipo de esquemas en varios países. Glewwe, Ilias y Kremer (2003) analizan un programa en Kenia; Lavy (2002) y Lavy (2009) analizan programas en Israel; y Muralidharan y Sundararaman (2009) analizan un programa en la India. Estos estudios permiten obtener tres conclusiones importantes sobre la utilidad de estos esquemas.

Primero, los profesores sí responden a incentivos económicos. En los cuatro estudios reseñados se encuentra que la presencia de incentivos generó comportamientos deseables de los profesores, como mayor número de horas trabajadas, atención especial a estudiantes rezagados y elaboración de más tareas, entre otros.

Segundo, estos esquemas no siempre traen mejoras reales en el aprendizaje de los estudiantes. En el experimento evaluado por Glewwe, Ilias y Kremer (2003), el aumento en los puntajes fue transitorio; aunque los estudiantes tuvieron mejores puntajes durante el programa, las mejoras no existieron al final de este. Este resultado puede interpretarse como evidencia directa de que los profesores se enfocaron en enseñar a los estudiantes a responder las pruebas sin hacer énfasis en un aprendizaje profundo de los temas estudiados en clase.

Tercero, estos programas pueden tener efectos sobre el aprendizaje en áreas distintas a las que se usan para basar la compensación a los profesores. Muralidharan y Sundararaman (2009), al analizar los resultados en las áreas cuyos resultados afectan los salarios de los profesores y en otras áreas que no están sujetas a bonificación, encuentran mejoras para ambas.

Cuarto, tanto Lavy (2002) y Muralidharan y Sundararaman (2009) encuentran que los incentivos individuales son más efectivos que los incentivos grupales. Es importante decir que estos resultados son de corto plazo y es posible que, en el largo plazo, los resultados de estos dos tipos de esquemas puedan tener resultados diferentes; sin embargo, no conocemos ninguna evaluación con resultados al respecto.

Finalmente, hay dos estudios que deben mencionarse porque señalan la existencia de posibles riesgos en estos sistemas. Jacob y Levitt (2003) y Jacob (2005) muestran evidencia de que este tipo de esquemas pueden generar corrupción por parte de los mismos profesores. Esto revela que es importante blindar las pruebas si se quiere usarlas dentro de un esquema

de incentivos para profesores. En particular, a este respecto, Bruns et al. (2011) sugieren que un buen sistema de incentivos a los docentes requiere de tres características para que funcione. El primero es que el esquema de beneficios sea claro para todos; el segundo, que los incentivos sean lo suficientemente generosos para realmente cambiar las prácticas docentes; y el tercero, que el resultado mediante el cual se entrega el incentivo debe estar efectivamente en control del docente.

4.4.2. Esquemas de provisión y financiación de la educación

Para asegurar que las barreras de acceso a la educación no se conviertan en barreras a la movilidad social, en la mayoría de los países el financiamiento y la provisión de la educación son públicos. Si bien este sistema puede ser apropiado para garantizar el acceso, se discute si es también apropiado para garantizar la calidad de la educación. En el centro del debate están los incentivos del sistema a los rectores y profesores para el desarrollo de su tarea y si el sistema da o no suficiente margen a los profesores, rectores y padres de familia para tomar medidas de acuerdo con las necesidades de sus estudiantes e hijos. Esta discusión ha derivado en dos propuestas de reforma a los sistemas educativos. Una de ellas es la propuesta de apoyarse en el sector privado para la provisión de la educación, pero conservando el financiamiento público. La otra propone aumentar la autonomía de los colegios públicos. La revisión que se hace a continuación de estas reformas muestra que los dos tipos tienen elementos comunes y han sido exitosos en algunos países, pero no en otros. Esto evidencia la necesidad de analizar y tener claro cuáles son los elementos que pueden ser responsables de que estas reformas no funcionen.

4.4.2.1. La participación del sector privado en la provisión de la educación

Una de las alternativas discutidas para mejorar la calidad de la educación es involucrar al sector privado en su provisión. Una forma de hacer esto es usar bonos escolares (*vouchers*). Este sistema se puede usar para que el financiamiento de la educación siga siendo público, pero la provisión no. Este tipo de sistemas pretende solucionar el problema de inequidades en el acceso a la educación, aprovechando posibles ganancias de eficiencia al apoyarse en el sector privado. Los bonos escolares pueden ser diseñados de formas muy distintas. En la variante básica, el colegio no recibe recursos directamente del Estado; los recursos los recibe la familia que escoge el colegio para sus hijos y paga por ese derecho al colegio. Los bonos también pueden ser entregados directamente al

colegio, mientras que la familia conserva el derecho de escoger el colegio al que va el estudiante. En otra variante, se permite que el bono no cubra completamente los pagos que tiene que hacer la familia en el colegio y deja la posibilidad de que la familia decida cubrir el valor adicional; también se puede permitir que los colegios privados decidan participar o no en el programa. Finalmente, también debe tomarse la decisión de si se permite a los colegios seleccionar estudiantes y, en caso de que esto no se permita, se debe resolver el problema de congestión[30]. Un sistema como este no implica necesariamente el fin de un sistema de oferta pública; los dos pueden coexistir y las familias pueden escoger entre enviar a sus hijos a colegios públicos o usar los bonos para que ellos asistan a colegios privados.

Los bonos escolares podrían traer mejoras por cuatro vías: i) si los padres escogen para sus hijos los colegios de mejor calidad, el nivel de aprendizaje de los mismos niños va a mejorar; ii) los colegios (públicos o privados) tienen que asegurar su demanda, por eso se ven incentivados a hacer mejoras en su calidad para atraer o no perder estudiantes; iii) como el sistema de educación pública generalmente es muy homogéneo y no satisface necesidades específicas, la posibilidad de usar financiamiento público para acceder a colegios privados va a traer mejoras para esas familias en la medida en que les permite escoger colegios que respondan a las necesidades específicas de sus hijos; iv) los colegios privados tienen más flexibilidad para hacer innovaciones con el fin de mejorar la calidad de la educación (por ejemplo, pueden cambiar más fácilmente de profesores). Aunque el punto ii y iii parecen similares, se diferencian en que el ii se refiere a diferenciación vertical y el iii, a diferenciación horizontal entre colegios. El punto ii se refiere a insumos para mejorar la calidad de la educación que son valorados por cualquier tipo de familia y que pueden ser productivos en cualquier tipo de colegio (profesores mejor calificados, relación profesor-alumno, tareas extra clase, etc.); el iii se refiere a dimensiones que responden a las necesidades de poblaciones particulares y que no son necesariamente valorados en cualquier colegio o para cualquier tipo de estudiantes (métodos de pedagogía particulares, énfasis en áreas particulares, etc.). De acuerdo con esto, la literatura encuentra ganancias potenciales tanto para las familias que escogen enviar a sus hijos a colegios privados como para las que se quedan en los colegios públicos.

30 Las formas habituales de resolver el problema de congestión cuando no se permite a los colegios escoger qué estudiantes aceptar es a través de una lotería, dar prioridad según cercanía de la residencia al colegio, o aceptar estudiantes en orden de llegada.

El argumento a favor de los bonos requiere que se cumplan condiciones importantes; por ejemplo, es necesario que los padres tomen decisiones bien informadas sobre el colegio al que envían a sus hijos. Algunos elementos demográficos, como la densidad de población, pueden ser importantes y eventualmente limitar la posibilidad de que estas políticas realmente mejoren la calidad de la educación.

El argumento quizás más fuerte contra este tipo de programas es que pueden generar segregación por nivel de ingresos. Esta posibilidad tiene dos consecuencias. Primero, en la medida en que el efecto de grupo par (*peer group effect*) parece ser un determinante importante de la calidad de la educación, los sistemas de bonos escolares traerán ventajas para algunos (probablemente los mejores estudiantes) y desventajas para otro tipo de estudiantes (posiblemente aquellos con dificultades de aprendizaje).

Un elemento adicional que puede explicar por qué los bonos escolares podrían no generar mejoras en el aprendizaje de los estudiantes es que la posibilidad de diferenciación horizontal entre colegios puede evitar que se vean ganancias en dichas mejoras[31]. Si las familias escogen el colegio para sus hijos pensando no solo en la calidad de la enseñanza de materias básicas (como matemáticas, lenguaje y ciencias), sino también en otras dimensiones, como la orientación hacia otras habilidades (por ejemplo, deportes o arte), la religión (buscan colegios con alguna orientación religiosa particular) o la raza (buscan colegios donde predomine alguna raza), es posible que la presencia de bonos escolares y la flexibilidad que estos dan a los colegios (privados) de organizarse para atraer a estudiantes particulares haga que no se vean mejoras en el aprendizaje de habilidades básicas[32].

Los bonos escolares han sido implementados al menos por los siguientes países: Australia, Bélgica, Chile, Colombia, Corea del Sur, Costa de Marfil, Dinamarca, Estados Unidos (en algunos estados), Guatemala, Holanda, Hungría, Pakistán, Puerto Rico, República Checa y Suecia. Hay

31 La idea del impacto de la diferenciación horizontal sobre la efectividad de los bonos educativos surgió en una conversación con Gerhard Glomm.

32 La posibilidad de la diferenciación horizontal entre colegios hace necesario aclarar que si un cambio no trae mejoras en el aprendizaje, no necesariamente significa que haya una pérdida de bienestar social. En un sistema de bonos escolares puede haber ganancias para las familias, aunque no haya mejoras en el bienestar, porque las familias pueden estar más cómodas con otro tipo de habilidades que enseña el colegio. Como sí es un objetivo que el aprendizaje de habilidades básicas de los estudiantes colombianos mejore, restringimos este trabajo a aquellas experiencias que sirven para este propósito.

mucha variedad con respecto a la forma en que estos programas han sido diseñados. Algunas de las características más relevantes son: (i) si el sistema es universal o focalizado; (ii) el grado de autonomía de los colegios; (iii) el derecho de los colegios privados a no participar en el programa; (iv) la coexistencia con colegios públicos y privados; (v) si se permite o no a los colegios pedir pagos por encima del bono; y (vi) si los colegios tienen derecho o no a escoger a los estudiantes.

Los efectos de los programas de bonos escolares implementados en todos estos países son difíciles de determinar. En muchos casos son programas antiguos (por ejemplo, en Holanda y Dinamarca), por lo que no es posible encontrar un contrafactual apropiado para hacer una buena evaluación. Los países que han tenido un mayor número de evaluaciones de sus sistemas de bonos escolares son: Chile, Colombia y Estados Unidos. Las revisiones más recientes, más completas y que se centran en trabajos con métodos apropiados para identificar los efectos de estos programas son: Barrera-Osorio y Patrinos (2009), Ladd (2002) y Rouse y Barrow (2009).

Rouse y Barrow (2009) y Ladd (2002) resumen los resultados de las evaluaciones de los sistemas de bonos escolares que se han implementado en Estados Unidos y permiten obtener conclusiones sobre el efecto de estos programas en la educación de los estudiantes que hacen parte del programa y sobre la educación de los estudiantes que permanecen en el sistema público tradicional.[33] Con respecto al impacto de los programas en la educación de los estudiantes que participaron en estos programas, los resultados son mixtos: algunos estudios muestran ganancias, y otros, pérdidas. Adicionalmente, los estudios que han mirado la satisfacción de los padres encuentran que aquellos cuyos hijos están en programas de bonos escolares tienen mayores niveles de satisfacción que aquellos cuyos hijos están en el sistema de educación pública tradicional. Estas dos afirmaciones son consistentes con la visión de que el sistema de bonos pudo haber impulsado el surgimiento de colegios que se diferencian de los colegios públicos en dimensiones diferentes a la de la calidad de la enseñanza en las áreas evaluadas por los exámenes estandarizados habituales. La misma literatura corrobora la idea de que muchos de estos programas crecieron cuando se permitió la participación de colegios religiosos o confesionales, como en el caso del Milwaukee Parental School Choice Program, evidencia que

33 Examinan resultados de los programas con financiamiento público más y mejor evaluados: Milwaukee Parental School Choice Program, Cleveland Scholarship and Tutoring Program, D.C. Opportunity Scholarship Program, Florida A+ y una lista de programas de bonos escolares con financiamiento privado.

va en la misma dirección de mostrar que los resultados se pueden explicar por la diferenciación horizontal entre colegios.

Respecto al impacto de estos programas sobre los colegios públicos tradicionales, Rouse y Barrow (2009) muestran que ha habido un impacto positivo sobre los puntajes promedio de estos colegios y que esto puede ser el resultado de la competencia. Más aún, el impacto es más claro en el programa Florida A+, donde la Corte Suprema prohibió que los bonos fueran usados para colegios privados confesionales.

En el caso de Chile, la literatura da cuenta de resultados mixtos: algunos estudios muestran mejoras en el aprendizaje de los estudiantes, pero otros muestran que el sistema no trajo este tipo de mejoras (Barrera-Osorio y Patrinos, 2009). El sistema de bonos escolares se introdujo en Chile al inicio de los años ochenta, y es un sistema masivo que cobijó a un número grande de colegios y a un porcentaje muy grande de la población escolar. Adicionalmente, el sistema no restringió el tipo de colegios que podían participar, permitió a los colegios privados participantes escoger a los estudiantes que aceptaban y dio mucha libertad a los colegios en términos de sus sistemas de enseñanza. Esto implica que el sistema de bonos escolares chileno cumple todas las condiciones para que se genere segregación y para que haya diferenciación horizontal entre colegios. La literatura no ha mostrado que la diferenciación horizontal esté detrás de los resultados mixtos, pero sí ha mostrado que la segregación es una consecuencia importante del sistema de bonos escolares chileno (Hsieh y Urquiola, 2006).

Un programa similar al de los bonos educativos en Estados Unidos es el de los colegios contrato (*charter)*. Son colegios que surgen de la iniciativa privada, pero no cobran por la matrícula y se financian de recursos públicos[34] o de donaciones. Generalmente están sujetos a algún tipo de control y vigilancia pública, pero tienen el derecho de tomar decisiones que los colegios públicos no pueden, como el currículo, el número de horas de instrucción de los estudiantes (muchos tienen más horas diarias de instrucción e incluso clases los sábados), las políticas con respecto a la disciplina y los criterios de promoción y graduación. Los profesores de los colegios contrato no hacen parte del sindicato y, por lo tanto, pueden ser contratados y despedidos con mayor libertad que en otros colegios.

34 Usualmente el colegio recibe una suma por estudiante, que es equivalente al gasto promedio por estudiante del sistema público tradicional en el distrito escolar o del Estado. En algunos casos los colegios pueden recibir donaciones, pero en ningún caso pueden cobrar a las familias de los estudiantes por la admisión.

A diferencia de los colegios públicos, los colegios contrato sí están sujetos a reglas de rendición de cuentas (*accountability*); esto puede llegar hasta el punto de que un colegio contrato puede ser cerrado porque se considera que los resultados de sus estudiantes no son satisfactorios. Dos elementos adicionales son importantes en la descripción de estos colegios. El primero es que el colegio puede estar orientado hacia algún tipo particular de habilidades. El segundo es que, normalmente, los colegios no pueden tomar la decisión de admisión; en el caso de haber exceso de demanda, la admisión está determinada por un sorteo. Las evaluaciones de los colegios contrato en Estados Unidos han dado resultados mixtos, aunque nunca resultados negativos. Por ejemplo, Hoxby (2000) encuentra que los colegios contrato de Nueva York tienen un impacto significativo sobre el aprendizaje de sus estudiantes, pero usando la misma base de datos, Rothstein (2006) no encuentra una diferencia significativa entre los colegios contrato y los colegios públicos tradicionales. Abdulkadinoglu et al. (2009), y Angrist et al. (2011) encuentran efectos positivos y estadísticamente significativos de este tipo de colegios para Massachusetts, al igual que Dobbie y Fryer (2011) para un área particular de Nueva York.

4.4.2.2. Mayor autonomía de los colegios públicos

La segunda forma que toman las reformas al sistema educativo es la que entrega mayor autonomía a los colegios públicos, pero los rectores y profesores siguen siendo empleados públicos. Los sistemas de bonos escolares y colegios contrato son cercanos a este tipo de reforma, en la medida en que en los dos tipos de esquemas es importante que los colegios tengan autonomía para hacer innovaciones pedagógicas ajustadas a la población de estudiantes atendidos. La diferencia más importante entre estos dos tipos de esquemas es que el uso de bonos educativos o de colegios contrato implica la provisión de educación por parte de entes privados, mientras que en las reformas que agrupamos bajo autonomía escolar la provisión sigue siendo pública. La segunda diferencia es que mientras la libertad de escoger colegio por parte de las familias necesariamente hace parte de las propuestas de bonos escolares, las reformas que dan más autonomía a los colegios no necesariamente incluyen este elemento. Algunos países que han implementado este tipo de esquemas son: Estados Unidos, Israel, Inglaterra, Nueva Zelanda, Nicaragua y El Salvador (Hovde y Rodríguez, 2008; Whitty, 1997).

Como en el caso de muchas otras reformas, esta también puede tomar formas diferentes. Se puede discutir si la autoridad es el rector y qué tipo de control va a tener o si se otorga la autoridad a las juntas de padres de

familia, a otros miembros de la comunidad o al cuerpo de profesores. Las responsabilidades que se entregan también hacen parte de las decisiones que se deben tomar en una reforma de este tipo, la toma de decisiones sobre currículo, el uso de recursos dentro del colegio, la admisión de estudiantes, la duración de la jornada, etc. son apenas algunas de las posibilidades. La libertad para escoger el colegio al que las familias envían a sus hijos también puede ser parte de las diferencias entre estas reformas. Finalmente, también está la decisión de si se permite a los colegios rechazar estudiantes según sus características o si el problema de congestión debe solucionarse por medio de otros mecanismos como los sorteos.

Los elementos que la teoría señala para los posibles efectos de dar mayor autonomía sobre la calidad de la educación son: (i) capacidad de los colegios de responder a las necesidades de la población que atienden; (ii) mejores mecanismos de control y vigilancia de los colegios por parte de las juntas directivas y las autoridades del sector de la educación. Además de esto, en la medida en que se permita la escogencia de colegios a las familias, también es posible que haya mejoras debido al mejor emparejamiento de las características de los estudiantes y las de los colegios y a la presión de la competencia. Los retos de la autonomía también se encuentran en los mismos lugares que los de los bonos escolares: segregación y diferenciación horizontal. El balance de estas fuerzas es lo que explica que, como se ve a continuación, no todos los programas en los que se ha entregado mayor autonomía a los colegios resultan en mejoras de la calidad de la educación.

El programa que entrega mayor autonomía a los colegios públicos en Estados Unidos es el de los colegios piloto (*pilot)*. Este programa tiene algunos elementos similares al de los colegios contrato, pero se diferencia en que los profesores de los colegios están contratados por el sector público (Abdulkadinoglu et al., 2009). El resultado es que el impacto de los colegios piloto es no significativo y a veces es negativo, a diferencia del resultado para los colegios contrato.

Clark (2009) muestra resultados de una reforma implementada en Inglaterra en 1988, en la cual se permitía a algunos colegios que así lo quisieran adquirir un alto grado de autonomía. La decisión la tomaba el colegio por votación de su junta directiva y su consecuencia más directa era que los colegios salían de estar cobijados por la autoridad local y adquirían independencia en básicamente todas las decisiones, incluyendo la contratación y despido de profesores. No todos los colegios tomaron la decisión de volverse autónomos, por lo que el resultado de la reforma es que el sistema inglés quedó compuesto por colegios autónomos y

colegios que siguen dependiendo de la autoridad local. Respecto a la asignación de estudiantes a los colegios, las familias podían solicitar cupo en cualquier colegio del país y esta solo podía ser negada en caso de que el colegio tuviera exceso de demanda. En caso de haber exceso de demanda, la admisión estaba determinada por criterios geográficos y demográficos, no por el colegio mismo. Un último elemento importante del funcionamiento del sistema de educación inglés es que desde 1992 el gobierno publica todos los años un ordenamiento de colegios de acuerdo con la proporción de estudiantes del colegio que obtiene resultados en pruebas estandarizadas que toman los estudiantes ingleses al terminar el bachillerato. Los resultados de la evaluación desarrollada por Clark (2009) muestran que los colegios que tomaron la decisión de volverse autónomos tuvieron cambios muy importantes en los exámenes estandarizados ingleses. Por otra parte, no hubo efectos significativos sobre los colegios cercanos a los colegios que se volvieron autónomos.

Lavy (2006 y 2009) muestra resultados del Tel Aviv School Choice Program implementado en 1994 en uno de los distritos de la ciudad. El programa tenía tres objetivos: permitía a los estudiantes de bajos recursos mayor flexibilidad en la escogencia de colegio, entregaba más autonomía y asignaba más recursos a los colegios. Antes de la reforma, los estudiantes que finalizaban sexto grado no podían escoger el colegio en el que continuarían la educación secundaria; este colegio era asignado al estudiante de forma centralizada. Con la reforma, los estudiantes al finalizar el grado sexto (considerado el último de la educación primaria) debían declarar el ordenamiento de sus preferencias dentro de un conjunto de colegios permitidos para cada estudiante de acuerdo con el colegio en que estuviera matriculado en grado sexto. Entre los cinco colegios en el programa, tres de estos estaban en el mismo distrito y tres en distritos vecinos caracterizados por mejores condiciones socioeconómicas. En caso de haber exceso de demanda, los estudiantes se asignarían a los colegios de forma aleatoria para mantener dentro del colegio una composición social similar a la de la ciudad. A partir de 1996 el programa se expandió progresivamente a otros distritos hasta ser implementado en toda la ciudad. Lavy (2006 y 2009) muestra que el programa trajo ganancias importantes para los estudiantes que escogieron un colegio diferente. Las ganancias para los estudiantes se reflejaron en menores tasas de deserción antes del grado 12 y en aumento en los puntajes de los exámenes usados para admisión a la educación superior. Adicionalmente, el programa redujo los niveles de violencia y trajo mejoras en la disciplina.

Duflo, Dupas y Kremer (2009) evalúan un programa con diseño experimental en Kenia que consistía en asignarle un profesor adicional a un

grupo de colegios; dentro de estos colegios escogieron un grupo en el cual, además del profesor, generaron condiciones para aumentar la intervención de los padres. Los resultados muestran que el aumento en el número de profesores fue efectivo en el largo plazo solo para los colegios en los cuales los padres se involucraron en la administración del colegio.

Gertler, Patrinos y Rubio-Codina (2011) examinan el programa Apoyo a la Gestión Escolar (AGE) en México. En los colegios que participaban en este programa se permitía a los padres de familia intervenir en los colegios a través del manejo de parte del presupuesto. Simultáneamente los padres tenían que comprometerse a participar más activamente en las actividades de los colegios. Los resultados muestran una reducción en la pérdida y repetición de grado en los colegios pobres donde se hizo la intervención; no hay diferencia para los colegios más pobres.

Otro grupo de estudios examina los resultados de programas similares en Honduras,[35] El Salvador[36] y Nicaragua[37] (di Gropello y Marshall, 2005; Jiménez y Sawada, 1999; Sawada y Ragatz, 2005; Parker, 2005). En todos estos programas se incentivaba la participación de los padres y de la comunidad en el colegio: en algunos casos, tomando decisiones incluso de contratación de profesores; en otros, sencillamente permitiendo mayor control del trabajo en el colegio. Para el caso de El Salvador, Jiménez y Sawada, (1999) y Sawada y Ragatz (2005) muestran que puede haber ganancias de este tipo de programas. Para el caso de Nicaragua, los resultados de Parker (2005) no muestran ninguna ganancia para los colegios que adquirieron mayor autonomía. Todos los estudios que revisan la experiencia de estos países en Centroamérica son claros en mostrar que la descentralización se ha demorado en llegar a los colegios; en muchos casos los colegios no han asumido las responsabilidades otorgadas.

4.4.2.3. Las fuerzas económicas y sociales detrás de las reformas

Los resultados sobre bonos escolares, colegios contrato y autonomía escolar pueden resumirse diciendo que este tipo de reformas pueden implicar ganancias para la eficiencia del sistema educativo, pero que esto va a depender de la forma en que el programa se diseñe. La literatura resumida muestra casos en los que estas reformas han generado mejores niveles de aprendizaje pero hay otros en los que no ha habido ganancias. Sin embargo, la evidencia citada es suficiente para obtener tres conclusiones:

35 PROHECO (Proyecto Hondureño de Educación Comunitaria).

36 EDUCO (Educación con Participación de la Comunidad).

37 Atonomía.

la primera es que los bonos escolares o la autonomía escolar sí pueden tener efecto sobre la calidad de la educación; la segunda es que este efecto puede ser positivo; y la tercera es que para que el efecto sea positivo los bonos tienen que ser diseñados cuidadosamente.

En esta misma línea se pueden citar algunos trabajos que indagan por el impacto de algunos de los elementos particulares que la teoría predice como determinantes de los efectos de estas reformas. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, estos mecanismos son los efectos de la competencia entre colegios y el efecto de grupo par.

El primer mecanismo que aparece es el de la competencia entre colegios. Sobre este tema Bayer y McMillan (2005), Dee (1998), Gibbons, Machin y Silva (2008) y Urquiola (2005) muestran que los colegios responden a la competencia mejorando las condiciones de enseñanza. El segundo mecanismo es el de la importancia de los efectos de grupo par; los estudios sobre este tema son de Hanushek et al. (2003), Hsieh y Urquiola (2006), Kang (2007), Urquiola (2005) y Zimmer y Toma (2000). Estos trabajos muestran que la calidad del grupo de estudiantes en un colegio tiene impacto significativo sobre el aprendizaje de los mismos niños en el salón. A pesar de que esto sea cierto, no necesariamente es cierto que la posibilidad de escoger colegios genere estratificación.

En conclusión, tanto los bonos escolares como la autonomía escolar pueden usarse para generar ganancias en el aprendizaje de los estudiantes. Estas ganancias van a llegar como resultado de las fuerzas de la competencia entre colegios y de la posibilidad que se da a los profesores y rectores de ajustar sus políticas para responder a los estudiantes que atienden. Sin embargo, la introducción de este tipo de reformas debe hacerse cuidadosamente para evitar los efectos negativos de la estratificación y probablemente de la diferenciación horizontal. Para esto se pueden generar esquemas de bonos escolares o de autonomía en los que el colegio no tiene derecho a escoger a los estudiantes (esto se ha hecho en Tel Aviv y en Corea). Esto puede ser benéfico porque evita que para reducir costos los colegios escojan a los estudiantes a los cuales es más fácil enseñar.[38] Una alternativa es la de generar sistemas focalizados (como en Colombia con el programa PACES o en Israel) en estudiantes de

38 Si bien la segregación parece ser una mala idea porque destruye los incentivos de los profesores a tomar mejores decisiones y hacer más esfuerzo por educar a sus estudiantes, sí es posible que haya ganancias de separar a los estudiantes dentro del colegio de acuerdo con la habilidad. Un resultado en estas líneas es el de Duflo, Dupas y Kremer, (2011). La razón por la cual esto puede funcionar es porque permite a los profesores ajustar su trabajo a las necesidades de sus estudiantes.

condiciones socioeconómicas difíciles; esto reduce la posibilidad de estratificación. En un caso así es importante generar incentivos suficientes para que los colegios privados quieran hacer parte del programa y recibir estudiantes, aunque atenderlos implique altos costos. También puede ser importante limitar las posibilidades de diferenciación horizontal, de forma que todos los esfuerzos del colegio se destinen al mejoramiento del aprendizaje de habilidades básicas (como en República Checa, donde el sistema se limitó al *Gimnasium*, que son los colegios que se enfocan en preparar a los estudiantes para ir a la universidad).

4.5. Recomendaciones de política

La primera sección de este trabajo deja dos mensajes claros sobre la evolución reciente de la educación en Colombia. Primero, la cobertura ha mejorado de forma importante pero aún hay que completar el esfuerzo para alcanzar coberturas aceptables en todos los niveles de educación básica y media. Segundo, aunque ha habido mejoras en la calidad de la educación, aún hay signos preocupantes tanto por el bajo nivel promedio de la calidad de la educación como por su mala distribución. Tercero, en los últimos años se han introducido algunos instrumentos de política que pueden ser útiles para profundizar esas mejoras; el uso de algunos de esos instrumentos ha sido tímido y otros de ellos se han abandonado aun teniendo evaluaciones positivas.

Respecto a la cobertura, se evidenció que en educación básica esta empieza a tener niveles aceptables, lo cual refleja el esfuerzo realizado en estos últimos años. Sin embargo, aún faltan cosas por hacer, en especial en lo que se refiere a educación media, donde la cobertura neta llega al 40 %. En algunos casos (por ejemplo, en el sector urbano) es probable que estas aumenten en gran medida cuando los niños que hoy están en educación básica pasen a la educación media. En otros casos, como el sector rural y algunas regiones apartadas, la política educativa debe insistir en profundizar los aumentos en la cobertura. Una combinación adecuada de políticas puede mejorar significativamente la situación escolar en nuestro país. Sin embargo, es importante entender hacia quiénes deben focalizarse los mayores esfuerzos y cuáles son las políticas adecuadas en cada situación. La evidencia internacional y la experiencia colombiana, con programas como Familias en Acción, Subsidio Educativo y Gratuidad, han encontrado que las políticas de reducción de costos educativos (ayudas directas como dotación de uniformes o material educativo) o los programas de transferencias condicionadas son efectivos. Adicionalmente, estudios recientes han encontrado que programas de salud básica pueden llegar

a aumentar la asistencia escolar a muy bajos costos. Al respecto es importante que se tengan en cuenta los posibles efectos negativos de algunas de estas políticas sobre la calidad de la educación; es posible que si no se genera más condicionalidad (hacer que la renovación de los subsidios dependa también del éxito escolar), estos subsidios terminen generando reducciones en la calidad de la educación.

Respecto a la calidad, el puntaje promedio de Colombia en las dos pruebas PISA en que el país participó es bajo y las mejoras que se han visto han sido tímidas.[39] Aunque los resultados en la prueba PISA de 2009 son mejores que los de la prueba de 2006, el aumento más importante fue de los colegios privados. Adicionalmente, tanto el nivel de aprendizaje de los estudiantes como sus mejoras están distribuidos de forma desigual en la población. Las mejoras más importantes en las pruebas PISA se dieron en los estudiantes de madres más educadas y de ciudades más grandes. Los resultados de la pruebas Saber también muestran que hay una mala distribución de la calidad de la educación, pues se favorece al sector urbano, a los estudiantes de estratos socioeconómicos altos y a ciertos departamentos.

De acuerdo con esto se puede decir que en Colombia en este momento se debe hacer un esfuerzo grande para mejorar la calidad de la educación sin desatender la cobertura, como se mencionó anteriormente. En esta sección se hacen propuestas para impulsar estas mejoras en la calidad de la educación. Las propuestas aprovechan la descripción de la reglamentación y las evaluaciones reseñadas tanto de programas desarrollados en el país como en otros países. Se hacen propuestas sobre seis temas: (i) fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa; (ii) fortalecimiento de la capacidad de gestión de los colegios; (iii) política de docentes; (iv) jornada escolar completa; (v) participación del sector privado en la provisión de educación; y (vi) fortalecimiento de programas exitosos.

39 Una posible explicación de por qué estos aumentos de calidad no han sido mayores es que en el mismo periodo se dieron aumentos de cobertura y estos aumentos cobijaban estudiantes de poblaciones vulnerables. Esto es consistente con la evidencia de que la mejoras más importantes en la prueba PISA entre el 2006 y el 2009 se dieron en los estudiantes de colegios privados y en los hijos de madres más educadas. Sin embargo, como el problema de cobertura no está completamente solucionado es importante hacer un esfuerzo muy grande para que los esfuerzos futuros en mejorar calidad tengan resultados más contundentes y no sigan opacados por el mismo fenómeno.

4.5.1. Fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa

Colombia ha logrado avances importantes en la medición de la calidad de la educación. En los últimos años el país pasó de tener únicamente una prueba estandarizada para estudiantes de grado 11 y que tenía como único objetivo ser un instrumento de admisión a la educación superior, a tener tres pruebas adicionales que se hacen en los grados tercero, quinto y noveno (estas son las pruebas Saber 3, Saber 5 y Saber 9) y a participar en pruebas internacionales, como PISA, TIMSS y SERCE. Durante los últimos años no solo se aumentó el número de evaluaciones, sino que también se ha mejorado la calidad de estas. Las pruebas para evaluar los conocimientos y habilidades de los estudiantes son la columna vertebral de cualquier política para mejorar la calidad de la educación. Debido a esto, recomendamos tres políticas específicas relacionadas con la universalidad en la aplicación controlada de las pruebas, con la continuidad y periodicidad de estas y con la difusión de resultados.

4.5.1.1. Universalidad en la aplicación controlada de las pruebas

Como se ha mencionado, es importante reconocer que Colombia empezó en los últimos años a recorrer un camino adecuado para tener una política sólida al respecto. En la actualidad, el ICFES realiza las pruebas Saber 3, 5 y 9 cada tres años. Por razones técnicas y de costos, estas pruebas están diseñadas para medir las habilidades y conocimientos promedio de los estudiantes a nivel de grado o grupo, pero no permiten una lectura a nivel de estudiante. Las pruebas son censales a nivel de los colegios y se hacen dos tipos de pruebas: controlada y no controlada. La controlada se hace solo en una muestra de colegios. La diferencia entre la prueba controlada y la no controlada es que la primera tiene muchos más controles para evitar el fraude. Los dos tipos de pruebas son respondidas por los estudiantes en sus colegios, pero la prueba controlada es supervisada por funcionarios del ICFES, mientras que la no controlada es supervisada por los mismos profesores del colegio.

Así, la primera propuesta de este documento es que se haga la prueba controlada en todos los colegios del país y no únicamente en una muestra. De otra forma, el uso de esta prueba para cualquier objetivo como los propuestos en este documento puede llevar a fraude, como se ha observado en otros países.[40] Aunque es costoso, la única forma de asegurar que estas pruebas midan en cada institución los avances o retrocesos en calidad educativa de los estudiantes de manera creíble es bajo la supervi-

40 Ver la evidencia al respecto citada en la sección 4.3.

sión del ICFES u otro tercero. Se estima que el costo aproximado de hacer la muestra controlada para todo el país se acerca a los $100.000 millones.[41]

4.5.1.2. Periodicidad y continuidad en la aplicación controlada de las pruebas

La periodicidad con que se deben aplicar estas pruebas también debe ser reconsiderada. Mientras la prueba Saber 11 es anual, las pruebas Saber 3, 5 y 9 se presentan cada tres años. Para estas últimas, a partir de 2011 el ICFES realizará anualmente operativos muestrales en algunos establecimientos educativos seleccionados, con el objetivo de poder monitorear los resultados del sistema educativo.

La recomendación al respecto es que estas pruebas se lleven a cabo de manera anual y censal. Esto permitiría al MEN, a las instituciones educativas y a los padres de familia monitorear de manera permanente el avance en calidad educativa de los estudiantes y así se podrán tomar decisiones de políticas o cambios con información reciente y certera. Para esto, obviamente es necesario que las pruebas sean comparables entre los distintos años y que permitan efectivamente evaluar si la calidad educativa brindada en una institución está o no mejorando.

4.5.1.3. Difusión de los resultados

Ninguno de los esfuerzos anteriores valdrá la pena si los resultados de estas pruebas no se hacen públicos y si no se utilizan de forma intensiva por parte del MEN, las instituciones educativas y los padres de familia. A pesar de que en la actualidad estos se encuentran en la página web del ICFES, su conocimiento y uso es bastante limitado, especialmente por parte de los padres de familia. Debería instaurarse una ley que obligue a todos los establecimientos a publicar en un lugar visible para padres de familia, docentes, rector y comunidad los resultados anuales de las evaluaciones, de tal forma que todos estén enterados de la calidad educativa que están adquiriendo los alumnos de cada institución. La experiencia internacional ha demostrado efectos positivos de políticas de información como la acá propuesta. Con ellas los padres pueden tomar decisiones informadas respecto a la educación de sus hijos y adicionalmente motiva a una mejoría dentro de las instituciones.

41 En el 2010 el presupuesto del ICFES fue de 68,5 mil millones de pesos y el del Ministerio de Educación fue de 20,6 billones. Con respecto al presupuesto del ICFES el aumento necesario para hacer la prueba controlada implica un aumento de más del doble, pero comparado con el presupuesto del Ministerio implica un aumento de menos de 1 %.

Existen dos problemas con la publicación cruda del ordenamiento de colegios en los resultados de las pruebas Saber. Por un lado, puede generar más segregación; por el otro, puede no estar dando información importante por encima de la que se obtiene de las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. Para evitar estos problemas es importante usar estos resultados para medir la contribución de los colegios al desempeño de los estudiantes. De acuerdo con esto, se propone que la publicación de los resultados tenga dos características: la primera, que se establezcan grupos de colegios según las condiciones socioeconómicas de sus estudiantes, y el ordenamiento de los resultados que se publican corresponda al ordenamiento dentro de esos grupos de colegios. La segunda, que se haga énfasis en las mejoras de los colegios en los puntajes promedio, de forma que, más allá del puntaje promedio, se dé a conocer el cambio en esos puntajes y el ordenamiento en ese cambio.

Complementario a esta política, y con el ánimo de que estos resultados sean valorados y utilizados por los padres, debería llevarse a cabo una campaña pedagógica nacional que les enseñe o recuerde a los padres de familia la importancia que tiene la calidad educativa que sus hijos reciben en su futuro. Es necesario que ellos entiendan que es un derecho de sus hijos recibir una educación de la mejor calidad y que existen diferentes tipos de instituciones que ofrecen distintos niveles de calidad. Por último, y como se enfatizará más adelante, que entiendan y que efectivamente puedan escoger el tipo de institución educativa a la que asistirán sus hijos. Esta campaña deberá tener también mensajes claros para los propios niños y jóvenes, de tal forma que ellos, al igual que sus padres, valoren e internalicen la importancia de una buena calidad de la educación que adquieran hoy para su futuro laboral y las oportunidades de movilidad social. Vale la pena mencionar que esta campaña estaría muy ligada a la que proponemos para aumentar el reconocimiento de la labor docente. De igual manera, es similar a la propuesta en los capítulos 9 (Cárdenas et. al., 2014) y 10 (Peña et. al., 2014) de este libro, que tratan sobre sobre asuntos de identidad y de género.

4.5.2. Fortalecimiento de la capacidad institucional de los colegios públicos

A pesar del proceso de descentralización que se ha dado desde 1993, el sistema educativo en Colombia sigue siendo muy centralizado. Para la gran mayoría de municipios del país, las decisiones de contratación y traslado de docentes están en manos de los departamentos, por medio de las secretarías de educación. De acuerdo con las competencias brindadas

por la ley, los rectores de instituciones oficiales tienen poco margen de maniobra y escaso control sobre el personal. Solo pueden diseñar el currículo y escoger el material educativo y aunque la evaluación que deben hacer de los docentes regidos por el Decreto Ley 1278 puede terminar en el despido de los docentes el uso que dan a esta evaluación es muy deficiente. Además, de los recursos destinados a la educación, una parte muy pequeña es manejada directamente por los rectores, mientras que la mayoría llega a las secretarías de educación.[42]

Una medida importante para mejorar la calidad de la educación que tiene fundamento en experiencias internacionales exitosas reseñadas en la sección 4.3 es profundizar en la descentralización haciendo que más decisiones queden en manos de los colegios. Existe evidencia de que la descentralización del municipio ha generado algunas ventajas en el sector educativo en Colombia (Cortés, 2011); es importante avanzar más en esta descentralización, generando las condiciones para que sean los colegios los que tomen las decisiones relevantes sobre la educación que se imparte en el país. Para esto es importante pensar en el papel de dos actores fundamentales en la educación básica y media que no parecen tener un espacio claro dentro de la institucionalidad del sector: los rectores y los padres de familia. Los dos son actores con información muy importante y con herramientas que difícilmente se pueden sustituir por la simple acción y vigilancia del Estado o por el simple aumento de recursos. En el sector educativo en Colombia se debe dar de forma acelerada una transformación que permita que los dos actores tengan un mayor papel en el manejo de los colegios.

Con respecto a los rectores, esto ya comenzó a cambiar con el Decreto 1055 de 2011, que aumenta sus incentivos para generar dinámicas de mejoramiento de la calidad dentro de los colegios. Sin embargo, se puede llegar mucho más lejos aumentando la autonomía de los colegios. En particular, el país debe considerar la posibilidad de profundizar la descentralización haciendo que los recursos destinados a la educación lleguen directamente a los colegios sin pasar por las secretarías de educación. Esto requiere mejorar la capacidad de gestión de los rectores, lo cual debe hacerse cuidadosamente, realizando pilotos que se puedan evaluar. La ventaja de esta reforma es que al eliminar un intermediario, se hace más fácil establecer incentivos directos con el uso de estos recursos sobre rectores y profesores para mejorar la calidad de la educación.

42 Los recursos que llegan directamente a los colegios son los recursos de calidad que equivalen solamente al 5 % de los recursos del SGP.

Más importante aún: este decreto permite que por primera vez en el país se incorporen incentivos claros para que las ETC y los establecimientos educativos alcancen mejoras en la calidad educativa. Es imperativo que estrategias como estas se expandan a las tipologías de repartición de recursos para población atendida y por atender.

Existe un riesgo claro de que esta estrategia no funcione por las limitaciones institucionales de los colegios. Se proponen tres tipos de medidas para evitar estos riesgos. Por una parte, se deben generar mecanismos para que la iniciativa para la adquisición de autonomía nazca de los mismos colegios y municipios; para ganar esta autonomía los colegios tienen que mostrar planes en los cuales justifiquen su capacidad de ser autónomos. El MEN debe promover entre los colegios y municipios la realización de estos planes e incentivar a los colegios a tomar esta decisión y proveer su capacidad técnica. Adicionalmente, se debe establecer un sistema de control y vigilancia del uso de recursos por parte de los rectores; el sistema debe permitir a los rectores suficiente flexibilidad para usar los recursos de forma que puedan dar respuesta a las necesidades del colegio, pero garantizar eficiencia en el uso de dichos recursos. Finalmente, el MEN debe incluir en los programas de capacitación de rectores (nuevos y antiguos) elementos para generar capacidad de gestión. Esto debe hacerse en programas de capacitación específicos para rectores, pero también debe pensarse en la inclusión de elementos de gestión en la formación de maestros y rectores. En las discusiones entre el MEN, las universidades y facultades que forman profesores y rectores debe incluirse este tema.

Para fortalecer el papel de los padres en la educación, se pueden llevar a cabo tres tipos de acciones. Primero, debe hacerse una campaña para convencer a los padres de que la educación y, en particular, su calidad son importantes y tienen efectos importantes en el futuro de sus hijos. Debe informárseles que es un derecho de ellos y de sus hijos recibir una educación de calidad y que son ellos los primeros interesados en exigirla. Segundo, debe existir un mecanismo que obligue a los colegios a publicar el nivel de calidad de educación que sus alumnos están teniendo de acuerdo con las pruebas Saber 3, 5, 9 y 11, teniendo en cuenta las recomendaciones anteriormente expuestas. Estos resultados deben ser de fácil acceso, de forma que los padres de familia puedan hacer seguimiento a la calidad de la educación de cada colegio y decidir si es o no el colegio adecuado para sus hijos. Tercero, debe instaurarse un mecanismo por medio del cual los padres de familia y las comunidades se comuniquen con las secretarías de educación y con el MEN sobre los problemas que encuentran en los colegios. Podría pensarse en la creación de la superintendencia

de educación, que reciba las quejas y reclamos de los padres de familia respecto al sector escolar. En la actualidad no hay un mecanismo claro y es difícil pensar cómo el MEN puede ser responsable tanto de la provisión como de la evaluación final del servicio.

Finalmente, debe establecerse una norma sobre el gobierno escolar. La norma debe establecer el papel de los rectores, los profesores y los padres de familia en el gobierno del colegio. En ciertos lugares es probable que también deba haber espacio para otros representantes de la comunidad. Todos estos actores deberían tener representación en una junta directiva del colegio. Sin embargo, debido a que estos esquemas serían completamente nuevos en el país, no es claro hasta dónde deben ir las atribuciones de cada uno de los integrantes y el grado de autonomía del rector; tampoco es clara la capacidad de los distintos actores para cumplir su tarea. Por tal motivo, debe haber pilotos en distintos sitios del país para entender cuál es el mejor modelo que se debe implementar.

4.5.3. Ampliación de la jornada escolar

Es importante que durante los próximos años el país lleve a cabo un esfuerzo importante para implementar una política que permita alcanzar una jornada escolar completa a escala nacional. Es sorprendente que en este capítulo demos esta recomendación, dado que desde hace cerca de 20 años este objetivo está plasmado en la ley colombiana.

La importancia de la jornada única se ha visto en estudios internacionales. Marcotte (2007), Pischke (2007) y Bellei (2009) encuentran efectos positivos de un mayor número de días de clase y jornadas completas en pruebas de conocimiento estandarizadas y en tasas de repetición de años escolares y de deserción estudiantil. Además, no se deben olvidar los impactos de días escolares completos en otras variables relevantes para el desarrollo, como el embarazo adolescente (Kruger y Berthelon, 2009), el crimen (Jacob y Lefgren, 2003) y la utilización del alcohol y las drogas. Para Colombia, dos estudios recientes de García y Fernández (2011) y Bonilla L. (2011) encuentran que una jornada escolar completa disminuye la deserción escolar y aumenta de manera significativa los resultados en exámenes nacionales estandarizados al compararla con la media jornada.

Como se observó en el diagnóstico, únicamente 10 % de los alumnos del sector oficial asiste a una jornada completa, comparado con 46 % de los alumnos en el sector no oficial. Sin duda, la existencia de estas dobles jornadas en el sector oficial permitió los avances en cobertura descritos en la sección 4.2 de este capítulo. Sin embargo, con base en la evidencia

internacional y nacional y teniendo en cuenta el objetivo primordial de aumentar la calidad de la educación, es momento de eliminarlas. Alcanzar este objetivo requiere un esfuerzo importante por parte del gobierno y solo se podrá hacer gradualmente. Sin embargo, consideramos que es una política fundamental que debería ser adoptada inmediatamente como política de Estado.

Colombia podría implementar esta reforma en un plazo razonable de diez años, de manera similar a como lo logró Chile.[43] Específicamente, recomendamos que la jornada educativa pase de seis horas diarias, como está en la actualidad, a ocho horas diarias. Esta jornada, además de permitir dedicar un mayor tiempo a actividades educativas, aseguraría también que los estudiantes no estén tanto tiempo sin supervisión adulta. Parte del tiempo adicional debe destinarse a aumentar el número de horas de clase diarias pero también a aumentar el tiempo de descanso, incluyendo el tiempo adicional para el almuerzo. Las horas de clase adicionales deberían estar en su mayoría destinadas a actividades no cognitivas, relacionadas con el arte, la música y el deporte; parte del tiempo adicional puede estar también destinado a otras áreas urgentes, como el estudio del inglés. Sin embargo, dados los bajos resultados en las pruebas Saber de los alumnos del sector oficial, proponemos que, de acuerdo con las necesidades particulares de cada colegio, se dé flexibilidad para que en los colegios donde esto pueda ser importante se destine parte de este tiempo a reforzar conocimientos en áreas básicas.[44] La flexibilidad también es importante para permitir a los distintos municipios y regiones el uso de tiempo de acuerdo con elementos de su cultura. Por ejemplo, en regiones en las que la música o la danza es parte importante de la ampliación de la jornada podría usarse para dar énfasis a estas áreas.

43 La Jornada Escolar Completa en Chile se estableció en 1997 cambiando el final de la jornada escolar de 1:00 p. m. a 4:00 p. m., con un total de 1,6 horas diarias de clase adicionales. La ley otorgó un plazo máximo de 13 años, en el cual todos los colegios públicos y aquellos privados financiados con recursos públicos debían implementar esta nueva jornada. Con el objeto de financiar esta reforma el gobierno chileno aumentó el monto de la subvención por alumno en un 40 % para cubrir los costos operacionales y creó un fondo especial para la adecuación de la infraestructura. En el diseño de la ley se estipuló que parte de los recursos necesarios para la implementación de la Jornada Educativa Completa provendrían del recaudo del IVA.

44 En estudios de ciencias de la salud se ha llegado a la conclusión de que la actividad física es muy importante para el desarrollo emocional (Bailey, 2006). Adicionalmente también se ha encontrado que la misma actividad física puede implicar mejoras importantes sobre el desarrollo cognitivo (Siblye y Etnier, 2003; Hillman, Erickson y Kramer, 2008; Pontifex et al., 2011).

En la propuesta que hacemos sobre la jornada completa es importante que las horas de clase adicionales no estén a cargo de profesores contratados por el Ministerio de Educación. Una propuesta interesante al respecto es que el nuevo personal esté contratado por el Ministerio de Cultura. Esta idea, además de ser adecuada para ofrecer formación en áreas como música, arte y deporte, también permite evitar rigideces presupuestales y reducir costos, que si se hace la ampliación con profesores contratados por el Ministerio de Educación.

Es claro que esta política tiene costos altos, pero es hora de que el país dé este salto. Si la jornada ampliada se hiciera con profesores del magisterio y en espacios escolares como los actuales, el país requeriría incrementar su gasto anual en cerca de $3,8 billones y hacer una inversión inicial de $7,4 billones adicionales. El aumento anual en el gasto corresponde a 0,6 % del PIB, y la inversión anual, a 1,2 % del PIB.[45] Estos costos provienen de dos grandes rubros: costos operacionales y costos de infraestructura. Los primeros están relacionados con los costos asociados con mantener a los estudiantes en las escuelas y corresponden al aumento en el costo de la planta docente ($2,75 billones) y de alimentación ($1,05 billones). Los segundos costos se relacionan con las inversiones necesarias para la ampliación de la infraestructura.[46] El detalle del origen de estos cálculos está en el anexo de este capítulo.

Los $7,4 billones necesarios para infraestructura se invertirían de forma gradual y es una cifra aproximada basada en los supuestos descritos en el anexo. Tres elementos de esta política pueden generar una reducción en los costos con respecto a la estimación que hacemos. Primero, es posible que no sea necesario construir las 832 sedes, ya que algunas de las existentes pueden ser reformadas y adecuadas para atender a un mayor número de estudiantes, lo que podría reducir los costos. Segundo, en algunos municipios la demanda por educación básica primaria se ha reducido como resultado del cambio demográfico, por lo que parte de la infraestructura no se está usando. Tercero, en algunos municipios hay espacios como bibliotecas, teatros o parques que pueden ser usados para las actividades que se desarrollen en las horas adicionales. En la dirección opuesta, es posible que en algunos municipios sea necesario reformar

45 El dato que usamos para el PIB es 615,7 billones de pesos que corresponde a la cifra del Banco de la República (http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_prod_salar_2005.html).

46 El presupuesto del Ministerio de Educación en 2010 fue de 20,6 billones; el aumento de 4,71 billones habría sido equivalente a un aumento del 22 %. El costo de infraestructura equivale al 35 % del presupuesto del Ministerio en ese mismo año.

algunas de las sedes ya existentes para adecuarlas a los requerimientos que implicaría tener la jornada completa. Esto podría aumentar los costos un poco, ya que no están incluidos en los cálculos descritos.

Las razones expuestas en el párrafo anterior, unidas a la propuesta de que los profesores que se ocupen de las horas de clase adicionales no sean docentes del magisterio, permiten decir que el cálculo que hacemos es una cota superior del costo que puede tener la ampliación.

Una alternativa para poder invertir los recursos de infraestructura es crear una bolsa de recursos similar a la propuesta para el caso de concesiones y bonos educativos en este capítulo. Así, el otorgamiento de recursos puede ser entregado por medio de un mecanismo de concurso donde los colegios, municipios o secretarías de educación presenten sus planes de adecuación de sedes existentes o construcción de nuevas sedes, los costos necesarios para operar en jornada completa y el número de estudiantes que cada proyecto podría beneficiar. El dinero se podría asignar teniendo en cuenta los colegios y municipios donde sea relativamente económico hacer el cambio a jornada completa (como en colegios pequeños o en zonas rurales), que tengan propuestas de alta calidad técnica y cuyos alumnos estén en condiciones más vulnerables. El origen de los recursos también debe ser compartido entre la nación y los departamentos y municipios; el plan para dar el salto a la jornada completa debe establecer la forma en que se distribuyen los costos entre los distintos niveles de gobierno, de forma que los municipios más ricos cubran una mayor proporción de estos costos que los municipios más pobres.

4.5.4. Política de docentes

El análisis de las características relacionadas con la calidad de los futuros docentes y de los estatutos que los rigen pone en evidencia la necesidad de introducir una política de Estado clara en el tema. Como se mostró, el nuevo estatuto docente parece un paso en la dirección adecuada y si bien hay algunos elementos que podrían ser discutidos, es conveniente esperar a que su implementación completa se lleve a cabo y se entiendan claramente sus implicaciones. Las propuestas que hacemos se pueden entender como dirigidas al fortalecimiento y la completa implementación del nuevo estatuto docente. Específicamente proponemos llevar a cabo reformas en cuatro aspectos fundamentales: (i) atracción de mejores estudiantes a la carrera docente, (ii) aumento y mejoramiento de los programas académicos de licenciatura ofrecidos por las universidades del país, (iii) fortalecimiento del estatuto docente de 2002 mediante la

reglamentación y puesta en marcha de un sistema de evaluaciones docentes, y (iv) fortalecimiento del estatuto docente de 2002 mediante la introducción de bonificaciones según el desempeño laboral y la ubicación.

Es importante resaltar que estas cuatro políticas propuestas son complementarias y no deben ser vistas como políticas aisladas. No sería eficiente atraer mejores estudiantes si no se mejoran o amplían los programas de docencia. De la misma forma, no es suficiente una política de incentivos claros si la calidad de los docentes no es la mejor. El Decreto Ley 1278 da un paso en la dirección adecuada. Sin embargo, existe el riesgo de que ese paso se vea afectado por las negociaciones actuales que buscan implementar el estatuto único docente. El país no puede permitirse dar un paso hacia atrás de lo que se había logrado con el Decreto Ley 1278. El MEN debe tener la fuerza suficiente para mantener el sistema de incentivos y evaluaciones que el nuevo estatuto creó.

4.5.4.1. Atracción de mejores estudiantes a la carrera docente

Como quedó claro, los graduados recientes de programas de licenciatura en Colombia provienen de la cola inferior en la distribución de habilidades de bachilleres. Al ser el docente una herramienta fundamental en el proceso educativo, la baja calidad de este insumo implica que la calidad de la educación finalmente brindada será baja, sin importar el sistema organizacional del sector o los recursos que se inviertan en él. Así, una prioridad debe ser lograr atraer a mejores estudiantes a la carrera docente. Para esto proponemos dos políticas complementarias.

La primera está relacionada con los costos educativos. Una de las principales restricciones a las que se enfrentan los jóvenes en Colombia para poder ingresar a la educación superior son los costos monetarios. Este factor puede ser responsable de que los jóvenes estén obligados a interrumpir sus estudios, de que deban estudiar en instituciones de baja calidad, de que no puedan ser estudiantes de tiempo completo o incluso de que deban estudiar en jornada nocturna. Estos tres factores influyen de manera negativa en la calidad de educación y, por lo tanto, los directos perjudicados terminan siendo los estudiantes de educación básica y media. Para reducir este problema proponemos que se implemente un programa de beca-crédito masivo que les dé la oportunidad a los mejores estudiantes de culminar una carrera profesional a un mínimo costo.

Asumiendo que la planta docente se renueva cada año en aproximadamente 12.000 docentes (cifra acorde con el número promedio de docentes contratados en periodo de prueba entre 2004 y 2012 mediante el concurso

de méritos), el gobierno central, a través del Ministerio de Educación, podría ofrecer anualmente 2.500 becas-crédito que le cubran al estudiante la totalidad de los costos de matrícula. Para acceder a ellas sería necesario que el estudiante demostrara su excelencia académica por medio del examen de Estado y que fuese admitido a un programa de educación superior de alta calidad reconocido por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). La mayoría de estas becas se deben destinar a financiar estudios de licenciatura, pero deben también permitir que alumnos interesados en las ciencias básicas, ciencias sociales u otra carrera específica puedan acceder a ellas bajo los mismos requisitos anteriormente planteados. Se requeriría plantear un porcentaje máximo de becas que se otorguen a otras carreras, por ejemplo un 20 %, que es hoy en día la proporción de docentes nuevos que entran a la carrera y que tienen profesiones diferentes a la licenciatura.

Asumiendo un costo de matrícula de $2.000.000 durante diez semestres, el costo total llegaría a $40.000 millones por cohorte becada.[47] Estas becas-crédito obviamente tendrían ciertas condiciones para la condonación del pago. Por ejemplo, dentro de las condiciones básicas tendría que estar la obligación de que el estudiante culmine su carrera con éxito y la obligación de trabajar tiempo completo durante seis años en un colegio del sector público, inmediatamente después de graduados.[48] En caso de que el estudiante no cumpla con estas condiciones, deberá pagar el dinero invertido en él por parte del MEN, como un crédito a una tasa de interés y un tiempo de pago previamente pactados entre las partes.

Además de estas becas nacionales, valdría la pena introducir también becas internacionales que permitan que tanto los docentes actuales como los futuros accedan a una educación de alta calidad en el exterior. Sería deseable que el MEN o instituciones como el Icetex o Colfuturo destinaran una proporción de becas para estos aspirantes. Estas becas deberían ser otorgadas a los mejores docentes del país y se debería permitir un amplio espectro de programas en los que se les podría financiar sus estudios. Estos podrían incluir desde maestrías y doctorados en áreas del conocimiento específicas o incluso en cursos de idiomas que perfeccionen y mejoren los niveles de enseñanza de inglés en el país.

47 Este costo se basa en el promedio de matrícula semestral de licenciaturas ofrecidas en varias universidades del país.

48 Este esquema propuesto es muy similar al de becas-crédito ya existentes en Colombia que han demostrado su efectividad como es el caso de la beca-crédito del Banco de la República.

Un programa como este claramente reduciría los problemas de restricción presupuestal que enfrentan los estudiantes. Sin embargo, esta no es la única variable que tienen en cuenta las personas al momento de decidir la carrera que van a estudiar. Dentro de las variables de decisión está también probablemente el prestigio de esta carrera en la sociedad. En países como Finlandia, donde la calidad educativa es de las mejores del mundo, ser docente es quizás una de las profesiones más respetadas y apetecidas. A ella solo acceden los mejores estudiantes del país y toda la sociedad les reconoce la labor titánica a la que se enfrentan. En Colombia, lastimosamente, la profesión docente está desprestigiada. Es necesario que el gobierno ponga en marcha un programa de concientización social de la importante labor que el docente cumple y así aumentar el prestigio de los docentes a escala nacional. Este debe ser un programa masivo que llegue a la sociedad civil para que padres de familia, empresarios y estudiantes entiendan la importante labor realizada por estas personas. Al mismo tiempo, debe mostrarles a los futuros profesionales los beneficios laborales que tienen y los distintos incentivos a los que pueden acceder en su carrera docente.

4.5.4.2. Aumento y mejoramiento de los programas académicos de licenciatura ofrecidos por las universidades

Aunque el país logre atraer a estudiantes de excelente calidad a la carrera docente, si los programas de licenciatura en el país no cuentan con una excelencia académica, el docente formado tendrá habilidades inadecuadas. Desafortunadamente, como mostraron los datos de Saber Pro, la calidad educativa de estos programas hoy no es suficiente para asegurar que sus docentes efectivamente salgan altamente preparados para educar a los niños y jóvenes colombianos. Como fue posible observar, una vez graduados los docentes son los profesionales que tienen un menor nivel de comprensión lectora.

Para mejorar la calidad de la educación de forma sostenida, es fundamental que haya un cambio en los programas de formación de docentes. Para esto es necesario entrar en un diálogo con las universidades que dan los diplomas de licenciatura y convencerlos de la necesidad de cambios.

El primer elemento de la política para mejorar los programas de formación de maestros es la conformación de una comisión internacional de alto nivel que evalúe el trabajo de las universidades que imparten estos diplomas. La comisión debería estar integrada por decanos y profesores de universidades reconocidas en el mundo por la calidad de sus programas de formación de docentes. El producto de esa comisión debe ser una

evaluación de la forma en que están organizados estos programas, la cual permita al MEN tener lineamientos para presionar cambios en los programas nacionales.

El segundo elemento es una revisión detallada por parte del MEN de los criterios usados para entregar el registro calificado a los programas de licenciatura. Aunque somos conscientes de que el sistema de acreditación actualmente existe, los resultados presentados en la sección 4.2 muestran que no están siendo efectivos, debido a que, en promedio, los estudiantes de estas carreras obtienen resultados pobres al compararlos con los de otras áreas de conocimiento. El problema con el mecanismo que usa el MEN es que los pares evaluadores son usualmente profesores o personal administrativo de programas similares, no solo en el tipo de diplomas que entregan, sino también en su calidad. El mecanismo no genera garantías sobre la calidad de la evaluación que se hace para la entrega del registro. El MEN o los pares asignados por ellos deben revisar la calidad de estos programas prestando atención a los resultados de la comisión internacional mencionada en el párrafo anterior. Adicionalmente, aunque en el país no hay un estudio de diagnóstico al respecto, existe la idea de que en la actualidad el currículo de estos programas no está completamente integrado entre la disciplina y la pedagogía.

El tercer elemento es que el MEN influya en la creación de la carrera de licenciatura en las mejores universidades del país que en este momento no la ofrecen como alternativa.[49] Es necesario averiguar los motivos por los que estas universidades no la ofrecen y tratar de acabar este vacío. Por ejemplo, si se identifica que el problema es de costos, el gobierno puede implantar una política de subsidio a la oferta que les permita a las mejores universidades del país ofrecer estas carreras.[50] Alternativamente, se podría incentivar para que estas universidades abran programas de profundización en docencia para estudiantes de cualquier carrera. La racionalidad detrás de esto es que el estatuto del Decreto Ley 1278 ya no restringe la entrada a la carrera docente a personas con licenciatura y únicamente los obliga a tener una formación posterior en esta área. Las profundizaciones creadas en estas universidades deberían contar como el requisito exigido por el nuevo estatuto para la entrada a la carrera docente.

49 Existen universidades de excelente calidad que sí lo hacen, como por ejemplo la Universidad Industrial de Santander, la Universidad del Valle, la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad del Norte entre otros. Sin embargo son la excepción.

50 Este tipo de mecanismos ya ha sido usado por el MEN para la creación de maestrías y de doctorados.

4.5.4.3. Fortalecimiento del estatuto docente de 2002 mediante la reglamentación y puesta en práctica de un sistema de evaluaciones docentes

Como se observa en la sección 4.2, uno de los avances más importantes en el sector educativo de los últimos diez años fue la introducción del nuevo estatuto docente. Ese año el país logró transformar un sistema donde la entrada, permanencia y ascenso dentro del sistema educativo era automática y sin condiciones reales, a un sistema donde al menos en el papel están presentes los incentivos adecuados para asegurar la excelencia en la profesión. Hoy el país se encuentra en un punto clave donde se discute la posible unificación del estatuto, pero analizar las propuestas planteadas por Fecode conduce a temer que en lugar de fortalecer el estatuto actual, este terminará siendo debilitado.

Quizás uno de los elementos más importantes introducidos en el Decreto Ley 1278 es el del sistema de evaluaciones. Aunque a un paso lento, el país ha logrado avanzar en este tema. El concurso de entrada ya está claramente establecido y sus resultados son fáciles de observar. Mientras en el pasado cualquier individuo licenciado y con conexiones podía entrar en la carrera docente, esto ya no es así de sencillo. Por ejemplo, en promedio únicamente 20 % de los que se inscribieron en el concurso en estos últimos años fueron aceptados. Aunque es necesario fortalecer este examen y asegurar que cada vez los requisitos de entrada sean más altos, se puede afirmar que ya el país y los individuos que quieran entrar a la carrera lo han aceptado y acatado de acuerdo con la ley.

La implementación del examen de ascenso, aunque está en una etapa incipiente, ya comenzó. La aplicación a más de 60.000 docentes en el 2011 es prueba fehaciente de que el país está avanzando por el camino adecuado. Al igual que con el examen de ingreso, es necesario fortalecer y aplicar de manera periódica el examen de competencias de docentes para permitir y asegurar que aquellos que están regidos bajo el nuevo estatuto tengan efectivamente la posibilidad de avanzar en el escalafón docente.

Quizás el tipo de evaluación en el que el país se encuentra más rezagado es el de la evaluación anual de desempeño. Hay varios motivos que pueden explicar este atraso: es difícil implementarlo y claramente no es posible basarlo en resultados académicos de los estudiantes. Además, no existe en el país una prueba nacional que permita una evaluación profesor por profesor y la forma en que se implementan las pruebas Saber no garantiza que no se cometa fraude.

A finales de 2007, el Ministerio de Educación Nacional presentó una guía metodológica bastante clara para que las evaluaciones puedan ser aplicadas a escala nacional. Una de las debilidades consistía en que los evaluadores de los docentes eran los propios rectores, quienes en Colombia aún no están acostumbrados a las evaluaciones, a los despidos o a los conflictos que se puedan generar dentro de una institución. Adicionalmente, hasta ese momento el rector no contaba con ningún incentivo claro para mejorar la calidad de su sede educativa.

Con la introducción del Decreto 1055, este último punto ya cambió y hoy en día los rectores tienen un claro incentivo para preocuparse por indicadores de calidad. Sin embargo, aún no están acostumbrados a las evaluaciones y se necesita apoyo en este campo. Una alternativa podría ser la introducida en Washington D. C. por Michelle Rhee. En este sistema al docente se le aplican cinco evaluaciones de 30 minutos realizadas en clase, en las que los profesores deben demostrar manejo de 22 habilidades previamente determinadas. Tres de estas evaluaciones anuales son realizadas por personal administrativo del colegio y dos por personal externo, lo que le da un mayor nivel de imparcialidad. Basados en los puntajes obtenidos, el docente es despedido o puesto en periodo de prueba, en el cual, si no mejora en el siguiente año, es despedido.

4.5.4.4. Fortalecimiento del estatuto docente de 2002 mediante introducción de bonificaciones según el desempeño laboral

De acuerdo con los resultados de la sección 4.2, los docentes cobijados por el estatuto docente establecido en el Decreto Ley 1279 de 2002 están bien remunerados incluso si se les compara con otros profesionales. El problema más grave del sistema de remuneración es que la curva de salarios se aplana abruptamente al llegar al nivel más alto.

Para tratar de solucionar esta situación proponemos destinar unos recursos específicos a la bonificación de docentes, de forma que la remuneración total sea variable, crezca un poco más y dependa del esfuerzo de cada uno. Como se vio en el capítulo de experiencias internacionales, si estas políticas están bien diseñadas, pueden generar beneficios en la calidad de educación que reciben los estudiantes. En la propuesta anterior especificamos claramente las repercusiones en términos de estabilidad laboral que tenían las evaluaciones de desempeño. Podrían implementarse también incentivos positivos basados en estas evaluaciones, otorgando bonificaciones a un porcentaje de docentes con las calificaciones más altas dentro de las escuelas. Esto cerraría el círculo, generando incentivos claros en los docentes a no tener bajas calificaciones, sino, por

el contrario, tener las mejores calificaciones posibles. Alternativamente, un tipo de bonificación que puede llegar a ser bastante interesante para algunos docentes puede ser también la posibilidad de adquirir las becas para alcanzar estudios internacionales descritos anteriormente.

Dada la dificultad de implementación y manejo de incentivos individuales, alternativamente se podrían diseñar incentivos grupales. Adicionalmente, bajo incentivos grupales existe menor probabilidad de que sean demandados por parte de los docentes mismos como una herramienta de discriminación. La revisión de literatura internacional muestra que a pesar de no ser tan efectivos como los primeros, funcionan relativamente bien y son mucho más fáciles de implementar. Para esto proponemos un mecanismo de incentivos similar al implementado recientemente para los rectores en el Decreto 1055, donde se bonificaría de manera igualitaria a todos los docentes de una sede educativa que cumplan con indicadores específicos de permanencia y calidad. En este último aspecto, es importante diseñar las reglas de bonificación de forma tal que no surjan incentivos perversos para hacer trampa, como no dejar a todos los alumnos presentar los exámenes de Estado o darles directamente las respuestas.

También debería implementarse una bonificación adicional para aquellos docentes que trabajen en zonas marginales, rurales o de conflicto. Bajo el esquema actual de asignación de plazas de acuerdo con el mérito, es altamente probable que los mejores docentes escojan ciudades grandes y las mejores instituciones educativas para ir a trabajar. Esto tiene todo el sentido en términos de meritocracia al momento de asignar puestos, pero puede aumentar las inequidades entre regiones y áreas del país. Para tratar de disminuir este efecto negativo se deberían instaurar bonificaciones adicionales para todo docente que trabaje en estas zonas. Estas bonificaciones deben ser lo suficientemente atractivas para que escojan voluntariamente trabajar en zonas e instituciones difíciles. Adicionalmente deben implementarse únicamente por el periodo en el que los docentes estén en dichas regiones.

4.5.5. Participación del sector privado en la provisión de educación

La revisión de las experiencias internacionales mostró que la participación del sector privado mediante bonos escolares o de colegios en concesión en la provisión de la educación es una opción para mejorar su calidad. Los bonos escolares y los colegios en concesión cumplen propósitos muy similares: ponen dentro del conjunto de posibilidades de estudiantes de bajos recursos colegios a los que en otras condiciones no podrían acceder. Estas dos políticas pueden también generar dinámicas

que ayudan a mejorar el sistema de educación pública. Como se mostró en la sección 4.3, hay países donde esta propuesta ha sido exitosa y hay elementos de la forma en que fueron diseñados esos programas que pueden ser replicados para evitar los riesgos de este tipo de esquemas. Probablemente más importante que las experiencias internacionales son los resultados resumidos en la sección 4.2, donde se mostró que las dos formas que esta política toma habitualmente (bonos escolares y colegios contrato) han sido usadas en Colombia con resultados positivos de largo plazo.

En esta sección se propone que en Colombia se establezcan mecanismos para fomentar la participación privada con financiamiento público en la provisión de la educación básica y secundaria. A continuación se desarrollan algunos detalles sobre el desarrollo de estas políticas. Primero, se explica el papel de los distintos niveles de gobierno en la implantación de estas políticas. Segundo, se establecen criterios para la escogencia entre bonos escolares y colegios en concesión. Tercero, se explican algunas condiciones generales que deben cumplir estas políticas para evitar la segregación. Finalmente se señalan algunas relaciones importantes entre estas políticas y las otras desarrolladas en este trabajo.

4.5.5.1. Implementación de políticas por iniciativa de los entes territoriales certificados

La implementación de esta política debe tener en cuenta la institucionalidad de la provisión pública en Colombia. En particular, la política debe respetar la estructura descentralizada de la provisión de educación. No tiene sentido el establecimiento de una política general para todo el país ni que esto deba ser obligatorio para todos los municipios. Esto está motivado por tres razones. Primero, las condiciones socioeconómicas desiguales hacen que sea más adecuado hacer la focalización según las características de los mismos entes territoriales. Segundo, el valor de los bonos escolares también va a depender de la capacidad de cada ente territorial, por lo que este debe ser fijado a este nivel y no al de la nación. Tercero, los costos de provisión de educación no son constantes dentro del territorio nacional, por lo que es importante mantener flexibilidad en los valores de los bonos y en los contratos de concesión. Finalmente hay evidencia para Colombia que muestra que precisamente es en los municipios más descentralizados donde más se han usado este tipo de mecanismos (Cortés, 2010); la propuesta es profundizar en la descentralización buscando mayor uso de este tipo de mecanismos.

Por esto, la forma más adecuada de introducir estos dos mecanismos es a partir del establecimiento de fondos o bolsas de recursos concursables a las que los entes territoriales tengan acceso y puedan ser usadas para su implementación. El mecanismo debe incentivar el uso de recursos propios de los entes territoriales, de forma que los recursos que destina el gobierno central se calculan como proporción de los recursos que destinan los mismos entes territoriales (*matching grants*). El incentivo debe ser más fuerte al principio de la política para asegurar que comience a usarse; además de este incentivo, el MEN debe promocionar el uso de este tipo de mecanismos y proponerlo a los entes territoriales en las discusiones sobre el mejoramiento de sus sistemas educativos.

El uso de estos recursos no debe ser incondicional. Los entes territoriales deben mostrar: un plan de trabajo riguroso en el que justifican el uso de bonos escolares o de contratos de concesión; el diseño del sistema donde deben estar los criterios de focalización; las condiciones para acceder a este tipo de cupos; el valor de los bonos escolares o de los contratos de concesión; un estudio serio sobre la capacidad del municipio de ofrecer educación privada de calidad; los controles para vigilar y evitar la posibilidad de que los colegios seleccionen estudiantes y la forma en que se implementaría la asignación en caso de que un colegio privado tenga una demanda mayor a su capacidad.

Esta propuesta coincide con la propuesta de Birdsall y Savedoff (2010), *Cash on Delivery,* que busca generar más claridad sobre las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno y crear una estructura de incentivos más apropiada para el mejoramiento de la calidad de la educación en gobiernos descentralizados. Los autores asignan a los entes territoriales la responsabilidad del diseño e implementación de las políticas y la obligación de demostrar su capacidad de ejecución. Inspirados en elementos de esta propuesta, se pueden complementar las propuestas en este texto con el establecimiento de metas acordadas en negociaciones entre la nación y los entes territoriales en términos de mejoras de la calidad de la educación y en el establecimiento de premios para los entes territoriales que cumplan las metas acordadas y castigos para los que no las cumplan.

4.5.5.2. La escogencia entre bonos escolares y colegios en concesión

La escogencia entre estos dos mecanismos puede variar según las condiciones locales de la oferta. Los bonos son más apropiados en ciudades con mayor oferta privada, donde la política quiera apoyarse en la capacidad

existente para mejorar las condiciones de la provisión de educación. Los colegios en concesión son más apropiados en lugares donde no haya oferta privada suficiente y sea necesario atraer proveedores para expandir la oferta; estos proveedores pueden atraerse de ciudades con mayor oferta y deben tener suficiente experiencia en el sector educativo.

4.5.5.3. Condiciones para evitar la segregación

El riesgo más grande que puede tener la participación privada en la provisión de educación por cualquiera de estos dos mecanismos es el de la segregación, que va en contra de la calidad de la educación, de la distribución de esa calidad y del funcionamiento de los incentivos a profesores y rectores. A continuación se detallan cuatro condiciones importantes al momento de diseñar la política:

Focalización: La primera condición que tienen que satisfacer estos mecanismos es la focalización, pues una focalización adecuada reduce las posibilidades de segregación excesiva. Como las condiciones socioeconómicas no son iguales en todo el país, la focalización dependerá de las condiciones de cada municipio. El instrumento de focalización puede ser el SISBÉN.

Variación en la remuneración de los colegios según la población atendida: Es importante asegurar que no se produce segregación aún dentro del grupo de familias focalizadas. La propuesta es que se deben establecer pagos a los colegios que dependan de las características de los estudiantes atendidos, de forma que haya una mayor remuneración cuando estos atienden estudiantes más desfavorecidos. Esto evita cualquier incentivo de los colegios a favorecer estudiantes de condiciones socioeconómicas superiores. Con un instrumento de focalización como el SISBÉN, esto correspondería a que el pago que recibe el colegio sea mayor cuando el niño pertenece a un hogar SISBÉN 1 que a un hogar SISBÉN 2.

Prohibición de la selección de estudiantes por parte de los colegios: Hay otras variables para las cuales no pueden establecerse políticas explícitas porque no son observables ni verificables y otras para las cuales no es conveniente una política de precios, pero que también pueden dar origen a una segregación no deseada (por ejemplo, raza, habilidad o condición de desplazamiento). Para esto, en cualquier municipio donde se establezcan programas de bonos escolares o de colegios en concesión se debe evitar que los colegios seleccionen a los estudiantes. Las familias deben conservar el derecho de escoger entre enviar sus hijos al sistema público tradicional o el de usar los sistemas propuestos.

Los colegios deben garantizar que sus recursos se van a destinar al mejoramiento de las capacidades básicas (aprendizaje en áreas como matemáticas, lenguaje y ciencias): Finalmente, una de las formas en que los colegios pueden generar segregación y simultáneamente evitar la presión del mercado es a través de medidas de diferenciación horizontal (por ejemplo, especializarse en áreas diferentes a las básicas). Sin desconocer que puede haber elementos legítimos en el interés de una familia de escoger colegios con énfasis en áreas diferentes a las básicas, en la medida en que es un problema urgente mejorar el aprendizaje en estas áreas se debe asegurar que los colegios destinen la mayor parte de sus recursos a este propósito. La política debe garantizar que los colegios que hacen parte de estos programas tengan planes donde la prioridad sean las matemáticas, el lenguaje y las ciencias.

4.5.5.4. Relación con otras políticas

La interacción entre las políticas de bonos escolares o colegios en concesión y las otras propuestas en este capítulo ayudaría a aumentar la rentabilidad mutua de las políticas de bonos escolares y colegios en concesión.

Los bonos escolares y las concesiones no solo benefician a los estudiantes que toman la opción de ir a un colegio privado, sino también a los estudiantes que permanecen en los colegios públicos porque la presión de la competencia hace que los colegios públicos mejoren en calidad. Para que esto realmente suceda es necesario que se cumplan dos condiciones. Primero, debe haber consecuencias importantes para los profesores y rectores de los colegios públicos que pierden estudiantes; esto se puede lograr a partir de los mecanismos de incentivos a profesores y a rectores discutidos en esta sección. Segundo, es importante que los colegios públicos tengan suficiente autonomía, aspecto que también se discutió en esta sección.

La decisión de los padres entre un colegio privado en concesión o usando bonos escolares y el sistema público tradicional depende de que haya acceso a información sobre la calidad de los colegios. Para esto es fundamental que se fortalezcan las pruebas Saber y que se hagan públicos los resultados.

Finalmente se discutió también la importancia de empezar a dar el salto a la jornada completa. La mayor limitación para dar este paso es económica y está en las inversiones en infraestructura de colegios. Los colegios en concesión son una alternativa importante que debe usarse para dar este paso. Si el contrato se diseña de forma que cubra todos los costos que

enfrentan los entes privados por la provisión de educación, estos podrán estar dispuestos a encargarse de la construcción de los colegios (incluyendo su financiación). El resultado en términos contables será el mismo para el país, pero permitirá dar el paso a la jornada única a una mayor velocidad que sin hacerlo con apoyo de la provisión privada.

4.5.6. Fortalecimiento de programas exitosos

Las evaluaciones de impacto revisadas en la sección 4.2 dejaron entrever que las políticas y programas de subsidio a la demanda y la oferta implementadas por parte del gobierno en los últimos años han tenido éxito en diversos aspectos que no debemos desaprovechar. Estas también dejan claro las falencias de los programas y cómo podríamos mejorar su implementación en el futuro. Con base en los resultados de las evaluaciones analizadas, las recomendaciones de política en cada uno de los programas son claras.

Es necesario destacar los resultados positivos que el programa PACES trajo a los estudiantes beneficiados, y es una pena, por lo tanto, que este se haya acabado en el país. Respecto a su aplicación y diseño ideal, la sección 4.4.5 detalla los aspectos que consideramos más importantes para una futura reincorporación de este mecanismo al sistema educativo colombiano. En lo relacionado con la aplicación y diseño del programa de Familias en Acción, las últimas evaluaciones dejan en claro la necesidad de reformar las condicionalidades del sistema. Específicamente, urge la necesidad de incluir dentro de estas condicionalidades aspectos relacionados con la calidad educativa y no meramente con la asistencia escolar. A este respecto, las evaluaciones de impacto de los subsidios condicionados muestran que una estrategia que parece funcionar es la de dilatar el pago de recursos a periodos posteriores, donde se compruebe que los beneficiados no solo asistan al colegio, sino que también aprueben los grados escolares y culminen con éxito los distintos niveles educativos.

Las evaluaciones que se han hecho a escala nacional de los colegios en concesión muestran claramente los peligros que se pueden correr y que fueron expuestos en la revisión de la literatura internacional. Como se pudo observar para Colombia, dependiendo del concesionario, el tipo de contrato y los factores institucionales, los resultados pueden ser positivos o negativos. La sección 4.4.5 detalla los aspectos que deben tenerse en cuenta en este aspecto.

Finalmente, en lo relacionado con el PER y el CPE, los resultados sugieren que aunque los programas han sido beneficiosos en temas de cobertura

y deserción, deben mejorar en su impacto en la calidad educativa. Para el primero de estos, los impactos en calidad educativa han sido bajos o escasos. Respecto al segundo, los resultados indican que hay efectos positivos, pero son lentos en aparecer y no se dan para todas las áreas del conocimiento. A escala internacional es claro que la capacitación de los docentes involucrados en los programas es fundamental y quizás ese sea un mecanismo que se debería buscar fortalecer en ellos.

4.6. Comentarios finales

En resumen, el mensaje de este capítulo es que Colombia está hoy en una senda adecuada en cuanto a su política educativa, pero es necesario tomar medidas para acelerar este proceso. En los últimos años han mejorado las tasas de cobertura a escala nacional y se empezó también a pensar en mejorar las políticas existentes para alcanzar una mejor distribución de la calidad de la educación y terminar la tarea comenzada en la expansión de la cobertura. Sin embargo, el uso de algunos de estos mecanismos ha sido tímido, por lo cual es importante profundizar en ellos; en algunos casos hace falta afinarlos o introducir políticas adicionales para acelerar el ritmo al que viene mejorando la educación.

En la sección anterior proponemos políticas específicas en seis aspectos complementarios. Es difícil priorizar entre ellas de forma que se pueda concluir un orden en el cual estas deban ser implementadas. Las propuestas difieren no solo en su costo-efectividad, sino también en el tiempo que puede tomar para su implementación y para que se empiecen a apreciar sus resultados. Sin embargo, dentro de todas ellas consideramos que tres deberían ser aplicadas lo antes posible para lograr que efectivamente la educación pueda ser una herramienta de movilidad social en el futuro. Específicamente, consideramos necesaria la implementación pronta de mecanismos que permitan el fortalecimiento de la evaluación de la calidad educativa, la jornada escolar completa y las políticas de docentes.

Para que el país cuente con medidas certeras de calidad y mejoramiento en las distintas instituciones educativas, y para que las políticas de incentivos que se proponen en el documento se puedan llevar a cabo, es importante tener un robusto sistema de medición de la calidad. Si bien en este aspecto el sistema colombiano ha mejorado sustancialmente en los últimos años, aún es necesario completar el esfuerzo. Así, la universalización de la aplicación controlada de las pruebas, una periodicidad anual y la posibilidad de comparaciones anuales a nivel de institución educativa son fundamentales.

Las inequidades observadas en términos de cobertura y calidad educativa no permiten que la educación sea efectivamente un mecanismo de movilidad social. Por el contrario, las diferencias existentes pueden incluso convertirse en herramientas que aumentan la inequidad entre nuestros jóvenes. Para reducirlas consideramos que la implementación de la jornada completa y una política de docentes son fundamentales. La primera, además de evitar que los jóvenes estén en las calles solos sin supervisión y sujetos a diversos peligros, les otorgaría un espacio donde pueden recibir una alimentación balanceada, y programas cognitivos y no cognitivos que mejoren sus habilidades y permitan disminuir las brechas existentes. La segunda busca mejorar la calidad docente del futuro para asegurarnos de que los jóvenes sean educados por docentes del mayor nivel de calidad posible, que estén motivados con su carrera y oportunidades laborales y que sean valorados por toda la sociedad.

En la sección 4.5 se mostraron cálculos del costo de estas políticas. Claramente la política más costosa es la ampliación de la jornada, que puede implicar una inversión inicial equivalente a 1,2 puntos del PIB y un aumento del gasto anual equivalente a 0,6 puntos del PIB. Como se explicó en esa sección, esta es claramente una cota superior de lo necesario para implementar esta política. La otras dos políticas tienen costos menores. El financiamiento de los costos de matrícula para estudiantes de licenciaturas tiene un costo aproximado de $40.000 millones por cohorte, y la aplicación de las pruebas Saber controladas, un costo aproximado de $100.000 millones anuales.

Es importante mencionar dos elementos de la agenda de la política educativa actual en Colombia. Probablemente el programa más importante que se está desarrollado en el MEN es el Programa de la Transformación de la Calidad Educativa (PTCE), que tiene como objetivo que el desempeño de un grupo importante de estudiantes de colegios que tradicionalmente tienen bajo desempeño mejore sustancialmente en los próximos años. La estrategia del PTCE es generar un mecanismo de cascada para capacitar a los docentes intentando llegar a un gran número de niños. Específicamente, el PTCE busca que al menos el 25 % de los alumnos en estas escuelas asciendan en su nivel académico a través de la capacitación de cerca de 70.000 docentes. Claramente, mejorar las capacidades de los docentes es una política importante para elevar la calidad de la educación. Este texto no le dedicó espacio porque es un programa en desarrollo y es importante esperar a tener las evaluaciones sobre sus resultados. Sin embargo, creemos que esta política va en la dirección adecuada, pero al concentrarse exclusivamente en capacitación de docentes actuales, no ataca los

problemas estructurales que señalamos que existen en la organización de la docencia en Colombia. Las políticas abordadas en este texto deben ser implementadas si se quiere resolver el problema estructural.

El segundo elemento que debe mencionarse y que genera preocupación es que en la actualidad se está llevando a cabo una discusión para unificar los dos estatutos docentes. Recientemente el MEN aceptó discutir con el sindicato de docentes (Fecode) esta posibilidad. No son claros los motivos que llevaron al MEN a aceptar esta petición, dado que en la actualidad ambos estatutos están funcionando y lentamente se están comenzando a aplicar y cimentar las evaluaciones. Adicionalmente, cálculos del MEN indican que el retiro forzoso por edad de la mayoría de los docentes antiguos se completará en cerca de una década. La negociación entre Fecode y el MEN puede llevar a que el sector tenga un atraso de diez años dado el pliego inicial de peticiones que Fecode puso sobre la mesa. La propuesta inicial de Fecode (2011), además de aumentar sustancialmente el salario de todos los docentes, en la mayoría de los casos permite pasar de grado sin la necesidad de un título adicional, aunque mantiene un diferencial entre los salarios de acuerdo con el título obtenido. Adicionalmente, Fecode propone que la función de las evaluaciones de desempeño sea exclusivamente como instrumento de diagnóstico y de incentivo. En caso de que el docente obtenga un desempeño sobresaliente, podría participar en la asignación de becas o años sabáticos, mientras que si su desempeño es insuficiente, el docente participaría en un programa de mejoramiento docente financiado por el MEN. En ningún caso el bajo desempeño sería causa de retiro y la máxima penalización, en caso de perder dos evaluaciones continuas, sería retrasar en un año el ascenso al siguiente nivel, que de lo contrario sería automático cada dos años. Como lo dejó claro el texto, el estatuto del 2002 apunta en la dirección apropiada y casi todos sus elementos ya se están implementando en el país. Es muy importante que no se pierda el espacio que se ganó con su introducción y puesta en marcha en los últimos años.

Como punto final, es importante mencionar las posibles dificultades de implementación que las políticas acá propuestas pueden tener. Además de los costos fiscales y el incremento en el gasto necesario en el sector atado a cada una de ellas, es posible que el gobierno que las implemente deba afrontar barreras políticas importantes antes de lograr aplicarlas. Esto es particularmente cierto con las políticas alrededor de docentes y con aquellas que sugerimos que aumenten un poco la intervención privada. En el primero de los casos es posible que el fortalecimiento de la evaluación docente sea el aspecto más complicado de implementar, por

ello sugerimos que debe ser una reforma que venga concertada con los docentes mismos, donde ellos entiendan su importancia y vean los beneficios. Estas dificultades están incluso hoy vigentes con la discusión del estatuto único y, reiteramos, es conveniente para el país mantener los esquemas actuales y fortalecerlos a pesar de las dificultades que ello pueda acarrear. De manera similar, para el segundo caso es importante recalcar al momento de la implementación de estas políticas que la participación del sector privado no es posible ni es conveniente en todos los casos. Sin embargo, como ha sido probado para Colombia, en algunas circunstancias específicas y bajo un diseño cuidadoso son exitosas, deseables y necesarias de aplicar. Estamos convencidos de que las dificultades políticas y monetarias a las que se enfrentará el gobierno que las implemente serán superadas con creces con los beneficios individuales y sociales que traerán, al permitir que la educación se convierta verdaderamente en una herramienta de disminución de la pobreza y mejoramiento de la movilidad social.

Referencias

Abdulkadiroglu, A., Angrist, J., Dynarski, S., Kane, T. J., Pathak, P. A. (2009). *Accountability and flexibility in public schools: Evidence from Boston's charters and pilots.* NBER Working Paper 15549.

Angrist, J. D., Pathak, P. A., Walters, C. R. (2011). *Explaining charter school effectiveness. NBER.* Working Paper 17332.

Angrist, J. D., Cohodes, S. D., Dynarski, S. M., Fullerton, J. B., Kane, T. J., Pathak, P. A., Walters, C. R. (2011). *Student achievement in Massachusetts' charter schools.* Harvard University, Center for Education Policy Research.

Angulo, R., Azevedo, J. P., Gaviria, A., Páez, G. N. (2012) *Movilidad Social en Colombia. Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Attanasio O., Fitzimmons, E., Gómes, A. (2005). The impact of a conditional education subsidy on school enrollment in in Colombia. *Report Summary: Familias 01. Insitute for Fiscal Studies.*

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., & Kremer, M. (2002). Vouchers for private schooling in Colombia: Evidence from a randomized natural experiment. *American Economic Review 92,* 1535-1558.

Angrist, J., Bettinger, E., & Kremer, M. (2006). Long-term educational consequences of secondary school vouchers: Evidence from administrative records in Colombia. *American Economic Review 96,* 847-862.

Báez, J., & Camacho, A. (2011). *Assessing the long-term effects of conditional cash transfers on human capital: Evidence from Colombia.* World Bank, Policy Research Working Paper 5681.

Bailey, R. (2006). Physical education and sport in schools: a review of benefits and outcomes. *Journal of School Health 76,* 397-401.

Banerjee, A., & Duflo, E. (2011). *Poor economics.* Public Affairs.

Banco Mundial (2006). *Colombia: Contracting education services (Report No. 31841-CO).* Colombia and Mexico Country Management Unit, Education Unit, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region.

Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden, L., & Pérez-Calle, F. (2008). Improving the design of conditional transfer programs: Evidence from a randomized education experiment in Colombia. *American Economic Journal: Applied Economics 3,* 167-195.

Barrera-Osorio, F., Linden, L., & Urquiola, M. (2007). *The effects of user fee reductions on enrollment: Evidence form a quasi-experiment.* Columbia University, Department of Economics. Mimeo.

Barrera-Osorio, F. (2006). *Impact of private provision of public education: Empirical evidence from Bogotá's concession schools.* HDNED, World Bank.

Barrera-Osorio, F., & Linden, L. (2009). *The use and misuse of computers in education: evidence from a randomized experiment in Colombia.* Policy Research Working Paper Series 4836, The World Bank.

Barrera-Osorio, F., & Patrinos, H. (2009). An international perspective on school vouchers. En M. Berends, M. Springer, D. Ballou, H. Walberg., *Handbook of research on school choice* (cap. 20). Routledge.

Barrientos, J., & Ríos, P. (2007). Evaluación de la gestión privada del servicio público educativo en Medellín. *Lecturas de Economía 66,* 147-171.

Barro, J. R. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *Quarterly Journal of Economics 106*(2), 407-443.

Barro-Lee. (2010). *Educational Attainment Dataset* [Base de datos]. Recuperado de http://www.barrolee.com/

Bayer, P., & McMillan, R. (2005). *Choice and competition in local education markets.* NBER Working paper 11802.

Bellei, C. (2009). Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Results from a natural experiment in Chile. *Economics of Education Review,* en prensa.

Bettinger, E., Kremer, M., & Saavedra, J. (2010). Are educational vouchers only redistributive? *Economic Journal 120,* F204-F228.

Birdsall, N., & Savedoff, W. D. (2010). *Cash on delivery: A new approach to foreign aid. Center for Global Development.* Recuperado de http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1423949/.

Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad educativa. *Documentos de Trabajo sobre economía Regional. No 143.*

Bonilla, J. (2011). *Contracting out public schools for academic achievement: Evidence from Colombia.* Mimeo.

Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: new evidence on accountability reforms.* World Bank.

Cárdenas, J. C., Ñopo, H., & Castañeda, J. L. (2012). *Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad. Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Clark, D. (2009). The performance and competitive effects of school autonomy. *Journal of Political Economy 117,* 745-783.

Clotfelter, C. T., Ladd H. F., & Vigdor, J. L. (2007). Teacher credentials and student achievement in high school: A cross-subject analysis with student fixed effects. *The Journal of Human Resources 45,* 655-681.

Colombia, Ministerio de Educación. (2011). *Descripción de la carrera docente por cada uno de los estatutos vigentes.* Bogotá: MEN.

Colombia, Ministerio de Educación. (2011). *Metodologías, asignación y uso de los recursos del SGP-Vigencia 2011.* Bogotá: MEN.

Colombia, Ministerio de Educación. (2011b). *Distribución recursos de calidad-equidad SGP.* Bogotá: MEN.

Concha, C. (2006). *Evaluación del proyecto pedagógico jornada escolar completa.* Santiago de Chile: Ministerio de Educación. Gobierno de Chile.

Cortés, D. (2010). *Do more decentralized local governments do better? Effects of the 2001 refom in Colombia on enrolment.* Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de Trabajo 84.

Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2011). *On the design of education conditional cash transfer programs and non-education outcomes: The case of teenage pregnancy.* Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de trabajo 100.

Dee, T. S. (1998). Competition and the quality of public schools. *Economics of Education Review 17,* 419-427.

Dixit, A. (2002). Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review. *Journal of Human Resources 37,* 696-727.

Di Gropello, E., & Marshall, J. H. (2005). Teacher effort and schooling outcomes in rural honduras. En E. Vegas (ed.), *Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America* (307-358). Washington: World Bank.

Dobbie, W., & Fryer, R. (2011). Are high-quality schools enough to increase achievement among the poor? Evidence from the Harlem children's zone. *American Economic Journal: Applied Economics 3,* 158-187.

Duflo, E., & Hanna R. (2005). *Monitoring works: Getting teachers to come to school.* NBER working paper 11880.

Duflo, E., Dupas P., & Kremer M. (2009). *Additional resources vs. organizational changes in education: Experimental evidence from Kenya.* Mimeo.

Ferreira, F. H. G., & Meléndez, M. (2012). *Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010. Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Figlio, D. N., & Kenny, L. W. (2007). Individual teacher incentives and student performance. *Journal of Public Economics 91,* 901-914.

Gamboa, L., & Waltenberg, F. (2011). *Inequality of opportunity in educational achievement in Latin América: Evidence from PISA 2006-2009.* Bogotá: Universidad del Rosario, Facultad de Economía, Documentos de Trabajo 104.

García, S., & Hill, J. (2010). The impact of conditional cash transfers on children's school achievement: Evidence from Colombia. *Journal of Development Effectiveness 2,* 117-137.

García, S., Fernández, C., & Sánchez, F. (2010). *Deserción y repetición en los primeros grados de la básica primaria: Factores de riesgo y alternativas de política pública.* Bogotá: Gente Nueva Editorial, Ltda.

García-Huidobro, J. E., & Concha, C. (2009). *Jornada escolar completa: La experiencia chilena.* Mimeo.

Gaviria, A., & Umaña, C. (2002). Estructura salarial de los docentes públicos en Colombia. *Coyuntura Social, 26,* 103-120.

Gertler, P. J., Rubio-Codina, M., & Patrinos, H. A. (2011). Empowering parents to improve education: Evidence from rural Mexico. *Journal of Development Economics,* en prensa.

Glewwe, P., Ilias, N., & Kremer, M. (2003). *Teacher incentives.* NBER, working paper 9671.

Gibbons, S., Machin, S., & Silva, O. (2008), Choice, competition and pupil achievement. *Journal of the European Economic Association 6,* 912-947

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2009a). *Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation.* NBER working paper 14633.

Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2009b). *Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle.* NBER working paper 15066.

Hanushek, E., & Woessmann, L. (2012). Schooling, educational achievement, and the Latin American growth puzzle. *Journal of Development Economics 99,* 497-512.

Helliwell, J., & Putnam, R. (1999). *Education and social capital.* NBER Working paper 7121.

Hillman, C. H., Erickson, K. I., & Kramer, A. (2008). Be smart, exercise your heart: Exercise effects on brain and cognition. *Nature Reviews Neuroscience 9,* 58-65.

Hoxby, C. M. (2000). Does competition among public schools benefit students and taxpayers? *American Economic Review 90,* 1209-1238.

Hsieh, C. T., & Urquiola, M. (2006). The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from

Chile's school voucher program. *Journal of Public Economics 90,* 1477-1503.

Hovde, K., Rodríguez, A. (2002). *The challenge of school autonomy.* The World Bank, LCSHD Paper Series 77.

Jacob, B. A., & Lefgren, L. (2003). Are idle hands the devil's workshop? Incapacitation, concentration, and juvenile crime. *American Economic Review 93,* 1560-1577.

Jacob, B. A., & Levitt, S. D. (2003). Rotten apples: An Investigation of the prevalence and predictors of teacher cheating. *Quarterly Journal of Economics 118,* 843-878.

Jacob, B. A. (2005). Accountability, incentives and behavior: The impact of high-stakes testing in the Chicago public schools. *Journal of Public Economics 89,* 761-796.

Jimenez, E., & Sawada, Y. (1999). Do community-managed schools work? An evaluation of El Salvador's EDUCO program. *World Bank Economic Review 13,* 415-41.

Kang, C. (2007). Classroom peer effects and academic achievement: Quasi-randomized evidence from South Korea. *Journal of Urban Economics 61,* 458-495.

Kruger, D. I., & Berthelon, M. (2009). *Delaying the bell: The effects of longer school days on adolescent motherhood in Chile.* Institute for the Study of Labor (IZA) Discussion Paper 4553.

Ladd, H. F. (2002). School vouchers: A critical review. *Journal of Economic Perspectives 16,* 3-24.

Lavy, V. (2002). Evaluation the effect of teachers' group performance incentives on pupil achievement. *Journal of Political Economy 110,* 1286-1317.

Lavy, V. (2006). *From forced busing to free choice in public schools: Quasi-experimental evidence of individual and general effects.* NBER Working Paper 11969.

Lavy, V. (2009). Effects of free choice among public schools. *Review of Economic Studies 77,* 1164-1191.

Lavy, V. (2009). Performance pay and teachers' effort, productivity, and grading ethics. *American Economic Review 99,* 1979-2011.

Lazear, E. P. (2003). Teacher Incentives. *Swedish Economic Policy Review 10*, 179-214.

Makiw, G., Romer, D., y Weil, D. (1992). A contribution to the empirics of economic growth. *Quarterly Journal of Economics 107*, 407-437.

Marcotte, D. (2007). Schooling and test scores: A mother-natural experiment. *Economics of Education Review 26,* 629-40.

Mulligan, C. (diciembre, 1999). Galton versus the human capital approach to inheritance. *Journal of Political Economy*, *107*(S6), S184-S224.Muralidharan, K., Sundararaman, V. (2010). *Contract teachers: Experimental evidence from India.* Mimeo.

Muralidharan, K., Sundararaman, V. (2009). *Teacher performance pay: Experimental evidence from India.* NBER working paper 15323.

Murnane, R., Willett, J., Braatz, M., & Duhaldeborde, Y. (2001). Do different dimensions of male high school students' skills predict labor market success a decade later? Evidence from the NLSY. *Economics of Education Review, 20*(4), 311-320.

Parker, C. E. (2005). Teacher incentives and student achievement in Nicaraguan autonomous schools. En E. Vegas (Ed.). *Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America* (359-388). Washington: World Bank.

Parra, J. C., & Wodon, Q. (2010). *Performance of Fe y Alegría high school students in Colombia.* The World Bank, Human Development Network, Policy Research Working Paper 5413.

Pava, C. (2010). *Los colegios en concesión de Bogotá: ¿Cuál ha sido su efecto sobre el desempeño de sus estudiantes?* Mimeo.

Peña, X., Cárdenas, J. C., Ñopo, H., Castañeda, J. L., Muñoz, J. S., & Uribe, C. (2013). *Mujer y Movilidad Social. Documento elaborado para la Misión de Movilidad y Equidad en Colombia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Pischke, J.S. (2007). The impact of length of the school year on student performance and earnings: Evidence from the German short school years. *Economic Journal 117,* 1216-1242.

Pontifex, M. B., Raine, L. B., Johnson, C. R., Chaddock, L., Voss, M. W., Cohen, N. J., Kramer, A. F., & Hillman, C. H. (2011). Cardiorespiratory fitness and the flexible modulation of cognitive control in preadolescent children. *Journal of Cognitive Neuroscience 23,* 1332-1345.

Rivkin, S. A., Hanusheck, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econométrica 73,* 417-458.

Rockoff, J. E. (2004). The impact of individual teachers on student achievement: Evidence from panel data. *American Economic Review 94,* 247-252.

Rodríguez, A. (2005). *Case study: Public school concession model of Bogotá, Colombia.* The World Bank.

Rodríguez, C., Sánchez, F., Armenta, A. (2010). Do interventions at school level improve educational outcomes? Evidence from a rural program in Colombia. W*orld Development 38,* 415-428.

Rothstein, J. M. (2006). Good principals or good peers? Parental valuation of school characteristics, Tiebout equilibrium, and the incentive effects of competition among jurisdictions. *American Economic Review 96,* 1333-1350.

Rouse, C. E., Barrow, L. (2009). School vouchers and student achievement: Recent evidence, remaining questions. *Annual Reviews of Economics 1,* 17-42.

Saavedra, J. E., Bettinger, E., Kremer, M., & Kugler, M. (2012). *Collegiate and labor market effects of vouchers for private schooling in Colombia.* RAND, Mimeo.

Sánchez, F., Rodríguez, C., & Márquez, J. (2011). *Impacto del programa computadores para educar en la deserción estudiantil, el logro escolar y el ingreso a la educación superior.* Universidad de los Andes, Documento CEDE 008744.

Sarmiento, A., Alonso, C., Duncan, G., & Garzón, C. (2005). *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003.* Bogotá: DNP, Archivos de Economía 291.

Sarmiento Gómez, A. (2006). Una estrategia para aumentar la retención de los estudiantes. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Departamento de Planeación Nacional.

Sawada, Y., Ragatz, A. B. (2005). Decentralization of education, teacher behavior and outcomes: The case of El Salvador's EDUCO program. En E. Vegas, (Ed.), *Incentives to improve teaching: Lessons from Latin America* (pp. 255-306). Washington: World Bank.

Sen, A. (1992). *Inequality reexamined.* Oxford: Oxford University Press.

Sibley, B. A., & Etnier, J. L. (2003). The relationship between physical activity and cognition in children: A meta-analysis. *Pediatric Exercise Science 15*, 243-256.

Urquiola, M. (2005). Does school choice lead to sorting? Evidence from Tiebout variation. *American Economic Review 95*, 1310-1326

Whitty, G. (1997). Creating quasi-markets in education: A review of recent research on parental choice and school autonomy in three countries. *Review of Research in Education 22*, 3-47.

Woessmann, L. (2011). Cross-country evidence on teacher performance pay. *Economics of Education Review 30*, 404-418.

Woessmann, L. (2007). International evidence on school competition, autonomy and accountability: A review. *Peabody Journal of Education 82*, 473-497.

Zimmer, R. W., Toma, E. F. (2000). Peer effects in private and in public schools across countries. Journal of Policy *Analysis and Management 19*, 75-92.

Anexo

Detalle de la cuantificación del costo de la ampliación de la jornada educativa diaria

Como dijimos en el texto, si la ampliación de la jornada educativa diaria se hace con profesores del magisterio y con espacios escolares como los que actualmente tiene el país, tendría que haber una inversión inicial de $7,4 billones y un aumento del presupuesto anual para la educación en cerca de $3,8 billones. La inversión inicial corresponde con lo necesario para ampliar la infraestructura de colegios. El gasto anual adicional corresponde al aumento en el costo de la planta docente y de alimentación. El detalle de estos dos rubros es como sigue.

Costo salarial anual: Asumiendo que es necesario contratar nuevos profesores o aumentar la remuneración de los profesores ya vinculados para que den horas de clase adicionales, el costo salarial anual es de $2,75 billones de pesos.[51] Esta cifra resulta del siguiente cálculo: de acuerdo con cifras del MEN, el total de la planta docente en educación básica y media está alrededor de 330.000 docentes. Asumiendo que el salario promedio de ellos es de 1,5 millones de pesos,[52] teniendo en cuenta los costos laborales[53] el gasto total en nómina de docentes ascendería a cerca de $8,32 billones anuales. Dado el incremento de dos horas diarias de la jornada, sería necesario aumentar los sueldos del personal existente en un 33 %.

Costo de la alimentación de los estudiantes: Según datos del Programa de Alimentación Escolar del ICBF, para el 2011 el costo aproximado por niño fue de $112.000 anuales. Tomando el número de alumnos reportados por el MEN en educación básica y media en el país en el sector oficial en el año

51 En el caso en que se haga la ampliación con profesores del magisterio, también es importante resolver el problema de si debe o no aumentar la remuneración de los profesores. Aunque el Decreto 1850 de agosto de 2002 reglamenta en ocho horas diarias la jornada de trabajo de los profesores, también establece un límite de horas semanales de clase; para los profesores de básica primaria el límite está dado por la duración de la jornada, que en la actualidad es de seis horas diarias; para los profesores de secundaria es de 22 horas de clase semanales. Además, la posición oficial de Fecode es que cualquier ampliación de la jornada escolar debe estar acompañada de mayores salarios.

52 Dado que no fue posible contar con el gasto exacto en docentes del país hicimos estos cálculos promedios. Vale anotar que el salario promedio de 2 millones es relativamente alto ya que corresponde al salario en el grado 3, nivel A, de un docente con maestría, uno de los salarios más altos del nuevo escalafón.

53 Equivalen al 16,5 % de contribuciones patronales a pensiones, salud y a las cesantías y a una prima y media a la que tienen derecho los docentes.

2009 (9.395.880 alumnos), esto implicaría que los costos alimentarios ascenderían a $1,05 billones anuales.

Costo de la inversión inicial: La inversión requerida en infraestructura asciende a cerca de $7,4 billones de pesos, asumiendo que se construyen escuelas nuevas para atender a los 2.138.451 alumnos del sector oficial que en 2009 estaban matriculados en la jornada de la tarde. Este monto surge de los cálculos de Bonilla L. (2011) quien asume tres cifras importantes: (i) la vida útil de una sede educativa es de 25 años; (ii) cada sede alcanza a atender alrededor de 1.440 alumnos por año; y (iii) cada sede tiene un costo promedio de construcción de $9.000 millones.[54] Dados estos supuestos, cada sede alcanzaría a brindar en total 36.000 cupos escolares durante su vida útil. Asumiendo que un ciclo escolar completo para un alumno es de 14 años, cada una de estas sedes podría ofrecer un ciclo completo a 2.571 alumnos en los 25 años. Es decir, se necesitaría construir un total de 832 sedes educativas de las características descritas para poder ubicar a todos los alumnos que hoy están en la jornada de la tarde.

54 De acuerdo con el autor, estas cifras fueron proporcionadas por el MEN a precios de 2011 y corresponden a un promedio de las construcciones adelantadas en el territorio nacional basados en el proyecto de construcción, dotación y concesión educativa del MEN. Otro dato que puede servir de referencia es el entregado por la Secretaría de Educación de Bogotá relacionado con el costo promedio de la construcción de los megacolegios en la ciudad. De acuerdo con ellos, el costo promedio para un colegio de 3.000 alumnos está entre los 8.000 y 12.000 millones de pesos. Ambos tipos de construcciones tienen especificaciones de infraestructura relativamente altas.

CAPÍTULO 5
FORMACIÓN PARA EL TRABAJO EN COLOMBIA*

*Juan Esteban Saavedra***
*Carlos Medina****

5.1. Introducción

La participación del Estado en la Formación para el Trabajo (FpT) tiene dos fundamentos económicos: fallas contractuales en el mercado laboral que desincentivan a las empresas privadas a ofrecer formación general, y consideraciones redistributivas. Sin la intervención del Estado en la FpT, el nivel de formación en competencias generales puede ser socialmente ineficiente en la medida en que quienes reciben formación general de parte de una empresa privada pueden decidir cambiar de empleo y hacer

* Agradecemos de manera especial los aportes y las discusiones con Maurice Kugler sobre versiones preliminares de este capítulo. También agradecemos la excelente asistencia investigativa de Luis Omar Herrera, los comentarios de Roberto Angulo, Marcela Eslava, Hugo López, Armando Montenegro, Carmen Pagés, Carlos Felipe Prada, la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, un evaluador anónimo, los participantes en el seminario de la Misión para la Movilidad Social y la Equidad y las múltiples conversaciones con Armando Montenegro y Marcela Meléndez que sirvieron para orientar y enriquecer este estudio. Este estudio es financiado por el Departamento Nacional de Planeación a través del contrato No. 665-12. Los resultados, interpretaciones y conclusiones son a título personal de los autores y no representan necesariamente las opiniones del Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República de Colombia o de las organizaciones del gobierno que aportaron información para su elaboración y sus directivos. Los errores restantes son exclusivamente de nuestra responsabilidad.

** Investigador, Dornsife Center for Economic and Social Research, University of Southern California.

*** Subgerente Regional de Estudios Económicos del Banco de la República de Medellín.

uso de la capacitación recibida en otros lugares de trabajo, desincentivando a la empresa a ofrecer este tipo de formación. Asimismo, sin la intervención del Estado en la FpT, solo aquellos con capacidad de pago podrán recibir capacitación general, lo cual contribuye a perpetuar la desigualdad.

Para este capítulo, adoptamos como definición de FpT la consagrada en los Decretos 2020 de 2006 y 4904 de 2009. El Decreto 2020 de 2006 define como FpT "el proceso educativo formativo, organizado y sistemático, mediante el cual las personas adquieren y desarrollan a lo largo de su vida competencias laborales, específicas o transversales, relacionadas con uno o varios campos ocupacionales referidos en la Clasificación Nacional de Ocupaciones, que les permiten ejercer una actividad productiva como empleado o emprendedor de forma individual o colectiva". El Decreto 2020 de igual forma enmarca dentro del espectro de programas de FpT programas de formación media técnica que sean de FpT, los programas técnicos profesionales y tecnológicos que sean de FpT, los programas que desarrollen empresas privadas para efectos de reconocimiento de los contratos de aprendizaje y los programas de educación no formal orientados a la FpT.

El Decreto 4904 de 2009 modifica la nomenclatura y naturaleza de la educación no formal a la que hace referencia el Decreto 2020 de 2006 y la reglamenta como educación para el trabajo y el desarrollo humano. La educación para el trabajo y el desarrollo humano es, por consiguiente, parte de la definición de FpT que adoptamos, y corresponde —según este decreto— a programas que buscan "complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales y conduce a la obtención de certificados de aptitud ocupacional".

El Estado colombiano interviene de tres formas en la FpT. La primera es provisión directa, como en el caso de escuelas oficiales de media técnica, las instituciones de formación técnica y tecnológica públicas y los cupos de formación técnica y tecnológica y educación para el trabajo y el desarrollo humano del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El Estado colombiano también financia con recursos públicos la provisión privada de FpT por medio de subsidios, créditos para estudiar programas técnicos y tecnológicos y programas de educación para el trabajo público-privados como el antiguamente denominado Jóvenes en Acción. En tercer lugar, el Estado colombiano regula la provisión de FpT: el Ministerio de Educación regula la educación media técnica y la formación técnica y tecnológica privada y pública. Asimismo, el SENA vigila los programas de educación para el trabajo y desarrollo humano que ofrece y las diferentes

Secretarías de Educación vigilan los programas de educación para el trabajo y desarrollo humano distintos a los que ofrece el SENA en sus respectivas jurisdicciones.

La caracterización de la demanda potencial de cupos de FpT indica que esta población se compone en su mayoría de jóvenes de bajos recursos entre los 16 y 25 años quienes, en relación con la población económicamente activa total, se ven afectados de manera desproporcionada por los ciclos económicos. En tanto que la población objetivo de la FpT es una población en relativa desventaja económica, y en tanto que uno de los mayores retos de competitividad que enfrenta el país es contar con una mano de obra calificada y adaptable, capaz de sacar provecho de las innovaciones tecnológicas, es fundamental entender qué factores están asociados a la calidad y pertinencia de la FpT.

Preocupa, por ejemplo, el descalce que existe entre las habilidades que demanda el sector productivo y la preparación que reciben los estudiantes. Los empleadores buscan con apremio llenar sus vacantes con profesionales diestros en competencias transversales tales como comunicación oral y escrita, trabajo en equipo, bilingüismo, y dominio de tecnologías informáticas. La oferta de FpT, sin embargo, no responde a esas necesidades pues se enfoca, con desacierto, en inculcar destrezas —que son rutinarias y específicas de un oficio— y que no requieren más que seguir un conjunto específico de reglas del tipo "si A entonces B". Este descalce se refleja, en parte, en el exceso de cupos disponibles en programas de FpT, en las altas tasas de deserción de algunos programas de formación técnica y tecnológica que no están explicadas por restricciones económicas de los estudiantes, y en necesidades laborales insatisfechas de conglomerados productivos específicos.

La poca pertinencia y calidad de la oferta de FpT en Colombia se explica por la ausencia de sistemas de información sofisticados para predecir las necesidades futuras de la fuerza laboral, por rigideces políticas y presupuestales, y por presión de grupos de interés que se benefician del *statu quo*. Estas restricciones han hecho que el avance, en términos de pertinencia y calidad, de la FpT haya sido a lo sumo inercial.

De nuestro análisis rescatamos cinco conclusiones respecto a la costo-efectividad y la pertinencia de la FpT en Colombia. La primera es que la evidencia disponible indica que el esquema de intervención estatal en FpT a partir de financiación pública a la provisión privada es más efectivo que la provisión directa pública. Los resultados de evaluaciones de impacto rigurosas de las becas del Programa de Ampliación a la Cobertura

en Educación Secundaria (PACES) sugieren que la educación media técnica privada otorga, respecto a la pública, beneficios laborales de largo plazo. Las empresas de capacitación del antiguo Jóvenes en Acción —en su mayoría privadas— jugaron un papel central en el éxito del programa pues su participación estaba sujeta al desempeño, lo cual obligó a que los cursos realmente estuvieran enfocados a satisfacer necesidades laborales específicas. Los diferenciales salariales y ocupacionales a favor de graduados de formación técnica y tecnológica privada y las percepciones sobre las fortalezas de los programas respecto a la oferta pública apoyan la noción de que el sector privado tiene una ventaja relativa en la formación por su facilidad para adaptarse a las nuevas demandas del sector productivo. Estos resultados sugieren entonces que la competencia por recursos puede mejorar la pertinencia y la calidad de la formación tanto pública como privada.

Segundo, los incentivos inciden en qué tan altos son los retornos económicos y en la costo-efectividad de programas de FpT. Una razón por la cual las becas PACES mejoraron el desempeño educativo y económico de sus beneficiarios es porque las becas estaban condicionadas al desempeño académico: los alumnos que perdían un año perdían la beca. Este incentivo aumentó el esfuerzo de los estudiantes y la probabilidad de graduarse de la educación media. Asimismo, en el antiguamente denominado Jóvenes en Acción el pago a las empresas de capacitación estaba condicionado a que los participantes completaran el curso. Esta condicionalidad estimuló la calidad y la pertinencia de los cursos de capacitación.

Tercero, en los programas de FpT más efectivos existe una clara definición y separación de las funciones de financiación, provisión y regulación por parte del Estado. En el programa de becas PACES, el gobierno nacional financiaba las becas, las escuelas privadas técnicas proveían educación y las secretarías de educación regulaban la oferta educativa. En el programa Jóvenes en Acción el gobierno nacional financiaba el costo de los cursos y las prácticas, las empresas de capacitación ofrecían los cursos y las prácticas y el SENA regulaba la calidad de dicha oferta.

Cuarto, existe un descalce importante entre la oferta de FpT —tanto pública como privada— y las necesidades laborales. Los cambios tecnológicos, los cambios en la composición industrial y los recientes estudios de caso indican que los empleadores cada vez más van a demandar habilidades cognitivas y socioemocionales que son difíciles de sustituir por tecnología y que incluyen competencias comunicativas, trabajo en equipo, bilingüismo y valores como puntualidad y responsabilidad. Los productos de las mesas sectoriales del SENA y algunos estudios de caso

complementarios coinciden de manera sistemática en la falta de correspondencia entre la oferta educativa y las necesidades laborales específicas en cuanto a pertinencia, ubicación geográfica, fortalezas regionales y la dinámica de sectores productivos con mayor potencial en mercados nacionales e internacionales.

Quinto, con la configuración actual de la información disponible es muy difícil tener una visión integral prospectiva, detallada, actualizada y dinámica de las necesidades laborales del país. Existen elementos valiosos que pueden servir como insumos potenciales de un sistema integrado de información pero estos operan de manera insular, no tienen al usuario final —los oferentes de programas y cursos y los potenciales estudiantes— como audiencia objetivo y por tanto no son útiles para que el ciudadano común pueda interpretar señales de una manera sencilla y con suficiente nivel de especificidad para tomar acciones apropiadas.

A la luz de estas conclusiones identificamos cuatro grandes áreas de potencial mejoría dentro de las cuales planteamos posibles modificaciones a la institucionalidad actual que pueden servir como insumo para enriquecer la discusión de cómo hacer la transición hacia un modelo de FpT más eficiente, pertinente y de calidad. En la última sección del capítulo detallamos cada una de estas posibles modificaciones a la institucionalidad actual. Las cuatro áreas que concentran nuestras propuestas consisten en: i) mejorar la pertinencia y la calidad de la formación, ii) mejorar la separación y la definición de funciones de los diferentes actores que hacen parte de la FpT, iii) mejorar el diseño de programas de financiación a la formación profesional técnica y tecnológica, y iv) mejorar la evidencia sobre el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT.

5.2. ¿Por qué interviene el Estado en la FpT?

El Estado colombiano —solo a través de recursos parafiscales al SENA— invierte al año cerca del uno por ciento (1 %) del Presupuesto General de la Nación en FpT (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012; Servicio Nacional de Aprendizaje, 2012). Esta cifra subestima el monto total destinado por el Estado a FpT al no incluir los ingresos al SENA por concepto de los aportes patronales al Fondo de la Industria y de la Construcción, y los gastos de FpT por parte del Ministerio de Educación que se destinan a educación media técnica y formación profesional técnica y tecnológica.

La participación del Estado en la FpT se apoya en dos fundamentos económicos. El primero es la inhabilidad del sector privado para lograr el nivel socialmente óptimo de mano de obra calificada para el trabajo. Para

una empresa privada que opera en un mercado laboral competitivo no es rentable ofrecer capacitación laboral general. Puesto que los aumentos en la productividad laboral como consecuencia de la capacitación laboral general son los mismos en cualquier empresa y, a su vez, la empresa que ofrece la capacitación no puede garantizar la permanencia de aquellos empleados a quienes capacita, no existe garantía de que la empresa que capacita se beneficie de los incrementos en productividad como consecuencia del entrenamiento. Esta incertidumbre hace que las empresas no tengan incentivos para ofrecer capacitación laboral general (Becker, 1993).[1] Esto implica que en ausencia del Estado el nivel de capacitación es socialmente ineficiente pues desde el punto de vista de la sociedad es óptimo contar con una mayor proporción de la fuerza de trabajo calificada.

El segundo argumento que justifica la intervención del Estado en la FpT es redistributivo. Sin gobierno, solo quienes tienen solvencia económica pueden financiar su acumulación de capital humano. Esta disparidad implica que no todos quienes quieren pueden capacitarse, y se refleja en las enormes brechas socioeconómicas que observamos en el logro educativo, como indica el gráfico 5.1.

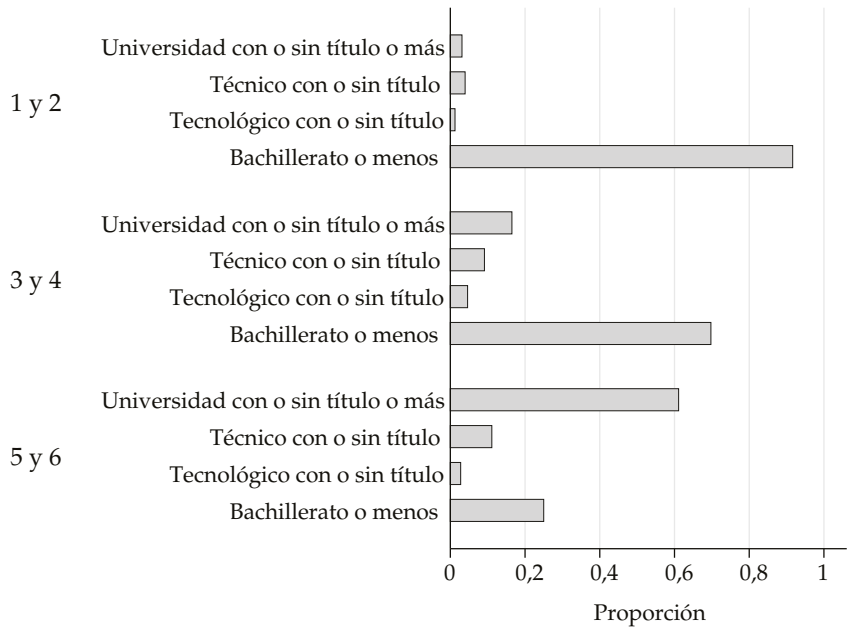
Cerca del 90 % de los jóvenes de estratos 1 y 2 que no estudian no tienen más que bachillerato completo y muy pocos han tenido acceso a cualquier tipo de educación postsecundaria. Dentro del grupo de jóvenes de estratos 3 y 4 que no estudian, cerca de 70 % no tienen más que bachillerato completo, y la proporción de jóvenes en este grupo socioeconómico con algo de educación postsecundaria asciende a casi el 30 %, de los cuales dos terceras partes han completado algo de educación universitaria. En contraste, dentro de los jóvenes de estratos 5 y 6 que no están estudiando, cerca de 70 % alcanza la universidad, y menos del 20 % reportan tener bachillerato o menos (gráfico 5.1). Si como sociedad valoramos la equidad, existe espacio para que la intervención del Estado contribuya a cerrar estas brechas.

5.3. ¿Cómo interviene el Estado colombiano en la FpT?

Resumimos la caracterización de la intervención del Estado colombiano en la FpT en el gráfico 5.2. Nuestra definición de FpT abarca aquellos programas de capacitación que buscan mejorar las habilidades y los

1 Una empresa privada operando en un mercado de trabajo competitivo puede ofrecer capacitación general si no tiene que incurrir en los costos de la capacitación. Esto ocurre cuando los empleados cubren el costo de la capacitación y se benefician directamente del retorno a través de mayores salarios.

Gráfico 5.1. Máximo nivel educativo alcanzado por la población de 16 a 25 años de edad que no está estudiando, por estrato socioeconómico

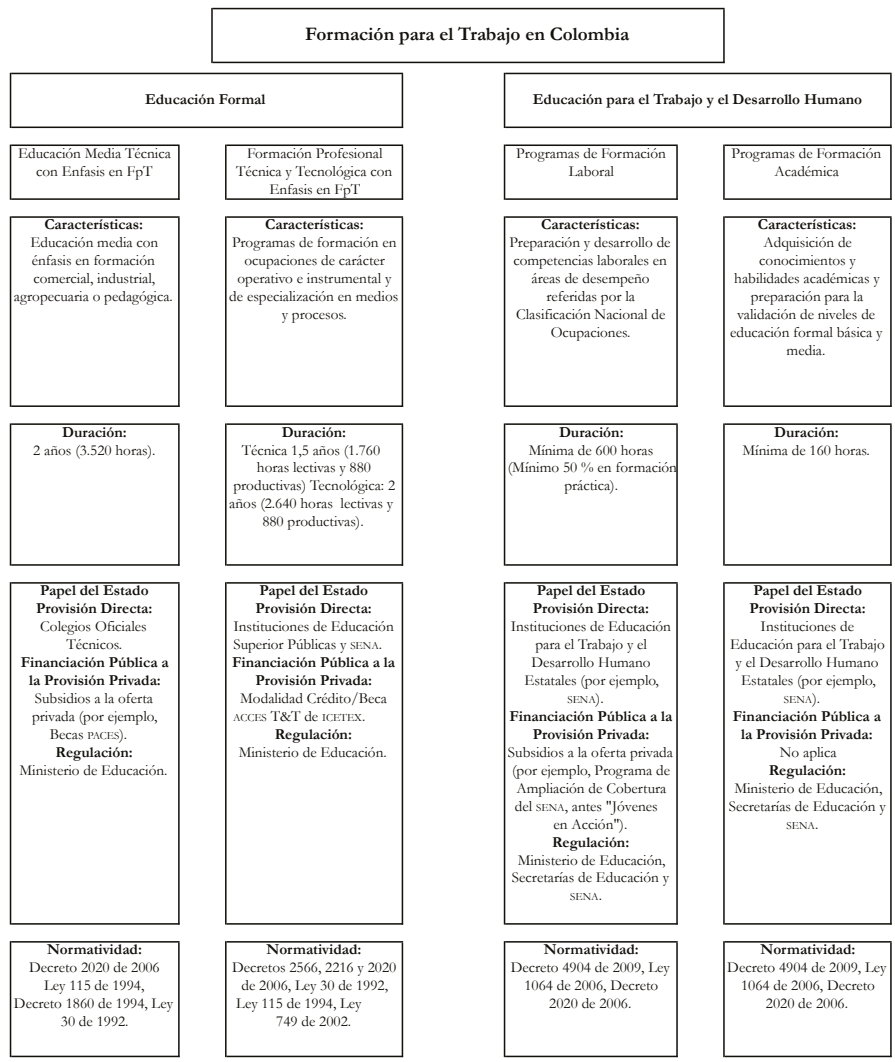


Notas: Elaborado a partir de Encuesta de Calidad de Vida 2010, pregunta P6219: "Cuál es el nivel educativo más alto alcanzado por… y el último grado aprobado en este nivel". Dentro de las opciones de respuesta se incluyen los posibles niveles educativos y si la persona obtuvo o no el título.

prospectos laborales de los participantes por medio de cursos o una combinación de cursos con prácticas laborales. Esta definición no incluye, por tanto: programas públicos de empleo, subsidios al empleo, programas de entrenamiento en el trabajo financiados directamente por empresas, o programas de apoyo a la búsqueda de empleo e intermediación laboral. El gráfico 5.2 resume la oferta de programas de FpT en Colombia según la reglamentación de los Decretos 2020 de 2006 y 4904 de 2009.

La oferta de programas de FpT en Colombia se agrupa en dos grandes categorías: educación formal con énfasis en FpT, y educación para el trabajo y el desarrollo humano. En educación formal, están la formación media técnica y la formación profesional técnica y tecnológica con énfasis en FpT. En educación para el trabajo y el desarrollo humano están los programas de formación laboral y los programas de formación académica. Para cada una de estas categorías la intervención estatal en FpT en Colombia toma tres formas: i) provisión pública directa, ii) financiación

Gráfico 5.2. Caracterización del papel del Estado en la formación para el trabajo en Colombia



Notas: Elaborada a partir de la normatividad consagrada en los Decretos 4904 de 2009; 2566, 2216 y 2020 de 2006 y 1860 de 1994, y las Leyes 1064 de 2006, 749 de 2002, 115 de 1994 y 30 de 1992.

pública a la provisión privada, y iii) regulación. A continuación detallamos los aspectos institucionales relevantes de cada tipo de formación.

5.3.1. Educación formal

5.3.1.1. Educación media técnica

Según lo dispuesto en los artículos 32 y 33 de la Ley 115 de 1994, la educación media técnica tiene por objeto central preparar a los estudiantes para el desempeño laboral en algún sector productivo, y como objetivo complementario preparar a los estudiantes para la continuación en la educación superior. La formación media técnica —que se financia con recursos del Presupuesto General de la Nación para Educación— está dirigida a la formación calificada en especialidades como: agropecuaria, comercio, finanzas, administración, ecología, medio ambiente, industria, informática, minería, salud, o recreación, aunque en la práctica el énfasis principal es en la formación comercial o industrial. En términos de preparación académica —medida por puntajes en la Prueba de Estado para el ingreso a la educación superior— hay poca diferencia, en promedio, entre los graduados de las escuelas medias técnicas respecto aquellos en media académica.

El Estado desempeña un papel importante en la provisión directa de educación media técnica: el sector oficial ofrece cerca de 200.000 cupos en educación media técnica, que representan el 70 % de la matrícula total en educación media técnica. Estos cupos se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación para el Ministerio de Educación, departamentos y municipios. Asimismo, el Estado financia, en algunos casos, la provisión privada de educación media técnica. Un ejemplo de ello son las becas para secundaria privada PACES que reseñamos en detalle en la próxima sección. Existen, sin embargo, diferencias importantes en el enfoque y estructura de la oferta de media técnica pública y privada.

El enfoque curricular de la media técnica pública y privada es muy diferente (Bettinger, Kremer & Saavedra, 2010). Por ejemplo, el 25 % de las escuelas de media técnica pública tienen currículo industrial y el 62 % tienen currículo comercial. En contraste, solo el 4 % de las escuelas de media técnica privada tienen un currículo industrial y el 92 % tienen un enfoque comercial.

El 32 % de la matrícula de media técnica pública se encuentra en establecimientos de enfoque industrial y el 48 % en aquellos de enfoque comercial. Por su parte, solo el 9 % de la matrícula de media técnica privada se

encuentra en establecimientos de enfoque industrial y el 85 % en aquellos de enfoque comercial. Esta diferencia de enfoque es importante a la luz de los cambios recientes en la composición del empleo por sector de la producción, que favorece al sector servicios (comercio, restaurantes, hoteles) más que, por ejemplo, a la industria manufacturera.

Las escuelas técnicas públicas y privadas también difieren en el tipo de experiencia práctica que imparten a los estudiantes. Los estudiantes de media técnica pública tienden, en mayor proporción, a llevar a cabo la fase práctica de su formación con el SENA, mientras que los estudiantes de media técnica privada hacen sus prácticas en el sector privado, en oficinas, pequeñas empresas o universidades (Bettinger et al., 2010).

Una de las razones por las que las escuelas privadas de media técnica ofrecen currículos y pasantías más acordes con las demandas del mercado laboral es porque se pueden adaptar más fácil que las escuelas públicas a los cambios en la economía. Mientras que el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación regulan los estándares curriculares en la media técnica pública, las escuelas de media técnica privada tienen mayor autonomía curricular y de contratación, pues los maestros en estas últimas no se rigen por normas sindicales de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode). El potencial para adaptarse rápidamente a las demandas del mercado laboral depende en gran parte de la habilidad de adaptar los currículos y de seleccionar a maestros idóneos.

5.3.1.2. Formación profesional técnica y tecnológica

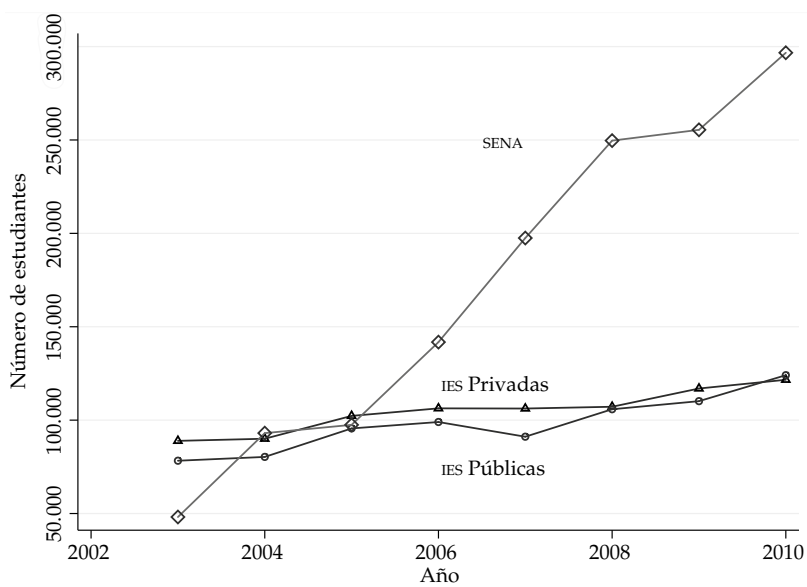
De acuerdo con la Ley 30 de 1992, la educación superior formal tiene seis niveles: técnica, tecnológica, universitaria, especialización, maestría y doctorado. En esta sección nos ocupamos de la formación técnica y tecnológica como modalidades tituladas de profundización ocupacional dentro del universo de programas de formación para el trabajo.

El objetivo de la educación formal técnica es brindar habilidades pertinentes para el desempeño laboral en áreas operativas e instrumentales. Con ese fin, pretende desarrollar competencias prácticas relacionadas con la aplicación de conocimientos en un conjunto de actividades laborales normalizadas y estandarizadas, caracterizadas por alta especificidad y baja complejidad (Ministerio de Educación Nacional, 2008). Algunos ejemplos son Auxiliar de higiene oral, Carpintería, Diseño gráfico, Gastronomía, Mecánica automotriz y Atención prehospitalaria. Los programas técnicos formales tienen una duración de 1,5 años o 2.640 horas de estudio.

Por su parte, la formación tecnológica busca desarrollar competencias relacionadas con la aplicación y práctica de conocimientos, en un conjunto de actividades laborales más complejas, y no rutinarias, relacionadas con la gestión de recolección, procesamiento, organización, evaluación, y calificación de información. Algunos ejemplos de carreras tecnológicas en Colombia son: Desarrollo de *software* y páginas de internet, Fotografía y producción digital, Tecnología agroindustrial, Tecnología en confecciones y Tecnología en costos y auditoría. Los programas tecnológicos tienen una duración de 2 años o 3.520 horas.

Al igual que en la formación media técnica, el Estado juega un papel central en la provisión directa de formación profesional técnica y tecnológica. Cerca del 80 % de los cupos en formación técnica y tecnológica son en instituciones oficiales: el SENA e instituciones de educación superior (IES) públicas. El importante papel en la provisión directa se explica por el vertiginoso crecimiento en el número de cupos en formación técnica y tecnológica por parte del SENA, como muestra el gráfico 5.3. Mientras que en 2003 el SENA ofrecía cerca del 22 % de los cupos en formación técnica

Gráfico 5.3. Matrícula en formación técnica y tecnológica por origen de la institución



Nota: Elaborada a partir de datos del Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES, 2012). La información sobre número de estudiantes en IES públicas del SNIES no incluye los cupos del SENA de tal forma que no se contabiliza doblemente el número de estudiantes del SENA.

y tecnológica, hoy en día ofrece cerca del 55 %. Este crecimiento del SENA está por completo explicado por el crecimiento en la oferta de formación tecnológica que creció a una tasa promedio del 22 %, en tanto que la matrícula de formación técnica del SENA se redujo durante el período.

La financiación y la regulación de la provisión pública de la formación profesional técnica y tecnológica está dividida entre el SENA y el Ministerio de Educación. Los cupos de técnica y tecnológica del SENA se financian con recursos parafiscales mientras que los cupos de técnica y tecnológica públicos no-SENA se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación para educación. Asimismo, mientras que el SENA regula la oferta de sus programas, el Ministerio de Educación vigila la oferta de los demás programas en IES oficiales y privadas. Esta separación impide establecer estándares unificados de calidad y asignación de recursos en este nivel de formación.

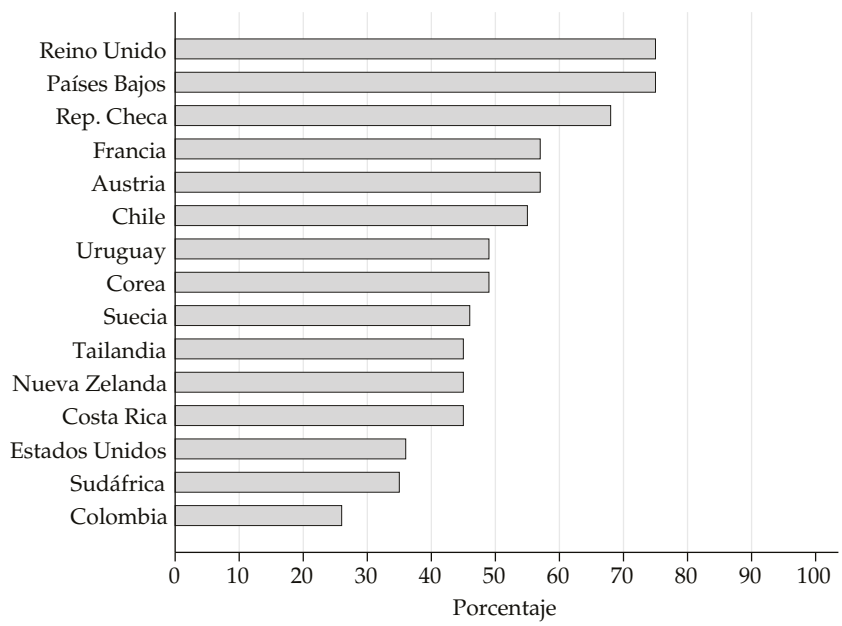
La financiación pública a la provisión privada también juega un papel importante en la forma como el Estado interviene en la formación profesional técnica y tecnológica. El caso más claro de este tipo de intervención es el apoyo financiero del Programa de Acceso con Calidad a la Educación Superior (ACCES) modalidad técnica y tecnológica a través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX). El crédito ACCES tiene por objetivo brindar apoyo financiero a estudiantes de buen desempeño académico y bajos recursos que quieran ingresar a la educación superior.

El diseño del programa ACCES busca incentivar el crecimiento de la matrícula en formación técnica y tecnológica. Mientras para quienes aplican a programas universitarios, el crédito cubre hasta el 50 % del valor de la matrícula, si el estudiante es de estrato 3 o más, y 75 % si es de estrato 1 o 2, el crédito cubre el 100 % del valor de la matrícula para quienes aplican a programas técnicos o tecnológicos. El ICETEX en 2010 adjudicó cerca de 40.000 créditos ACCES —incluyendo créditos nuevos y renovaciones— a estudiantes de técnica y tecnológica, que corresponden al 25 % del total de créditos ACCES adjudicados (ICETEX, 2010). Un estudio reciente muestra que este programa mejora el acceso a la educación superior para personas de bajos recursos. Respecto a estudiantes de similares características sin crédito ICETEX, los beneficiarios del crédito tienen un riesgo de desertar entre 14 y 28 % inferior dependiendo del semestre en que se esté matriculado, registran logros académicos más altos durante la carrera, se gradúan en menos tiempo, tienen una percepción positiva del programa, y consideran que efectivamente el programa mejora su acceso, su permanencia (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico [CEDE], 2008).

El crecimiento en la proporción de matrícula y de instituciones técnicas y tecnológicas es bienvenido. Respecto a otros países con información disponible, Colombia es un caso atípico en cuanto a la baja proporción de estudiantes en programas técnicos o tecnológicos como proporción del total de estudiantes en instituciones de educación superior, como indica el gráfico 5.4. Aunque en 2010 esta proporción llegó al 32,4 %, esa cifra seguiría siendo la más baja de los países incluidos en la figura.

En Colombia la proporción de estudiantes en programas técnicos y tecnológicos es la más baja de los países en la muestra para el periodo en cuestión, inferior al 30 %. En los países europeos la proporción es superior a 60 %, en parte por los sistemas de "tracking" que perfilan a los estudiantes profesionalmente desde la educación secundaria. Sin embargo, países como Chile, Uruguay o Estados Unidos, que tienen mayor flexibilidad en educación secundaria, alcanzan mayores tasas de matrícula en programas técnicos y tecnológicos. En el caso chileno, más del 50 % de la matrícula terciaria es en programas técnicos y tecnológicos.

Gráfico 5.4. Participación de la matrícula de programas técnicos y tecnológicos en matrícula total en instituciones de educación superior en el 2006, varios países



Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2008) y National Center on Education Statistics NCES (2011) para Estados Unidos.

La excesiva participación de la matrícula universitaria respecto a la técnica y tecnológica en Colombia se explica, principalmente, por dos motivos. Primero, no existe un sistema de información y análisis para proyectar la demanda de empleo a futuro, por ejemplo, como sí existe en Estados Unidos, Irlanda, Holanda y Suráfrica, entre otros.

La ausencia de proyecciones de empleo específicas —que pretende ser corregida por la Ley 1429 de 2010, de Formalización y Creación de empleo, y para la cual nosotros proponemos algunas alternativas como ejemplo a seguir (ver sección 5.6)— hace que los estudiantes, al desconocer las verdaderas perspectivas laborales de cada ocupación busquen un título universitario como "seguro" laboral.

Segundo, como mostramos más adelante, los programas de formación técnica y tecnológica de origen oficial (público), que concentran a la mayoría de estudiantes de este nivel de formación (gráfico 5.3) son poco pertinentes y están pobremente alineados con las necesidades laborales de los sectores productivos y de servicios. En efecto, los graduados de formación profesional, técnica y tecnológica oficial devengan ingresos inferiores y trabajan en menor proporción en empresas del sector privado y en empresas grandes que los graduados de programas de formación técnica y tecnológica privados. Esto sugiere que una prioridad para mejorar la equidad y la movilidad social debe ser mejorar de manera sustancial la calidad y la pertinencia de la formación técnica y tecnológica pública. En la medida en que la formación técnica y tecnológica sea de mejor calidad y mayor pertinencia, tendrá mejores retornos en el mercado laboral y, por tanto, mayor prestigio.

5.3.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano

A partir del Decreto 4904 de 2009, la antes denominada educación no formal se reglamenta ahora como educación para el trabajo y el desarrollo humano (ETDH). Según este decreto, la ETDH tiene por objetivos: i) "promover la formación en la práctica del trabajo mediante el desarrollo de conocimientos técnicos y habilidades" con énfasis, entre otros, en la capacitación para el desempeño artesanal, artístico, y ocupacional, y ii) "contribuir al proceso de formación integral y permanente de la personas complementando, actualizando y formando en aspectos académicos o laborales, mediante la oferta de programas flexibles [.]"

En general, los programas que hacen parte de la ETDH buscan desarrollar competencias laborales más específicas y coherentes con el aparato productivo colombiano y los nuevos requerimientos de la sociedad. Estos

programas varían en duración, contenido, y en si complementan la fase lectiva con una fase práctica y conducen a la obtención de un Certificado de Aptitud Ocupacional que expide el SENA a quienes completan los requisitos establecidos. Aquellos programas de formación que ofrecen una fase práctica laboral dentro del ciclo de formación se rigen por la Ley 789 de 2002 que estipula las condiciones de contratación.

Dentro de la oferta de ETDH existen dos tipos de programas: los programas de formación laboral y los programas de formación académica. Los programas de formación laboral buscan "desarrollar competencias laborales específicas relacionadas con las áreas de desempeño referidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones"[2] (Decreto 4904 de 2009). Los programas de formación laboral deben tener una duración mínima de seiscientas horas, con al menos 50 % de la duración del programa dedicado a formación práctica y pueden —en su fase lectiva— ser presenciales o a distancia. Los requisitos para el ingreso a cada programa los determina la institución oferente debidamente registrada y quienes culminan satisfactoriamente un programa de formación laboral obtienen el Certificado de Aptitud Ocupacional de Técnico Laboral por Competencias (Decreto 4904 de 2009).

Los programas de formación académica, por su parte, tienen por objeto la adquisición de conocimientos y habilidades en matemáticas, ciencias, tecnología, humanidades, artes e idiomas, la preparación para la validación de ciclos de educación formal básica y media y la preparación para la organización de trabajo comunitario. Los programas de formación académica deben tener, para su registro, una duración mínima de ciento sesenta (160) horas de preparación, y conducen a la obtención de un Certificado de Conocimientos Académicos (Decreto 4904 de 2009).

Las instituciones educativas que ofrecen programas de ETDH pueden ser oficiales o privadas, incluyendo instituciones de educación superior. El Estado juega un papel importante en la provisión directa de programas de ETDH, particularmente a través del SENA.

2 La Clasificación Nacional de Ocupaciones es un catálogo que identifica para diferentes sectores productivos posibles áreas ocupacionales dependiendo del nivel de preparación. Por ejemplo, dentro del sector de explotación primaria y extractiva, hay tres áreas ocupacionales: i) ocupaciones técnicas de la actividad primaria y extractiva (por ejemplo, técnicos en exploración minera) ii) ocupaciones intermedias de la actividad primaria y extractiva (por ejemplo, trabajadores de mantenimiento de minas), y iii) obreros de la actividad primaria (por ejemplo, obreros mineros). Mayor información disponible en http://www.oei.org.co/oeivirt/fp/cuad2a03.htm.

El Estado también juega un papel importante en la regulación de ETDH, aunque la regulación no está centralizada en una sola institución. Por ejemplo, el SENA ejerce vigilancia y control sobre el registro de sus programas de ETDH. Para los demás oferentes públicos y privados, el Ministerio de Educación Nacional establece unos lineamientos de funcionamiento y registro que se aplican de manera descentralizada en cada una de las noventa y cuatro secretarías de educación del país (municipales y departamentales) certificadas para dicho fin.

En general, el diseño de programas de ETDH debe responder a los requerimientos productivos de un sector económico, que se determinan a través de un proceso de discusión y concertación en las mesas sectoriales. Las mesas sectoriales están integradas por representantes gremiales, empresarios, trabajadores, pensionados del SENA, entidades de formación y capacitación, representantes del gobierno nacional y centros de investigación y desarrollo. En la actualidad existen setenta y ocho mesas sectoriales que incluyen, por ejemplo: caucho; cadena forestal, madera, muebles y productos de madera; ensamble de equipos; fique; industria petroquímica; procesamiento de alimentos, sector educativo y turismo.

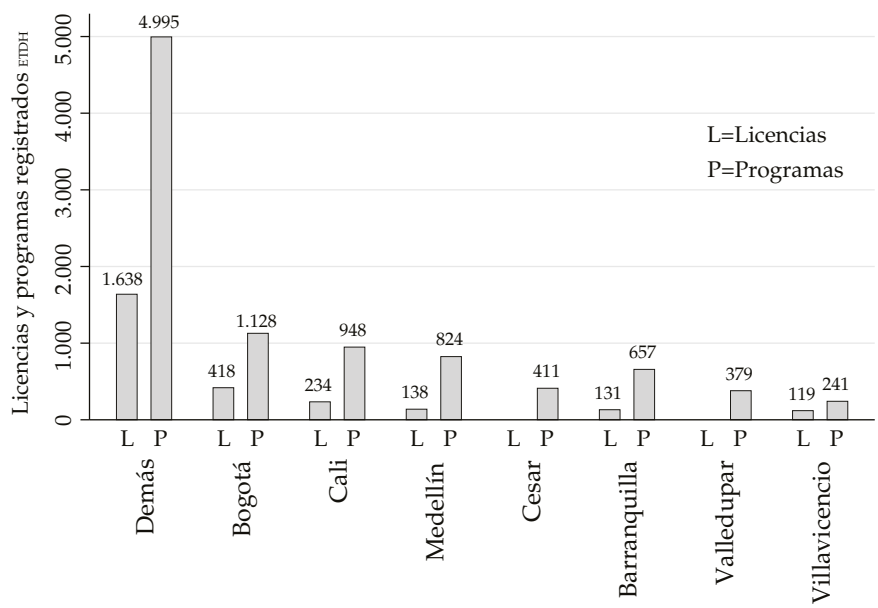
Una vez las mesas sectoriales definen el conjunto correspondiente de requerimientos productivos, la entidad oferente debe cumplir con unos estándares mínimos de calidad para el registro exitoso de un programa de capacitación, que incluyen alineación con las demandas sectoriales, una duración mínima que varía según el tipo de programa, recursos demostrados para desarrollar el programa en cuestión (infraestructura, materiales de apoyo, formadores) y un plan de estudios estructurado por competencias laborales específicas a los niveles de cualificación C y D de la Clasificación Nacional de Ocupaciones. Estos niveles corresponden, en general, a ocupaciones tales como oficinistas, auxiliares de la salud, representantes de ventas, guías turísticos, aseadores, auxiliares de cafetería, trabajadores agropecuarios y de mantenimiento de minas y pozos de petróleo y gas, obreros de la producción minera, plomeros, carpinteros, mecánicos, tapiceros, operarios portuarios y ayudantes de obreros, entre otras.

Los programas de ETDH que cumplen con los requisitos de registro respectivos ingresan al Sistema de Información de las Instituciones y Programas de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET). Los programas del SENA, sin embargo, no hacen parte del SIET (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Por tanto, el portafolio de programas disponible en el SIET es una buena aproximación a la oferta privada de ETDH dado que el SENA es el principal oferente público. El gráfico 5.5 muestra

la distribución regional de licencias otorgadas a Instituciones de ETDH y programas registrados de ETDH según el registro a mayo de 2011.

Sin incluir el SENA, a mayo de 2011, había en Colombia 2.678 instituciones de ETDH con licencia de funcionamiento. Su distribución geográfica, como indica el gráfico 5.5, corresponde en general a la distribución geográfica de la población nacional, con el mayor número de instituciones de ETDH ubicadas en Bogotá (16 %), Cali (9 %), Medellín (5 %) y Barranquilla (5 %). Estas 2.678 instituciones de ETDH ofrecen un total de 9.583 programas registrados en el SIET, de los cuales, 1.128 (12 %) están registrados en Bogotá, 948 (10 %) en Cali, 824 en Medellín (9 %) y 657 en Barranquilla (7 %). Secretarías de Educación como Cesar, Valledupar y Villavicencio, que tienen cada una menos de 2 % de instituciones licenciadas de ETDH,

Gráfico 5.5. Distribución regional de los programas de ETDH registrados en el SIET, mayo de 2011



Notas: La figura incluye, con excepción de los programas del SENA, todas las instituciones de ETDH con licencia de funcionamiento y los programas de ETDH registrados por la 94 Secretarías de Educación certificadas en el SIET a mayo de 2011, que totalizan 2.678 licencias y 9.583 programas. La categoría "Demás" incluye las licencias y los programas registrados en las secretarías de educación cuya contribución al número total de programas registrados es inferior al 2 % del total nacional, es decir, menos de 192 programas registrados. Por ello, el valor de licencias para Cesar y Valledupar es nulo, pues las licencias para estas dos secretarías están incluidas en la categoría "Demás."

tienen, sin embargo, una alta oferta de programas: 411 en Cesar (4 %), 379 en Valledupar (4 %) y 241 en Villavicencio (3 %) (Ministerio de Educación, 2011).

Los programas de ETDH pueden, en algunos casos, articularse con la educación media técnica y la educación superior. Por ejemplo, las escuelas medias técnicas oficiales y privadas pueden suscribir convenios con instituciones que ofrezcan programas de ETDH para que los estudiantes que cursan los grados décimo y undécimo reciban capacitación en competencias laborales específicas a una o más ocupaciones. El caso más claro de la articulación de los programas de ETDH con la educación media es el programa de integración del SENA. A través de convenios con las secretarías de educación y las instituciones educativas, el SENA ejecuta programas de ETDH en los grados noveno, décimo y undécimo cuyo objetivo pedagógico es inculcar competencias laborales que respondan a necesidades de formación locales.

De igual manera, algunos programas de ETDH pueden ser reconocidos por instituciones de educación superior como parte de la formación por competencias laborales, tanto para programas de formación profesional técnica, como para programas de formación profesional tecnológica y universitaria. Para programas de formación técnica los postulantes deben haber obtenido el Certificado de Aptitud Profesional y haber completado la educación básica secundaria (grado 9). Para programas de formación tecnológica y universitaria, los postulantes deben poseer un título de bachiller o equivalente y haber presentado el Examen de Estado para Ingreso a la Educación Superior. Un ejemplo reciente de esta articulación entre ETDH y formación profesional es el recientemente suscrito convenio entre el SENA y el Politécnico Grancolombiano mediante el cual los egresados del SENA que cumplan con los requisitos de ingreso pueden optar por un título técnico, tecnólogo o profesional universitario en dicha institución de educación superior.[3]

De manera paralela con los programas del SIET, el SENA juega un papel central en la oferta y la regulación de programas de ETDH. El SENA a través de sus diferentes centros regionales, por ejemplo, cada año ofrece cerca de 107.000 cupos en programas de formación laboral que hacen parte de la ETDH —aproximadamente una tercera parte frente a los cupos que ofrece en formación profesional técnica y tecnológica.[4] Asimismo, el SENA ofrece

3 Ver http://estudiaenelpoli.poligran.edu.co/sena.

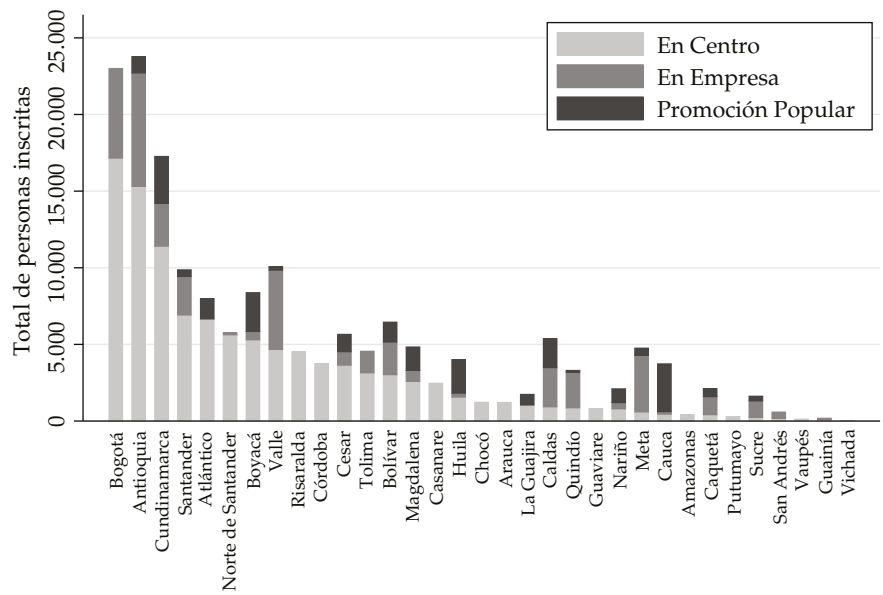
4 Esta cifra es para 2009 y se basa en los datos del SENA más recientes que tenemos disponibles.

cerca de 42.000 cupos de formación técnica laboral en empresa y cerca de 23.000 por medio de promoción popular, típicamente en zonas rurales.

El gráfico 5.6 muestra la distribución geográfica de los cupos en formación profesional del SENA, evidenciando una concentración de cupos en Bogotá, Antioquia, Cundinamarca, Santander, Atlántico, Norte de Santander, Boyacá y Valle. En departamentos como Valle, Caldas, Quindío, Meta, Caquetá y Sucre, la formación en empresas representa un porcentaje importante del total de cupos de formación técnica laboral, y en otros como Huila y Cauca, la modalidad de promoción popular es relativamente común.

Aunque la oferta de programas de formación laboral del SENA es diversa, los programas que concentran al mayor número de inscritos a nivel nacional son, en su orden: Documentación y registro de operaciones contables,

Gráfico 5.6. Total de inscritos en programas de formación laboral del SENA, 2009



Notas: Elaborada a partir de datos del SENA para el 2009 sobre matriculados en programas de formación técnica laboral en centros, empresas y promoción popular. El total nacional de cupos de formación técnica laboral del SENA en centros es de 107.377, el total nacional de cupos en empresa es de 41.622 y el total nacional de cupos en promoción popular es de 22.980.

Producción de información administrativa, Ventas de productos y servicios, Sistemas, Manejo de máquinas de confección industrial, Producción agropecuaria, Asistencia en administración documental, Formación y atención a la primera infancia y Guía turística.

Además de provisión directa, el SENA también financia la provisión privada de ETDH. El ejemplo más importante de ello es el programa de ampliación de cobertura, antes denominado Jóvenes en Acción (JeA).

JeA se inspiró en dos precursores latinoamericanos de modalidades público-privadas de FpT: *Probecat* en México y *Chile Joven* en Chile. Las tres características diferenciadoras de este tipo de programas de capacitación son: i) la separación entre la financiación y la provisión de entrenamiento laboral, ii) la naturaleza del entrenamiento está determinada por completo por la demanda, y iii) la combinación de entrenamiento teórico y práctico (Ibarrarán & Rosas, 2009). Aunque las segunda y tercera características comparten el espíritu del contrato de aprendizaje, la separación entre la financiación y la provisión del entrenamiento distinguen a programas como JeA del contrato de aprendizaje.

JeA comenzó a operar en 2000, en respuesta a la fuerte recesión económica que Colombia experimentó en 1999 y que, entre otros, hizo que la tasa de desempleo de los jóvenes superara el 30 %. Desde su fase piloto en 2001 hasta la tercera convocatoria en 2004 el programa estuvo a cargo del Fondo de Inversiones para la Paz. A partir de la cuarta convocatoria, el SENA continuó la operación del programa y, a la fecha, ha capacitado a más de 240.000 jóvenes.

Desde sus inicios JeA buscaba contribuir a mejorar los niveles y la calidad del empleo de jóvenes de bajos recursos entre 18-25 años en las siete grandes áreas metropolitanas del país (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales y Medellín). JeA subsidia acciones de formación para el trabajo que incluyen formación para un oficio en entidades de capacitación públicas y privadas acreditadas durante tres meses, y una práctica laboral en empresas formalmente constituidas durante tres meses más (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2008). Los participantes también recibían un subsidio diario de alimentación y transporte de USD$2,2 de hoy que se incrementaba a USD$3 para madres con hijos menores de siete años.

La naturaleza de las empresas de capacitación (ECAP) que participan en JeA es diversa. A partir de los datos de la cuarta convocatoria, sabemos, por ejemplo, que cerca del 40 % de las ECAP participantes son entidades sin ánimo de lucro, el 34 % con ánimo de lucro y el resto son centros de

educación formal, con o sin ánimo de lucro. La mayoría de ECAP con ánimo de lucro son empresas mercantiles de educación y de capacitación no formal, mientras que dentro de las ECAP sin ánimo de lucro sobresalen las entidades de capacitación no formal y las cajas de compensación familiar.

Para participar, las ECAP debían estar inscritas en el Registro Nacional de Entidades de Capacitación. Las propuestas de cursos de las ECAP eran evaluadas por el SENA en el contexto de la viabilidad financiera, capacidad de contratación, evaluaciones curriculares y calificación de los cursos. El sector privado jugó un papel central en la definición, mercadeo y diseño de los cursos. La mayor proporción de cursos se concentró en actividades comerciales y de servicios tales como ventas, mercadeo, labores secretariales, manejo de inventarios, contabilidad, e ingreso de datos (DNP, 2008; Attanasio, Kugler & Meghir, 2011).

Puesto que la financiación de JeA estaba desligada de la provisión del entrenamiento, un elemento importante del diseño de JeA fue la inclusión de incentivos al desempeño de las ECAP: su pago estaba condicionado a que los participantes completaran el curso. Esta condicionalidad estimula la calidad y la pertinencia de los cursos de capacitación. La orientación a la demanda permitió que JeA ofreciera cursos pertinentes a las necesidades del sector productivo. Para esto, las ECAP —en su mayoría privadas— jugaron un papel central pues a su cargo estaba el diseño de los cursos y su mercadeo entre las empresas que recibían a los participantes para completar la fase práctica. Esto obligó a que los cursos realmente estuvieran enfocados a satisfacer necesidades laborales específicas.

A partir de 2008 JeA se transformó en el programa de ampliación de cobertura del SENA. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurría en JeA, en el programa de ampliación de cobertura ya no hay una separación clara de funciones. Mientras que en JeA el SENA era financiador y regulador y las ECAP eran las ejecutoras, en el actual programa de ampliación de cobertura el SENA es financiador, regulador y ejecutor. De esta forma, el actual programa de ampliación de cobertura es más un esquema de cofinanciación que de financiación pública a la provisión privada, pues el SENA aporta, entre otros, los cursos y materiales de formación y las instituciones de formación aportan la infraestructura (instructores, talleres, aulas). En el 2010 el programa de ampliación de cobertura tenía convenios con sesenta entidades para atender cerca de 25.000 cupos.

Por último, el SENA juega un papel importante en la regulación de los contratos de aprendizaje. El contrato de aprendizaje es una modalidad de contratación mediante la cual un aprendiz recibe formación teórico-práctica

con el apoyo de una empresa. El contrato de aprendizaje, al igual que el programa JeA, pretende articular conocimientos teóricos a prácticas laborales concretas, determinadas en su totalidad por las demandas del sector productivo o de servicios.

El contrato de aprendizaje existe en Colombia desde los años cincuenta, pero la estructura vigente proviene de la Ley 789 de 2002 y el Decreto 933 de 2003. Los beneficiarios de los contratos de aprendizaje, bajo la nueva legislación pueden ser: alumnos del SENA o escuelas medias con articulación al SENA, alumnos de instituciones en programas reconocidos por el SENA, estudiantes universitarios, o alumnos de empresas que hayan cumplido con las condiciones de capacitación señaladas por la Ley 789.

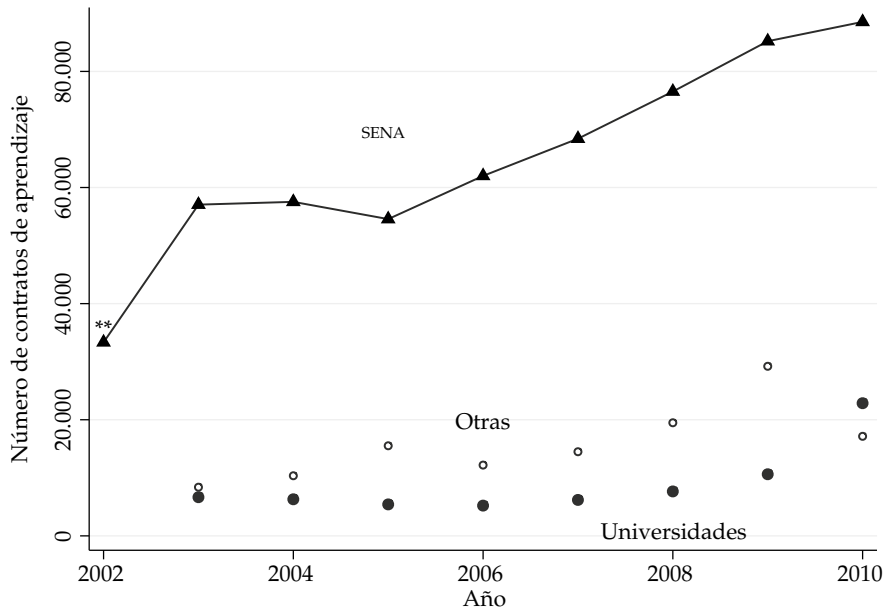
Las reformas introducidas por esta nueva normatividad estuvieron encaminadas a generar mayores incentivos para la contratación de aprendices por parte de empresas del sector productivo a través de: i) una menor remuneración al aprendiz y ii) la imposición de cuotas mínimas al número de aprendices en las empresas. Con la nueva legislación, las empresas se responsabilizan de brindarle al aprendiz un apoyo de sostenimiento —que no constituye remuneración salarial— equivalente a 50 % del salario mínimo legal vigente durante la fase lectiva y de 75 % durante la fase práctica.

Durante la fase práctica el aprendiz puede tener una dedicación de hasta 48 horas semanales por un período inferior a dos años. La práctica de ninguna manera está garantizada y el número de inscritos suele ser hasta diez veces mayor que el número de prácticas disponibles (Farné, 2009). Asimismo, la Ley 789 de 2002 estipula que las empresas tienen la responsabilidad legal de contratar un aprendiz por cada 15 empleados regulares y les da la opción de "monetizar" este compromiso, pagando al SENA una cuota mensual por cada aprendiz que dejen de contratar por debajo del requerimiento legal.

El gráfico 5.7 muestra la evolución de los contratos de aprendizaje entre 2002 y 2010, según la proveniencia del aprendiz. La introducción de la Ley 789 de 2002 está asociada con un incremento importante —alrededor de 90 %— en el número de contratos de aprendizaje. Este incremento es mucho mayor al crecimiento del número de contratos de aprendizaje para estudiantes del SENA entre 2003 y 2010 que fue del 55 %.

Una tendencia importante a partir de la introducción de la Ley 789 de 2002 es el aumento de la participación de estudiantes universitarios y de "otras" empresas de capacitación en los contratos de aprendizaje. En 2003 cerca del 80 % de los contratos de aprendizaje se otorgaban a estudiantes

Gráfico 5.7. Evolución de los contratos de aprendizaje



Fuente: SENA (2011). ** En 2002 corresponde a número de contratos totales, incluyendo universidades y otras empresas de capacitación.

del SENA, 12 % a estudiantes de "otras" empresas de capacitación (ver más adelante) y el resto a estudiantes de universidades.

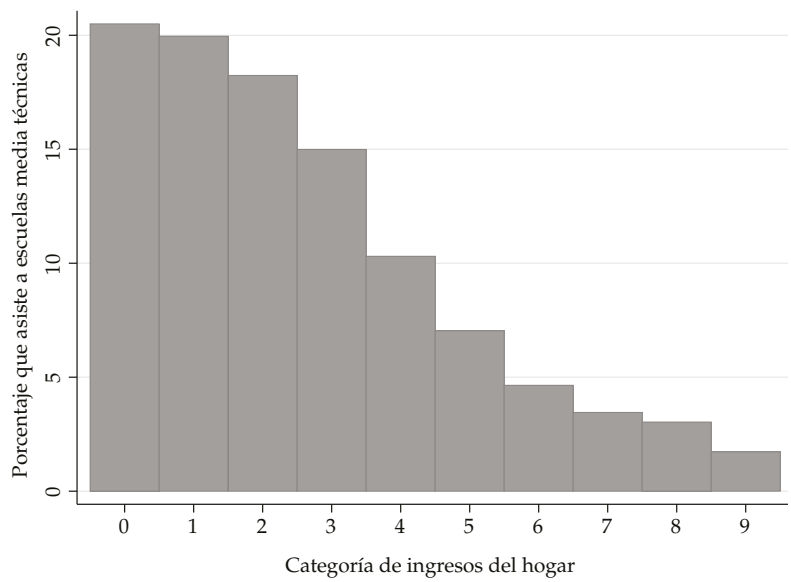
Entre 2003 y 2010, sin embargo, el número de contratos de aprendizaje asignados a estudiantes de universidades y de "otras" empresas de capacitación creció 250 % y 150 % respectivamente, frente al 50 % de crecimiento entre los estudiantes del SENA. Este diferencial de crecimiento resultó en un incremento en la participación de estudiantes de universidades y "otras" empresas de capacitación, que pasó al 18 % y 13 %, respectivamente, reduciendo la participación del SENA en esta modalidad de contratación a 69 %. Puesto que los contratos de aprendizaje son muy competitivos, este cambio en la composición es consistente con un modelo en el cual las empresas al momento de escoger a un aprendiz tienen poca información sobre su productividad y una posible señal es su proveniencia. En sucesivas cohortes las empresas refinan sus presunciones sobre la productividad de los aprendices, posiblemente dando preferencia a señales que con mayor precisión reflejan la productividad, como puede ser estar matriculado en una universidad.

5.4. Caracterización de la población beneficiaria de FpT en Colombia

Habiendo caracterizado la oferta de FpT y el papel del Estado en las diferentes modalidades, en esta sección caracterizamos la demanda, esto es, los beneficiarios potenciales y efectivos de la FpT. La principal característica de los beneficiarios de FpT en Colombia es que son en su mayoría jóvenes. Quienes asisten a escuelas medias técnicas, por ejemplo, tienen entre 16 y 19 años en promedio. Los estudiantes en programas de formación técnica y tecnológica tienen, en su mayoría, menos de 25 años.

Los jóvenes beneficiarios de FpT en Colombia son en su mayoría de bajos ingresos. El gráfico 5.8, por ejemplo, muestra la probabilidad de asistir a una escuela media técnica al momento de tomar el examen de Estado, por nivel de ingreso del hogar, donde el nivel de ingreso se define en número de salarios mínimos mensuales (ver notas del gráfico 5.8). De esta forma,

Gráfico 5.8. Porcentaje de estudiantes que asiste a una escuela media técnica entre los bachilleres que toman la prueba de Estado para ingreso a la universidad, por nivel de ingreso del hogar

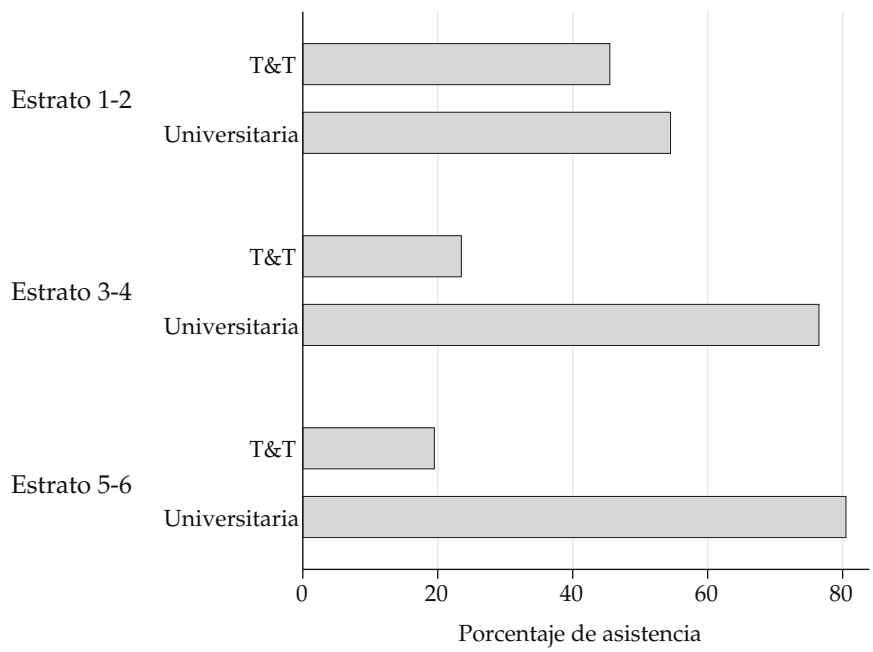


Notas: Datos del Instituto Colombiano de Evaluación de la Educación (ICFES) de estudiantes que tomaron el examen de Estado para el ingreso a la universidad entre 1998 y 2001. Las categorías de ingreso están definidas en términos de salarios mínimos, y son: "0"= [0-1), "1"= [1-2), "2"= [2-3), "3"= [3-5), "4"= [5-7), "5"= [7-9), "6"= [9-11), "7"= [11-13), "8"= [13-15), "9"= 15 o más salarios mínimos.

mientras que cerca del 20 % de los bachilleres cuyo ingreso familiar es inferior a tres salarios mínimos (categorías de ingreso 0 a 2) asiste a una escuela media técnica, menos del 5 % de los bachilleres cuyo ingreso del hogar es superior a nueve salarios mínimos mensuales asisten a escuelas medias técnicas.

Un fenómeno similar ocurre con la matrícula en formación técnica y tecnológica, como indica el gráfico 5.9. Utilizando como aproximación al ingreso el estrato residencial reportado en la Encuesta de Calidad de Vida, mientras que el 45 % de los estudiantes entre 18 y 24 años de estratos 1 y 2 que asisten a centros de educación postsecundaria lo hacen a instituciones técnicas y tecnológicas, solo el 24 % y el 20 % de estudiantes de estratos 3 y 4 y estratos 5 y 6, respectivamente, asisten a dichas instituciones. Por el contrario, una mayor proporción de estudiantes de estratos altos asiste a instituciones universitarias o universidades, respecto a los estudiantes de estratos bajos.

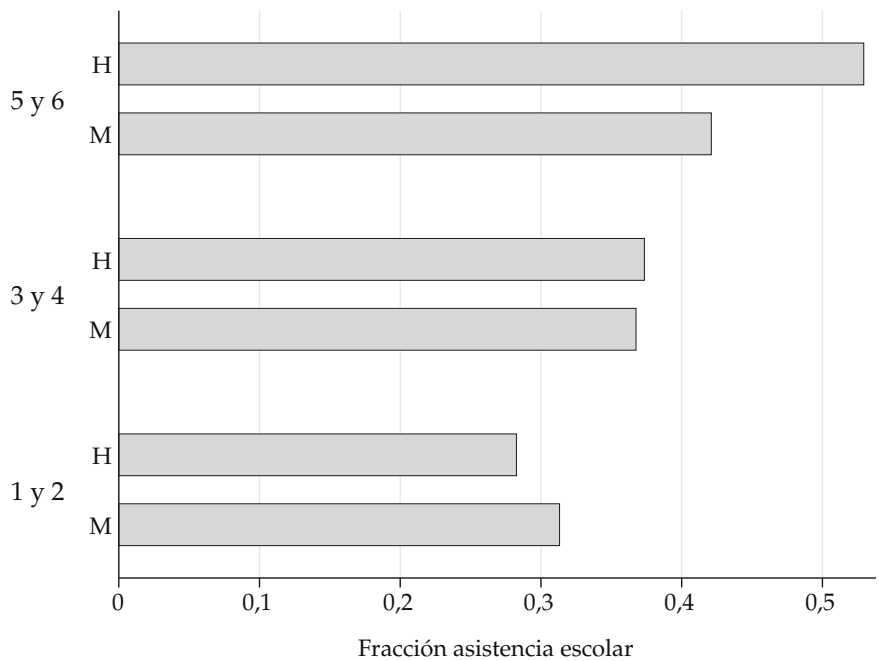
Gráfico 5.9. Porcentaje de estudiantes de educación superior que asisten a instituciones técnicas y tecnológicas y universitarias, por nivel de ingreso del hogar



Notas: Datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2010) para personas entre 18 y 24 años que asisten a centros de educación postsecundaria.

El gradiente socioeconómico que presentamos en los gráficos 5.8 y 5.9 es condicional a la asistencia, bien a algún plantel de educación media (gráfico 5.8) o de educación superior (gráfico 5.9). Sin embargo, también existen importantes diferencias por nivel de ingresos en la asistencia escolar entre la población de 16 a 25 años, como indica el gráfico 5.10. En los estratos cinco y seis la tasa de asistencia escolar promedio a cualquier nivel de educación para jóvenes entre 16 y 25 años es superior al 40 % (la tasa de asistencia escolar de los jóvenes hombres es mayor que la de las mujeres en cerca de 10 puntos porcentuales). En contraste con esta observación, en los estratos tres y cuatro la tasa de asistencia escolar de los jóvenes es del 36 % en promedio, y existe paridad de género. En los estratos uno y dos, la tasa de asistencia escolar de los jóvenes es menor al 30 % y las mujeres jóvenes asisten a algún centro educativo en mayor proporción que los hombres.

Gráfico 5.10. Asistencia escolar de jóvenes de 16-25 años por estrato socioeconómico y género



Notas: Elaborada a partir de datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2010 para personas de 16 a 25 años. "1 y 2" corresponde a estratos socioeconómicos 1 y 2, los más bajos, "3 y 4" a estratos socioeconómicos 3 y 4, medios, y "5 y 6" a estratos socioeconómicos 5 y 6, los más altos.

La discrepancia por ingreso en el acceso educativo es importante dentro de la caracterización de la población objetivo de la FpT. En particular, sugiere que en la medida en que la ETDH sea un sustituto de la educación formal, la mayoría de beneficiarios de los programas de ETDH en Colombia también provienen de estratos bajos.

Cabe resaltar que, dentro del segmento de jóvenes de bajos ingresos, cerca del 60 % no ha terminado el bachillerato, por lo cual no es elegible para acceder a la formación profesional. Esto sugiere, a su vez, que una dificultad en el acceso a la formación profesional de los jóvenes de bajos recursos se origina en las altas tasas de deserción de la secundaria y media. Existen, sin embargo, programas de FpT que están focalizados explícitamente a jóvenes de bajos recursos.

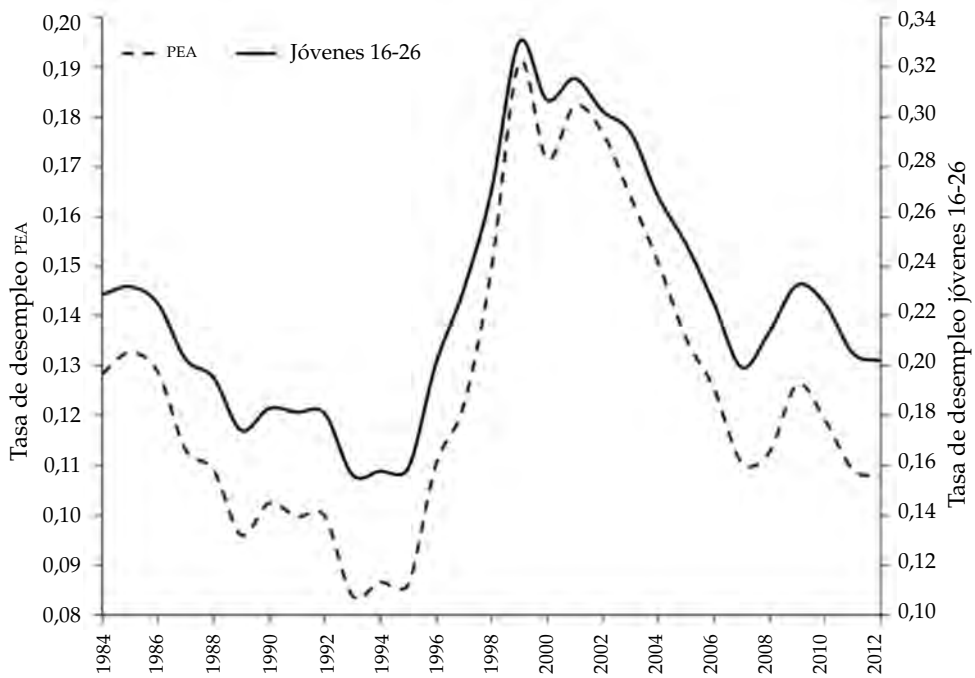
En el programa PACES de becas para educación media privada, por ejemplo, solo los estudiantes residentes en barrios de estratos 1 y 2 eran elegibles para participar, y en muchos casos la demanda por una beca excedía el número de becas disponibles (Angrist, Bettinger, Bloom et al., 2002). De igual manera, la participación en el programa Jóvenes en Acción se limita a jóvenes en los niveles 1 y 2 del SISBÉN y, en muchas ocasiones, la demanda excede la oferta de cupos de capacitación (Attanasio, Kugler & Meguir, 2011). En estos casos, la focalización explícita se ampara en el propósito redistributivo de la intervención estatal en FpT.

En términos laborales, los jóvenes entre 16 y 24 años —población objetivo de la FpT— enfrentan condiciones más adversas que la población en general. En primera medida, como muestra el gráfico 5.11, presentan tasas de desempleo mucho más altas y más sensibles al ciclo económico que aquellas de la población en general.

Como muestra el gráfico 5.11, la tasa de desempleo de la población joven es mayor y más sensible que la tasa de desempleo de la población económicamente activa (PEA) al ciclo económico. A partir de 1995 y hasta 2005 la tasa de desempleo de la población joven ha superado aquella de la población total por más de 10 puntos porcentuales en promedio. A partir de 2005 la brecha entre el desempleo de los jóvenes y de la población total ha disminuido, aunque los jóvenes siguen enfrentando peores prospectos laborales.

Al igual que el desempleo, la informalidad laboral es mucho más prevalente en jóvenes que entre adultos. Aunque la información disponible no permite desagregar las cifras por grupos de edad más finos, cerca del 80 % de los jóvenes menores de 18 años trabaja en el sector informal,

Gráfico 5.11. Tasa de desempleo de la población económicamente activa, joven y total



Notas: Elaborada a partir de información trimestral de las encuestas de hogares del DANE de 1984 a 2012 para las siete ciudades principales de Colombia. La tasa de desempleo anual para cada serie es el promedio simple de las cuatro tasas de desempleo trimestral en el año correspondiente.

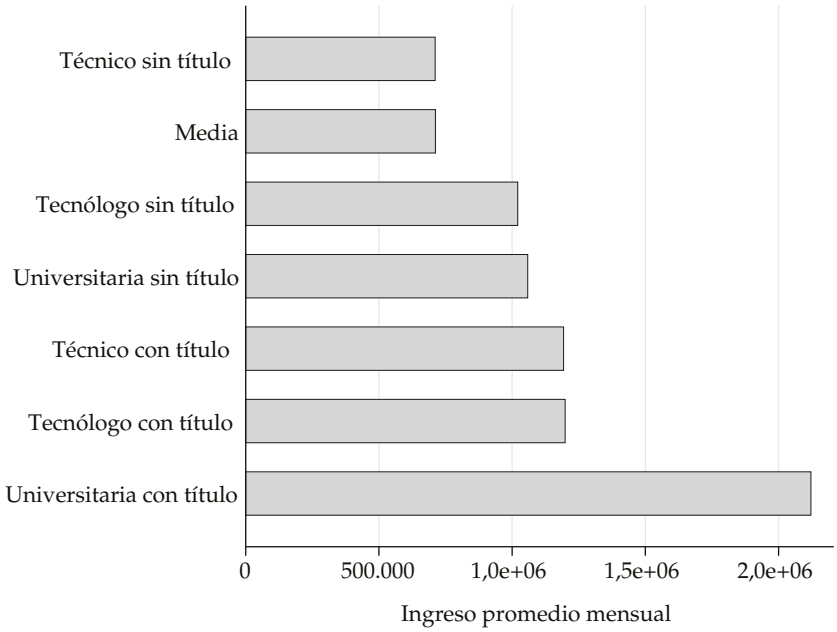
definido por tamaño de la empresa. En contraste, cerca del 60 % de los adultos entre 19 y 55 trabajan como informales (DANE, 2004).

5.5. Evidencia sobre la rentabilidad económica de la FpT en Colombia

Como punto de partida analizamos los diferenciales salariales entre personas con distintos niveles de educación.[5] El gráfico 5.12 presenta el salario mensual promedio de jóvenes entre 16 y 25 años —controlando por un polinomio cuadrado en edad— que trabajan. El fenómeno principal

5 Estos diferenciales salariales no son causales porque no controlan por características no observables como la habilidad innata de los individuos, que al estar positivamente correlacionada con el nivel educativo alcanzado y los ingresos laborales, pueden sesgar el verdadero retorno causal a invertir en un nivel educativo superior.

Gráfico 5.12. Ingresos mensuales promedio para diferentes niveles educativos



Notas: La figura se obtiene a partir de datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2010) para jóvenes entre 16 y 25 años, por medio de una regresión que incluye variables indicadores para cada categoría de logro educativo que presenta la figura y que controla por la edad de la persona por medio de un polinomio cuadrado. El ingreso promedio mensual está expresado en pesos corrientes de 2010.

que resaltamos del gráfico 5.12 es que invertir en educación profesional —técnica, tecnológica o universitaria— es solo rentable para aquellos que se gradúan. En promedio, un joven con estudios técnicos sin título gana lo mismo que un joven bachiller. De igual forma, aunque los jóvenes con estudios tecnológicos y universitarios sin título ganan más que los jóvenes bachilleres, un joven con título técnico gana en promedio mensualmente más que los tecnólogos o universitarios sin título.

Tres razones contribuyen a explicar el mayor retorno económico a la educación profesional con título. La primera es que quienes tienen título tienen en promedio más años de educación que quienes no y el conocimiento adicional representa capital humano valioso. La segunda razón es que —frente a quienes no tienen título— el título universitario es una señal para el mercado laboral de mayor habilidad, persistencia y productividad tal que los empleadores están dispuestos a pagar más por

aquellos con título aún si el esfuerzo adicional de obtener el título no genera mayor capital humano. La tercera razón es que existe un posible sesgo de selección dado que quienes tienen título universitario también es posible que tengan mayor habilidad o perseverancia y estas características inciden directamente en el desempeño laboral independientemente de si se tiene o no título.[6]

A continuación reseñamos los estudios recientes más relevantes que han tratado de estimar el impacto causal de diferentes niveles o programas de FpT en Colombia. Resaltamos dos temas comunes que emergen de estos estudios: i) la relativa efectividad de la provisión privada respecto a la pública y ii) la importancia de los incentivos al desempeño tanto de usuarios como de prestadores del servicio.

No todas las evaluaciones que reseñamos tienen el mismo nivel de rigor, y enfatizamos más los resultados de aquellas evaluaciones metodológicamente más fuertes, como aquellas basadas en diseños experimentales. Uno de los problemas fundamentales de la evaluación de impacto de los programas de capacitación laboral es la definición adecuada del escenario contrafactual, es decir, lo que habría ocurrido en ausencia del programa para quienes participaron en él. Quienes deciden participar en programas de capacitación lo hacen motivados por su situación actual, que puede ser, por ejemplo, haber perdido el empleo. Esta dinámica negativa de los ingresos de los participantes —que en la literatura de la evaluación de programas de capacitación laboral se conoce como la caída de Ashenfelter (Ashenfelter, 1978)— hace que comparaciones en el tiempo, por ejemplo de ingresos laborales antes y después de la participación entre participantes y no participantes (por medio del estimador de diferencias en diferencias), tiendan a sobreestimar el beneficio del programa por la dificultad de obtener un contrafactual adecuado.

La crítica de Lalonde (1986) y estudios posteriores como el de Dehejia y Wahba (1999) resaltan dos aspectos importantes para tener en cuenta en la evaluación de programas de capacitación. El primero es comparar a personas comparables, particularmente en lo que respecta a sus dinámicas salariales previas a la capacitación. Una manera de hacer esto es por medio de una lotería en la asignación, como es hoy en día el estándar en Estados Unidos para este tipo de programas, por ejemplo.

6 Si bien los resultados del gráfico 5.12 presentan una idea razonable de los retornos asociados a cada uno de los niveles de educación considerados, no son causales —y por tanto no tienen implicación directa de política— en tanto que pueden estar mediados por variables omitidas como la habilidad o la perseverancia (Card, 1999).

La lotería garantiza que los participantes y los no participantes sean iguales, en promedio. Otra manera es teniendo bastante información laboral previa a la participación, por ejemplo, utilizando información de empleo e ingresos para varios años anteriores. Dentro de las evaluaciones que reseñamos para el caso colombiano, dos tienen un protocolo de asignación experimental: la de la media técnica privada de Bettinger et al. (2010) y Bettinger, Kugler, Kremer y Saavedra (2011), y la de Jóvenes en Acción de Attanasio et al. (2011).

Las demás son evaluaciones no experimentales, que respecto a las evaluaciones experimentales pueden estar más afectadas por sesgos como el de la caída de Ashenfelter y, en esa medida, sus resultados deben ser vistos con mayor cautela. En particular, acerca de los impactos de la formación titulada del SENA sobre el desempeño laboral, la evidencia es contradictoria.

Nuestra revisión también indica, con preocupación, que programas importantes de FpT en Colombia no han sido evaluados de manera directa. Los casos más notorios son los programas de formación técnica laboral que hacen parte de la oferta de programas de ETDH y los contratos de aprendizaje. A pesar de que las evaluaciones existentes de los programas de formación titulada del SENA (Gaviria & Núñez, 2002; Barrera & Corchuelo, 2003; Medina & Núñez, 2005; Sarmiento, González, Álvarez et al., 2007; Fedesarrollo, 2009) implícitamente tienen un grupo de beneficiarios que participó en la modalidad de contratos de aprendizaje, ninguna evaluación hasta ahora ha estudiado si esta modalidad de contratación tiene impactos positivos sobre el empleo y los salarios. Esta falta de evidencia es preocupante porque la Ley 789 de 2002 incrementó esta modalidad de contratación de manera significativa (Gaviria, 2004). Sin embargo, mientras que algunos empresarios encuentran que es una forma de contratación onerosa y que la calidad de los aprendices, en particular, del SENA, no es buena, cerca del 40 % de aprendices permanece en el empleo (Farné, 2009).

Agrupamos la evidencia de acuerdo con nuestra categorización de la oferta de FpT en Colombia: educación formal y ETDH. En educación formal reseñamos la evidencia disponible sobre educación media técnica y formación técnica profesional y tecnológica. Dentro de los programas de ETDH hacemos referencia a la única evaluación de impacto rigurosa disponible: la del antiguo programa de JeA.

5.5.1. Educación Formal

5.5.1.1. Formación media técnica

Para muchos jóvenes la formación media técnica es la culminación de su proceso de adquisición de habilidades para el trabajo. Dependiendo del enfoque, los estudiantes pueden adquirir destrezas relacionadas con labores industriales, comerciales o agrícolas, en escuelas públicas o privadas. Ahora bien, como resaltamos en la sección 5.3, el enfoque de la media técnica privada difiere de aquel de la media técnica pública.

La oferta media técnica privada tiene en mayor proporción respecto a la pública un enfoque hacia actividades comerciales tales como contabilidad, administración de negocios, comunicaciones y tecnologías informáticas. Según una encuesta a colegios realizada por Bettinger et al. (2010), el tipo de pasantías que se ofrecen en las escuelas de media técnica públicas difiere de aquellas de las privadas. Mientras que en las escuelas de media técnica públicas las pasantías suelen ser con el SENA principalmente, en las escuelas de media técnica privadas las pasantías son con mayor frecuencia en el sector privado, trabajando en oficinas o empresas pequeñas.

Una pregunta que surge, entonces, es si los retornos de asistir a una escuela media técnica privada son mayores que los retornos de asistir a una escuela media técnica pública. Esta pregunta no es fácil de responder pues los diferentes tipos de currículo pueden atraer a diferentes tipos de personas, haciendo que cualquier diferencia observada en el mercado laboral, por ejemplo, sea resultado de las características de los estudiantes y no del tipo de instrucción. El escenario ideal para responder esta pregunta sería asignar aleatoriamente a estudiantes a asistir a escuelas de media técnica públicas y privadas que no es posible en la práctica.

Bettinger et al. (2010) utilizan datos del programa de becas para educación secundaria privada PACES para acercarse a este escenario ideal. Como describen Barrera, Maldonado y Rodríguez en el capítulo sobre educación básica y media de este volumen, PACES se creó en 1991 y financió cerca de 125.000 becas para estudiantes de bajos ingresos. Quienes recibían una beca PACES podían asistir a cualquier escuela privada que aceptara la beca; sin embargo, muchos colegios privados —particularmente los colegios élite— no aceptaban las becas PACES. Un poco menos de la mitad de las escuelas secundarias privadas participaron en el programa PACES; aquellas que participaron atendían a estudiantes de bajos ingresos, tenían más alumnos por docente y eran más baratas que las

escuelas privadas que no participaron. Adicionalmente, las escuelas de media técnica estaban sobre-representadas entre los colegios privados que participaron.

Para recibir la beca, los estudiantes tenían que haber aplicado previamente y estar aceptados en el colegio al que querían asistir, y en la práctica era difícil cambiar de colegio. Una vez asignada la beca para iniciar el ciclo secundario, el estudiante la podía mantener hasta graduarse de bachiller siempre y cuando no reprobara ningún grado. De manera importante, cuando el número de aplicantes excedía la cantidad disponible de becas —lo cual sucedía con relativa frecuencia en ciudades capitales— estas se asignaban por medio de una lotería. En la medida en que quienes ganaban la lotería tenían una probabilidad mucho más alta de asistir a una escuela privada que quienes no, el contraste de resultados entre quienes ganaron la lotería y quienes no, permite inferir el impacto causal de asistir a una escuela privada.

Bettinger et al. (2010) muestran que dentro de los aplicantes a escuelas de media técnica, quienes ganaron la beca tenían una mayor probabilidad que quienes no de asistir a una escuela media técnica privada de enfoque comercial. Bettinger et al. (2011) utilizan esta lotería entre aplicantes a escuelas de media técnica, para analizar los retornos laborales de asistir a una escuela media técnica privada, quince años después de que se asignó la beca, cuando los aplicantes tienen en promedio 28-30 años. Para este análisis Bettinger et al. (2011) emplean información administrativa de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA) y del Registro Único de Afiliados (RUAF) del Ministerio de la Protección Social. Ellos encuentran que respecto a quienes no ganaron la lotería y asistieron con mayor probabilidad a una escuela media técnica pública, quienes ganaron la lotería y asistieron a una escuela media técnica privada reciben salarios mensuales en el sector formal que son entre 11 % y 13 % más altos que aquellos quienes no ganaron la lotería.

Este diferencial salarial hace que asistir a una escuela media técnica privada sea una inversión altamente costo-efectiva. El costo de asistir a una escuela media técnica privada por la duración del ciclo secundario y medio no es superior a USD$700 de hoy. El diferencial salarial mensual entre quienes asisten a una escuela media técnica privada respecto a aquellos que asisten a una pública, asumiendo ocho meses de trabajo formal al año, un horizonte laboral de 35 años y una tasa de descuento del 5 % equivale en valor presente neto a USD$4.600 de hoy. Esto significa que la relación beneficio-costo de asistir a una escuela media técnica privada, respecto a asistir a una escuela media técnica pública, es de 6 a 1.

Una de las razones por las cuales quienes asisten a una escuela media técnica privada obtienen mejores retornos económicos es porque las escuelas de media técnica privadas tienen un enfoque curricular que está más alineado con las actuales demandas de trabajo en ocupaciones administrativas, de servicio al cliente y de tecnologías de la información. Entre quienes aplicaron a la beca PACES, por ejemplo, Bettinger et al. (2011) encuentran que la mayoría de quienes están empleados en el sector formal trabajan en los sectores de: finca raíz, telecomunicaciones, transporte, intermediación financiera, comercio, hotelería y turismo. Puesto que las escuelas de media técnica privadas tienen en su mayoría un enfoque comercial, esto les permite impartir conocimientos que pueden ser más aplicables en los sectores productivos de la economía colombiana que están en crecimiento.

5.5.1.2. Formación profesional técnica y tecnológica

Sobre el impacto de los programas de formación profesional técnica y tecnológica hay cinco evaluaciones disponibles: Gaviria y Núñez (2002), Barrera y Corchuelo (2003), Medina y Núñez (2005), Sarmiento et al. (2007) y Fedesarrollo (2009). Ninguna de ellas es experimental y todas utilizan estimadores basados en el puntaje de propensión (*propensity score*) o correcciones por sesgo de selección. Para que los métodos basados en el puntaje de propensión estimen impactos causales, se requiere asumir que una vez se controla por un conjunto dado de características observables, la asignación a recibir beneficios es aleatoria (Rosembaum & Rubin, 1983). A pesar de que este es un supuesto fuerte, las evaluaciones de programas de capacitación laboral basadas en el puntaje de propensión con información disponible sobre la dinámica de empleo y salarios de los participantes y no participantes pueden replicar resultados de evaluaciones experimentales (Dehejia & Wahba, 1999).

Todas las evaluaciones de formación titulada con excepción de Fedesarrollo (2009) utilizan datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) para diferentes años. Puesto que la ECV es una fotografía en el tiempo, no contiene información sobre la dinámica de ingresos de participantes y no participantes. Las evaluaciones a partir de datos de la ECV por tanto se basan en comparaciones postratamiento lo cual es una debilidad en todas ellas. Otra consideración sobre los datos de la ECV es que solo permiten mirar impactos a corto plazo: la pregunta sobre capacitación laboral es retrospectiva sobre si se recibió capacitación el año pasado. Esto puede generar juicios sesgados. Como demuestran Card, Kluve & Weber (2010) en un metaanálisis reciente sobre diversos programas de capacitación

laboral en países desarrollados, los programas de capacitación tienen impactos positivos en el mediano plazo aunque parezcan ineficaces en el corto plazo.

Medina & Núñez (2005) utilizan datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 1997 para comparar los ingresos de personas que participaron y que no participaron en cursos de formación laboral un año atrás. Los estimativos sobre el impacto de la formación titulada para los jóvenes no son concluyentes. Todos los impactos de la formación titulada sobre los ingresos laborales son estimados con imprecisión y en general es difícil distinguir los impactos de la participación en programas del SENA respecto a otros programas públicos o privados. A pesar de que los autores concluyen que solo los programas privados son costo-efectivos, esta conclusión debe tomarse con cautela dada la ambigüedad de las estimaciones.

Sarmiento et al. (2007), emplean datos de la Encuesta de Calidad de Vida (2003) y comparan los ingresos de personas que participaron un año atrás en programas de formación titulada del SENA con aquellos que no. Utilizando una metodología similar a la de Medina y Núñez, Sarmiento et al. (2007) concluyen que los programas de formación titulada del SENA aumentan los ingresos laborales en 11 % un año después de la formación. Los autores no reportan análisis de costo-efectividad pero asumiendo que los escenarios de costos que reportan Medina y Núñez para los costos de la formación en 1997 aplican para 2003 y asumiendo como causales los estimativos de Sarmiento et al. (2007), los programas de formación titulada aparecen como costo-efectivos.

La evaluación de Fedesarrollo (2009) utiliza fuentes de datos y grupos de comparación que difieren con respecto a las evaluaciones a partir de los datos de la ECV. La evaluación de Fedesarrollo se basa en comparar el desempeño laboral de participantes de programas de formación técnica y tecnológica del SENA con aquel de personas que los participantes refieren en la encuesta de línea de base como conocidos que no recibieron participación. No es claro que este sea un buen grupo de control, por varios motivos. Primero, puede haber error de clasificación en tanto que los referidos pueden haber podido participar en programas de capacitación pues no hay verificación con los registros administrativos del SENA.

Segundo, no es claro que, aun sin error de clasificación, los referidos representen el escenario contrafactual de lo que habría sucedido a quienes no participaron. De hecho, la encuesta de base de Fedesarrollo muestra que los participantes son más viejos, tienen menor probabilidad de haber

cursado estudios superiores y a la vez tienen menor probabilidad de ser desplazados de la violencia.

Esto hace dudar que también sean comparables en características no observables, supuesto central para sus metodologías de estimación. Tampoco es clara la posible dirección del sesgo, pues podría pensarse, de una parte, que las estimaciones estarían sesgadas hacia no encontrar ningún impacto puesto que los participantes son más viejos y con menor probabilidad de estudios superiores. A la vez, el hecho de que son en menor proporción desplazados de la violencia sugiere algo de sesgo de selección positivo, lo cual llevaría a sobreestimar el impacto.

A la luz de estas consideraciones, la evaluación concluye que aunque la participación en los programas técnicos y tecnológicos del SENA no afectó, en promedio, los ingresos de los participantes, pudo haber mejorado las condiciones del empleo (por ejemplo, mayor estabilidad y mayor acceso a seguridad social). Dados estos resultados, no es claro si la formación titulada del SENA es costo-efectiva.

El trabajo de Barrera & Corchuelo (2003) utiliza métodos de corrección por sesgo de selección para mejorar la comparabilidad entre participantes y no participantes en programas del SENA. Barrera et al. (2003) encuentran que el impacto del SENA es positivo, pero inferior al de otros programas disponibles de FpT.

5.5.2. Educación para el trabajo y el desarrollo humano

5.5.2.1. Jóvenes en Acción

El antes denominado JeA —ahora, con algunas variantes, programa de ampliación de cobertura del SENA— busca contribuir a mejorar los niveles y la calidad del empleo de jóvenes de bajos recursos entre 18 y 25 años. JeA subsidia acciones de formación para el trabajo que incluían formación para un oficio en entidades de capacitación públicas y privadas acreditadas durante tres meses y una práctica laboral en empresas formalmente constituidas durante tres meses más (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Los participantes también reciben un subsidio diario de alimentación y transporte de USD$2,2 de hoy que se incrementa a USD$3 para madres con hijos menores de siete años.

Desde su fase piloto en 2001 hasta la tercera convocatoria en 2004 el programa estuvo a cargo del entonces llamado Fondo de Inversiones para la

Paz. A partir de la cuarta convocatoria, el SENA continuó la operación del programa. Entre 2002 y 2005 JeA capacitó a cerca de 80.000 jóvenes.

Para la cuarta convocatoria JeA estableció que para cada curso que se ofreciera, las ECAP debían preseleccionar a más jóvenes de los que tenían la posibilidad de capacitar. Luego, dependiendo de los cupos, debían de manera aleatoria escoger a los participantes dentro del grupo de preseleccionados. Por ejemplo, si la ECAP tenía treinta cupos disponibles, debía preseleccionar a 45 aplicantes y entre estos 45 llevar a cabo una lotería para seleccionar a los 30 participantes. Los 15 aplicantes no seleccionados conformaban el grupo de control para la evaluación.

Esta lotería en la asignación de los cupos de entrenamiento laboral entre aplicantes a la cuarta convocatoria del programa —similar al mecanismo de asignación del programa de becas PACES— ofrece una oportunidad única para evaluar el impacto sobre el desempeño laboral de participar en los cursos de capacitación pues quienes no ganaron la lotería representan el escenario contrafactual para quienes participan en los cursos de capacitación. Para la cuarta convocatoria se registraron 114 ECAP que ofrecían 441 cursos a 987 secciones a un total de 26.615 participantes. El sector privado jugó un papel central en la definición, mercadeo y diseño de los cursos. La mayor proporción de cursos se concentró en actividades comerciales y de servicios tales como ventas, mercadeo, labores secretariales, manejo de inventarios, contabilidad, e ingreso de datos (DNP, 2008; Attanasio et al., 2011).

Attanasio et al. (2011) aprovechan el proceso de asignación aleatoria para evaluar el impacto de Jóvenes en Acción en el desempeño laboral de los participantes. JeA benefició a jóvenes entre 20 y 24 años con bajos niveles educativos —cerca del 80 % tenía máximo secundaria completa—, en su mayoría mujeres. Los autores encuentran que JeA tuvo impactos significativos en el desempeño laboral de los participantes, principalmente entre mujeres. Entre los jóvenes hombres, los participantes en los cursos de capacitación tienen mayor probabilidad de trabajar en el sector formal (5 %) y mayores salarios formales (23 %) que el grupo de jóvenes control. Entre las mujeres, la participación en cursos de capacitación laboral aumentó la probabilidad de conseguir empleo remunerado en el sector formal en 7 % y los salarios formales en 33 %.

Los cálculos de Attanasio et al. (2011) sugieren que los beneficios sociales de JeA superan los costos del programa. Teniendo en cuenta el costo de los cursos, de la operación del programa y el subsidio de alimentación

y transporte, el costo del entrenamiento laboral es de aproximadamente USD$750 de hoy por participante. Los beneficios salariales descontados sobre un horizonte laboral de 40 años, a una tasa de descuento del 5 % ascienden a USD$3.800 hoy por participante, lo que implica una relación beneficio costo de 5 a 1.

¿A qué se debe la efectividad de JeA? Attanasio et al. (2011) resaltan tres aspectos. Primero, los incentivos al desempeño de la ECAP: su pago estaba condicionado a que los participantes completaran el curso. Esta condicionalidad estimuló la calidad y la pertinencia de los cursos de capacitación.

Segundo, a la pertinencia de la formación y su encaje con las demandas del sector productivo. Para esto, las ECAP —en su mayoría privadas— jugaron un papel central pues a su cargo estaba el diseño de los cursos y su mercadeo entre las empresas que recibían a los participantes para completar la fase práctica. Esto obligó a que los cursos realmente estuvieran enfocados a satisfacer necesidades laborales específicas. Las propuestas de cursos de las ECAP eran evaluadas en el contexto de la viabilidad financiera, capacidad de contratación, evaluaciones curriculares y calificación de los cursos.

Tercero, a la práctica laboral en empresas legalmente constituidas. La práctica permitió a los participantes adquirir capital humano específico para un oficio. Asimismo, eliminó las asimetrías de información típicas de cualquier proceso de búsqueda de empleo pues, de una parte, les permitió a las empresas "experimentar" con nueva mano de obra sin incurrir en potenciales costos ulteriores de despido y a los participantes tener acceso a vacantes disponibles que de otra manera no lo hubiesen tenido.

5.5.3. Lecciones de las evaluaciones existentes de impacto y costo-efectividad de programas de FpT en Colombia

De la evidencia sobre los retornos económicos y costo-efectividad de la FpT en Colombia podemos extraer tres conclusiones. Primero, la participación del sector privado en programas de educación media técnica y Jóvenes en Acción es un factor de éxito de estos programas puesto que permite alinear mejor los contenidos curriculares con las demandas del sector productivo.

Segundo, los incentivos al desempeño son también factores de éxito. De una parte, las becas para educación media técnica privada estaban condicionadas a que los estudiantes no reprobaran grados, lo que los motivó

a estudiar más. En JeA, los capacitadores tenían incentivos para ofrecer formación pertinente y de calidad pues su pago estaba condicionado a que los jóvenes terminaran los cursos.

Tercero, la evidencia disponible sugiere que la duración e intensidad de los programas de capacitación es un factor asociado a su efectividad. Las evaluaciones de programas cortos de formación complementaria como *Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano* y de los cursos cortos del SENA indican que estos son inefectivos en términos de mejorar las oportunidades laborales de los participantes. Sin embargo, las evaluaciones de JeE y becas PACES para estudiantes de media técnica —programas de mayor intensidad y duración— indican que estos son altamente costo-efectivos.

5.6. Pertinencia de la FpT y el calce entre oferta y demanda de trabajo

Una caracterización directa de la pertinencia de FpT debería basarse en un sistema de información y análisis del mercado laboral que permita retroalimentar el desarrollo de habilidades apropiadas. Ese sistema integrado de información y análisis no existe actualmente en Colombia, aunque, como demostramos a continuación, existen algunos enfoques aislados que se podrían articular mejor para proyectar las necesidades del mercado laboral.

Esta sección comienza con una tipología de enfoques posibles para proyectar las necesidades laborales, describiendo brevemente las características, fortalezas y debilidades de cada uno. Después de presentar y discutir los diferentes enfoques, la sección procede con una caracterización de la pertinencia de la FpT y el calce entre oferta y demanda de trabajo en Colombia. En ausencia de un sistema integrado de análisis del mercado laboral, esta caracterización es necesariamente incompleta y se limita a analizar tendencias recientes de producción sectorial, la influencia del cambio tecnológico en la demanda por tipo de habilidades laborales, diferenciales de tasas de deserción y de salarios de la formación técnica y tecnológica pública y privada. De igual manera, reseñamos algunos estudios de caso específicos y ejemplos de productos de mesas sectoriales del SENA. Concluimos la sección describiendo posibles maneras de articular y complementar los esfuerzos existentes para afinar el sistema nacional de análisis del mercado laboral que define la Ley 1429 de 2010.

5.6.1. Enfoques para la proyección de necesidades laborales

Existen varios enfoques para la creación de un sistema de información y proyección de necesidades laborales y demanda de empleo futuras (ver, por ejemplo, Comyn, s. f.).

Un enfoque relativamente sencillo aunque poco preciso frente a otros disponibles es el índice de oportunidades laborales. Este índice se construye a partir de la recolección, organización y análisis de todas las ofertas de empleo que aparecen en la prensa en un periodo determinado —doce meses, por ejemplo—. Cuando se hace de forma sistemática en el tiempo y articulado con la Clasificación de Ocupaciones, permite establecer retrospectivamente cambios en la demanda ocupacional y en el tipo de habilidades que requiere el mercado laboral. Su mayor desventaja, sin embargo, es que suele ser difícil a partir de los anuncios determinar las habilidades específicas y tipo de formación que las vacantes requieren. Es, además, intensivo en tiempo y puede estar sesgado en contra de sectores productivos, empresas y regiones con baja cobertura en medios impresos.

Una alternativa al índice de oportunidades laborales es el uso de datos administrativos de las empresas o del gobierno. La gran ventaja es que los datos ya existen y es relativamente fácil hacerle seguimiento en el tiempo cuando los métodos de recolección son estables en el tiempo. La desventaja, sin embargo, es que puede tener poca representatividad para la demanda de empleo en el sector informal. En Colombia, por ejemplo, se podría hacer mejor uso de los datos administrativos para la proyección de la demanda laboral a partir del Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO) y en particular del módulo de RUAF. En este módulo se pregunta por el sector de ocupación usando la clasificación internacional industrial del sector de ocupación, aunque pocos empleados responden a esta pregunta. Sería relativamente sencillo, por ejemplo, adaptar el menú interactivo de RUAF para que corresponda con la Clasificación Nacional de Ocupaciones, como lo hacen los programas de ETDH. De igual manera, para garantizar que cada empleado registre su clasificación ocupacional se podría prepoblar este campo con información que se capture al momento de la vinculación laboral. Otra posibilidad sería no permitir al usuario continuar al siguiente campo sin haber seleccionado la ocupación respectiva.

Un enfoque —más de carácter cualitativo— para la proyección de necesidades laborales es el de los foros de partes involucradas. Estos foros tienen la ventaja de ser participativos e involucrar a diferentes actores involucrados. Sus desventajas son que para ser efectivos requieren de

suficiente coordinación logística y frecuencia y que en las discusiones puede haber partes que determinen la agenda.

Las mesas sectoriales que organiza el SENA son un ejemplo nacional de foros de partes involucradas. Estas mesas están conformadas por representantes del sector productivo, el gobierno y la academia y su objetivo es discutir maneras para mejorar la cualificación de la fuerza de trabajo y la pertinencia de la capacitación laboral. En la actualidad hay setenta y ocho mesas sectoriales organizadas temáticamente. Algunos ejemplos de mesas sectoriales son: Agricultura, Diseño Industrial, Gestión Administrativa, Procesamiento de Alimentos y Turismo. Los productos del trabajo de las mesas sectoriales son un estudio de caracterización ocupacional del sector, un mapa funcional, unas normas de competencia laboral y las titulaciones para cada área de desempeño. Sin embargo, después de analizar varios ejemplos de estos productos, concluimos que hay mucha heterogeneidad en la estructura y contenidos de los productos de cada mesa y que la manera como se presentan los resultados y las conclusiones hace que sea difícil socializarlos al público en general.

Otra metodología —cuantitativa— de proyección de necesidades laborales, de mayor nivel de complejidad y precisión que el índice de oportunidades laborales o los resultados de datos administrativos, es la señalización. La señalización consiste en la construcción, a partir de datos de series de tiempo, de señales sobre tendencias retrospectivas del mercado laboral. Estas señales incluyen la evolución —para cada sector productivo, ocupación y región geográfica— de las tendencias en: empleo, logro educativo y formación laboral de la fuerza de trabajo, salarios y productividad y contribución de cada sector a la producción total. La señalización tiene la ventaja de ser relativamente sencilla de actualizar aunque puede ser difícil articular las diferentes piezas de información de una manera coherente y suficientemente detallada para permitir prescripciones de política. Un ejemplo de señales es nuestro análisis a continuación de tendencias recientes de producción sectorial, la influencia del cambio tecnológico en la demanda por tipo de habilidades laborales, los diferenciales de tasas de deserción y de salarios de la formación técnica y tecnológica pública y privada. Con la información actualmente disponible en Colombia sería relativamente sencillo construir un modelo detallado de señales que se actualice continuamente y complemente otros esfuerzos existentes para proyectar las necesidades laborales.

Las encuestas empresariales son otro posible enfoque para proyectar las necesidades laborales de diferentes sectores productivos. Su beneficio es que, con preguntas pertinentes, permiten una mirada sobre las

proyecciones laborales al nivel de la empresa. Su desventaja es que una encuesta empresarial puede ser costosa, especialmente si se administra de manera frecuente. De igual forma, requiere personal entrenado en el diseño, administración y procesamiento de la información. En Colombia, hay una larga tradición de encuestas empresariales, siendo el caso más notable la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo que se realiza desde 1980.

La Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo se realiza mensualmente en una muestra rotativa de 1.200 empresas escogidas aleatoriamente en las siete principales regiones económicas de Colombia: Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Costa Atlántica, Santander, Eje Cafetero y otras. Desde la perspectiva de la elaboración de proyecciones laborales, la Encuesta de Opinión Empresarial tiene dos debilidades fundamentales. La primera es la baja tasa de respuesta, que oscila entre 38 y 42 % en promedio. La segunda es que este módulo de empleo es poco útil para las proyecciones de necesidades laborales pues no permite elaborar proyecciones por tipo de ocupación o de habilidad, solo por tipo de empresa (tamaño, ubicación, sector productivo).

Un enfoque de proyección de necesidades laborales de mayor complejidad respecto a las encuestas empresariales es el de estudios especiales. Estos estudios pueden ser cualitativos o cuantitativos. Su ventaja sobre las encuestas empresariales y los demás enfoques hasta ahora discutidos es que permiten analizar de manera simultánea y sistemática aspectos referentes a la oferta y a la demanda de mano de obra para diferentes tipos de ocupaciones y habilidades. Un ejemplo de estudios especiales que reseñamos más adelante en esta sección son los estudios de caso del calce entre la oferta y la demanda de empleo en los sectores turístico, de alimentos y las zonas francas. A pesar de que proveen información muy detallada de un contexto específico, su principal desventaja es que son costosos y su mirada es en algunos casos demasiado puntual para las necesidades nacionales. Similar a los estudios especiales, los estudios sectoriales permiten analizar en detalle las necesidades laborales de diferentes sectores económicos. Un ejemplo de estudios sectoriales en Colombia son los informes de caracterización ocupacional de los sectores económicos que tienen conformadas mesas sectoriales, algunos de los cuales reseñamos más adelante.

El estándar de oro dentro de los enfoques de proyección de necesidades laborales existentes son los modelos econométricos. Los modelos econométricos, que se utilizan en la mayoría de países de la Organización para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (OCDE) incluyendo Estados

Unidos, el Reino Unido, Alemania y Australia, emplean información estadística para proyectar necesidades laborales futuras a partir de información macroeconómica, de composición laboral sectorial, de sustitución de empleo y de requerimientos de cualificación de la mano de obra. A diferencia entonces de todos los enfoques anteriores, los modelos econométricos combinan cobertura nacional y especificidad sectorial y ocupacional y un horizonte de proyección de largo plazo —típicamente diez años—.

Sin embargo, su implementación requiere de datos estadísticos confiables y de personas con suficiente pericia en técnicas de proyección econométrica. Ponerlos en funcionamiento toma tiempo pues implica validar las fuentes de datos y los supuestos del modelo. Con los insumos adecuados, las proyecciones que resultan de un modelo econométrico proveen una visión completa y precisa de las necesidades ocupacionales y de habilidades laborales futuras que requiere un país. A manera de ejemplo de este tipo de modelos econométricos, el Apéndice A describe en detalle el modelo que utiliza la oficina de estadísticas laborales de los Estados Unidos, y que es similar a los modelos que se utilizan en el Reino Unido, Alemania y los Países Bajos (Sparreboom & Powell, 2009). Los gráficos 5.13 y 5.14 presentan, a manera de ejemplo, dos cuadros resumen que se obtienen de las proyecciones de un modelo econométrico como el de los Estados Unidos y que son de fácil socialización y difusión: el de las ocupaciones de más rápido crecimiento (gráfico 5.13) y el de las ocupaciones de mayor contracción (gráfico 5.14).

El primer aspecto para resaltar de los ejemplos de resultados de los modelos econométricos de proyecciones laborales como el de Estados Unidos es el nivel de especificidad de las proyecciones en tanto al nivel de crecimiento y a la definición de cada ocupación. El segundo aspecto para resaltar de los gráficos 5.13 y 5.14 es que las ocupaciones de mayor crecimiento futuro son ocupaciones de tipo no-rutinario y presencial, que son difíciles de sustituir por tecnología o exportar a otro país.

Las ocupaciones de mayor contracción, de otra parte, son ocupaciones industriales, relativamente fáciles de sustituir por tecnología o de exportar a otros países e incluyen los zapateros, los trabajadores postales, y los trabajadores de la industria textil. El impacto del cambio tecnológico sobre la estructura y la composición laboral es un fenómeno mundial. En la siguiente sección tratamos en detalle para el caso colombiano los impactos que tiene el cambio tecnológico reciente sobre la estructura laboral y sus implicaciones para las necesidades ocupacionales del país a futuro.

Gráfico 5.13. Ejemplo de las proyecciones laborales del modelo de la Oficina de Asuntos Laborales de Estados Unidos: Ocupaciones de más rápido crecimiento 2010-2020 (número en miles)

Ocupación	Empleos		Cambio, 2010-2020		Salario mediano anual en 2010
	2010	2020	Número	Porcentaje	
Asistentes de Cuidado personal	861,0	1,468,0	607,0	70,5	19,640
Asistentes de Salud en el Hogar	1.017,7	1,723,9	706,3	69,4	20,560
Ingenieros Biomédicos	15,7	25,4	9,7	61,7	81,540
Ayudantes de Construcción y Albañilería	29,4	47,0	17,6	60,1	27,780
Ayudantes de Carpinteria	46,5	72,4	25,9	55,7	25,760
Técnicos Veterinarios	80,2	121,9	41,7	52,0	29,710
Trabajadores de Refuerzos de Hierro	19,1	28,4	9,3	48,6	38,430
Asistente de Fisioterapia	67,4	98,2	30,8	45,7	49,690
Ayudantes de Plomería	57,9	84,2	26,3	45,4	26,740
Agentes de Planeación de Eventos	71,6	102,9	31,3	43,7	45,260
Sonografistas de Diagnóstico Médico	53,7	77,1	23,4	43,5	64,380
Asistentes de Terapia Ocupacional	28,5	40,8	12,3	43,3	51,010
Auxiliares de Fisioterapia	47,0	67,3	20,3	43,1	23,680
Vidrieros	41,9	59,6	17,7	42,4	36,640
Intérpretes y Traductores	58,4	83,1	24,6	42,2	43,300
Secretarias Médicas	508,7	718,9	210,2	41,3	30,530
Investigadores y Analistas de Mercado	282,7	399,3	116,6	41,2	60,570
Terapistas de Pareja y Familia	36,0	50,8	14,8	41,2	45,720
Albañiles	89,2	125,3	36,1	40,5	46,930
Fisioterapistas	198,6	276,0	77,4	39,0	76,310
Técnicos en Higiene Dental	181,8	250,3	68,5	37,7	68,250
Reparadores de Bicicletas	9,9	13,6	3,7	37,6	23,660
Audiólogos	13,0	17,8	4,8	36,8	66,660
Educadores en Areas de la Salud	63,4	86,6	23,2	36,5	45,830

Notas: Esta tabla es una traducción nuestra de la Tabla 1.3 de la Oficina de Asuntos Laborales de Estados Unidos, disponible en http://www.bls.gov/emp/ep_table_103.htm, recuperado diciembre 11 de 2012.

A manera de resumen de esta sección, sin embargo, resaltamos que existen diversos enfoques para proyectar las necesidades laborales de un país, y que para el caso colombiano, hay varios enfoques que ya se llevan o que se podrían llevar a cabo con relativamente pocas modificaciones. Estos enfoques incluyen la señalización, las encuestas empresariales, los estudios especiales y sectoriales y los foros de partes involucradas. A partir de la información de cada uno de estos enfoques, las siguientes secciones analizan implicaciones para las necesidades laborales futuras de Colombia. En la actualidad todos estos enfoques operan de manera desarticulada por lo que gran parte del esfuerzo nuestro es articularlos de una manera coherente, aunque necesariamente incompleta.

Gráfico 5.14. Ejemplo de las proyecciones laborales del modelo de la Oficina de Asuntos Laborales de Estados Unidos: Ocupaciones de más rápida contracción 2010-2020 (número en miles)

Ocupación	Empleos		Cambio, 2010-2020		Salario mediano
	2010	2020	Número	Porcentaje	anual en 2010
Zapateros	3,2	1,5	-1,7	-53,4	26.280
Organizadores de Correo Postal	142,0	73,0	-68,9	-48,5	53.080
Oficinistas de Correo Postal	65,6	34,0	-31,6	-48,2	53.100
Operadores de Máquinas Textiles	6,0	3,9	-2,1	-35,6	38.970
Supervisores de Correo Postal	24,5	17,7	-6,8	-27,8	60.300
Costureros	163,2	121,1	-42,1	-25,8	20.600
Operadores de *Call Centers*	142,5	109,3	-33,2	-23,3	24.920
Cortadores de Textiles	14,9	11,7	-3,3	-21,8	23.490
Tejedores	22,5	18,4	-4,1	-18,2	25.870
Procesadores de Semiconductores	21,1	17,3	-3,8	-17,9	33.130

Notas: Esta tabla es una traducción nuestra de la Tabla 1.5 de la Oficina de Asuntos Laborales de Estados Unidos, disponible en http://www.bls.gov/emp/ep_table_105.htm, recuperado diciembre 11 de 2012.

5.6.2. Tendencias recientes de producción sectorial y la influencia del cambio tecnológico

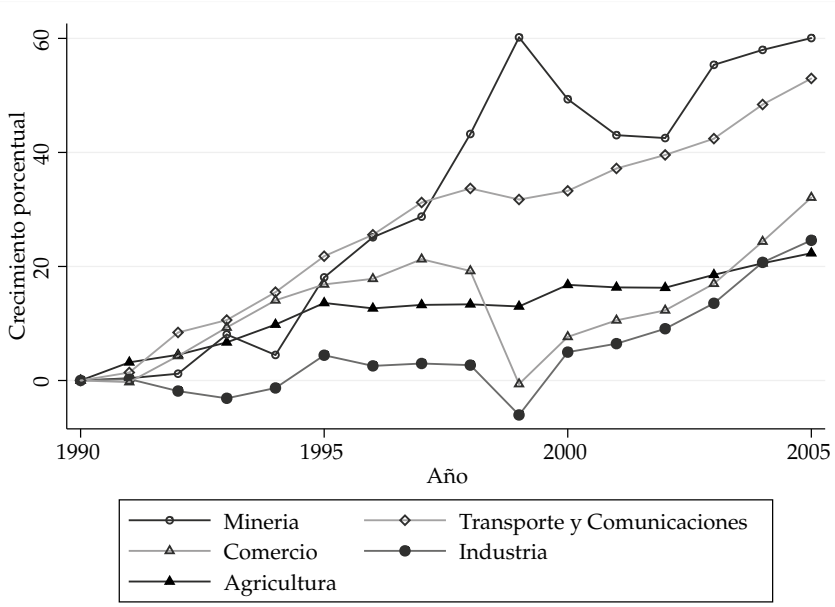
Dos factores asociados a cambios en la demanda laboral van a determinar la pertinencia de la FpT en Colombia en las próximas décadas: cambios en la composición de la producción nacional y las perspectivas de crecimiento en sectores estratégicos para la competitividad nacional a la luz, por ejemplo, de recientemente aprobados tratados de libre comercio; y cambios tecnológicos recientes que hacen posible sustituir trabajo humano en actividades que se pueden programar para que computadores y robots realicen más eficientemente.

El gráfico 5.15 presenta la evolución de la producción nacional por sector desde 1990. Como resalta la figura, los sectores de la economía que más han crecido son minería, transporte y comunicaciones, y comercio y servicios. Los sectores de menor crecimiento, por su parte, han sido la industria manufacturera y el sector agrícola (sin pesca).

Estos cambios —que son el resultado de la política industrial nacional, las fluctuaciones en la demanda externa y el cambio tecnológico— implican que las demandas de trabajo de hoy son diferentes a las de hace veinte años.

Uno de los factores determinantes de los cambios recientes en la demanda laboral y la estructura del empleo es el cambio tecnológico. El cambio tecnológico, en la medida en que permite sustituir por máquinas ciertas

Gráfico 5.15. Crecimiento de la producción nacional por rama de actividad económica



Notas: El gráfico muestra la evolución del logaritmo natural del Producto Interno Bruto a precios constantes de 1994, normalizado a cero para cada industria en el año 1990 a partir de datos publicados por el Banco de la República de Colombia.

labores más que otras, afecta diferencialmente a trabajadores con distintos niveles de habilidad. De esta manera, la tecnología puede sustituir labores rutinarias fáciles de programar por algoritmos, tales como asistencia telefónica, procesamiento de datos, ensamblaje en línea, labores secretariales y cálculos numéricos.

Otro tipo de labores, sin embargo, son más difíciles de sustituir por la tecnología. Estas incluyen labores manuales no rutinarias como aseo, conducción de vehículos, servicios personales, y labores analíticas no rutinarias como ejecución de experimentos de laboratorio, enseñanza avanzada, investigación, diagnóstico médico, dirección, coordinación programación y alta gerencia (Autor, Levy & Murnane, 2003).

Medina & Posso (2011) analizan el impacto de los cambios tecnológicos en la composición de la fuerza laboral colombiana y proveen evidencia empírica de los efectos del abaratamiento del costo del capital empleado en tecnologías sobre la asignación de la mano de obra entre las actividades no rutinarias (manuales y analíticas) y rutinarias.

Medina et al. (2011) muestran que entre 1990 y 2008, período en el cual se registraron reducciones dramáticas en el costo de tecnologías como computadores y se introdujo el acceso al internet, en Colombia se registró una reducción de cerca de 10 % en la proporción de trabajadores desempeñándose en ocupaciones con niveles intermedios de habilidades —aquellas más intensivas en tareas rutinarias—. También reportan evidencia de una reducción en los ingresos de los trabajadores que se desempeñan en las ocupaciones que requieren habilidades rutinarias frente a aquellos que se desempeñan en ocupaciones que requieren habilidades laborales no-rutinarias.

Esta evidencia sugiere que, si bien la adopción de nuevas tecnologías es fundamental para que el país sea competitivo, las nuevas tecnologías no favorecen a todos por igual. La tecnología ha sustituido a trabajadores que desempeñan tareas rutinarias a favor de aquellos con niveles de capacitación que les permiten desempeñarse en labores interactivas, analíticas, de coordinación, y directivas, que usualmente solo pueden desempeñar trabajadores calificados. El cambio técnico es, entonces, la razón fundamental para continuar impulsando la FpT y reorientando su pertinencia.

Frente a estos cambios recientes, la evidencia disponible sugiere que, tal y como está actualmente diseñada y articulada, la FpT no cumple con las demandas del sector productivo. De acuerdo con una encuesta a empleadores administrada por el Observatorio Laboral para la Educación en 2008 en 13 áreas metropolitanas, las principales quejas por parte de los empleadores al momento de llenar sus vacantes de técnicos y tecnólogos son la precariedad de los conocimientos de los candidatos y la falta de pertinencia de la formación recibida frente a los requerimientos prácticos (conpes, 2010).

5.6.3. Señales de pertinencia de la oferta laboral: diferenciales de deserción académica, salarios, ocupación y percepciones de la formación técnica y tecnológica pública y privada

Otro conjunto de señales que se pueden extraer a partir de los datos disponibles para Colombia sobre la pertinencia de la oferta laboral son las relacionadas con los diferenciales de deserción académica, de salarios, de ocupación y de percepciones de los estudiantes de las fortalezas de la formación técnica y tecnológica pública y privada. En esta sección presentamos los resultados de dichos análisis.

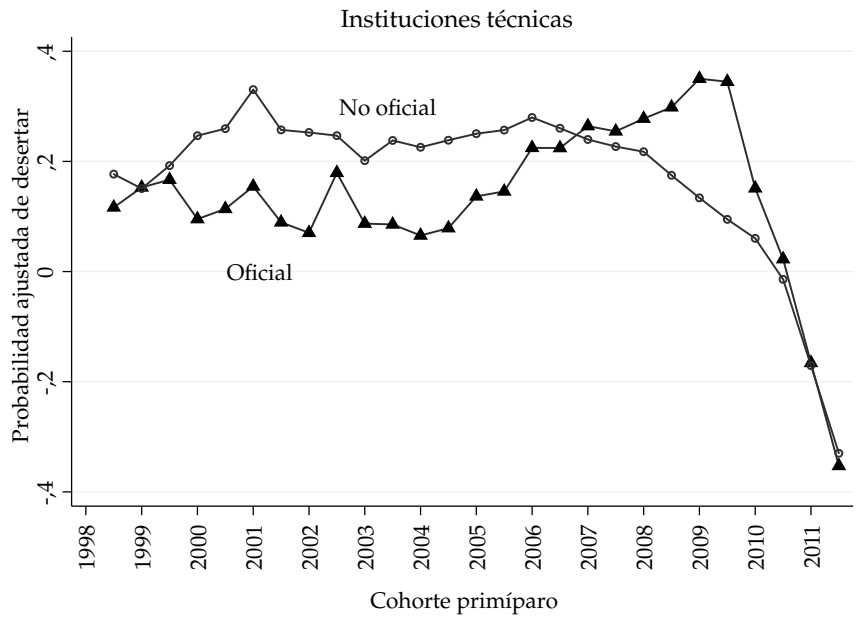
Los diferenciales de deserción académica entre estudiantes de formación técnica y tecnológica pública y privada pueden servir para ilustrar

la pertinencia de la formación desde una perspectiva de preferencia revelada. Si suponemos, como suele hacerse en modelos tradicionales de acumulación de capital humano, que la decisión de invertir en educación —en este caso permanecer en un programa de formación técnica o tecnológica— es función de la habilidad académica del estudiante, el costo (financiero, en tiempo, de oportunidad) y el retorno esperado, podemos, bajo ciertos supuestos, determinar la pertinencia relativa de programas de formación técnica privada con relación a la pública a partir de los diferenciales en deserción. Asumimos entonces que los costos en tiempo y de oportunidad son similares para programas de formación de origen público y privado, que las diferencias en costos financieros las podemos capturar a partir del ingreso y los apoyos financieros externos (por ejemplo, créditos del ICETEX), y que el puntaje en la prueba de Estado para el ingreso a la educación superior captura la habilidad académica del estudiante.

Por tanto, podemos obtener a partir de un modelo de regresión lineal la probabilidad esperada relativa de deserción para programas de origen público y privado, una vez controlamos por el ingreso familiar, los apoyos del ICETEX y el puntaje en la prueba de Estado. Esto nos da una idea de la pertinencia relativa de los programas según su origen en tanto que, de acuerdo con el modelo, la única diferencia restante sería el diferencial relativo en el retorno esperado.

Presentamos las probabilidades de deserción estimadas en el gráfico 5.16 para los programas de formación técnica. Obtenemos estas probabilidades a partir de un modelo estadístico que estimamos a partir de los datos del Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en Instituciones de Educación Superior (SPADIES, 2012), por lo que en las instituciones de origen público no incluimos los programas del SENA. El panel izquierdo del gráfico 5.17 muestra los resultados para la formación técnica. Para las cohortes entrantes anteriores a 2006, la deserción esperada es mayor en programas de origen privado. Sin embargo, para las cohortes más recientes la deserción esperada es más alta para los programas de origen oficial, tendiendo a igualarse al final del periodo de observación. (La probabilidad de deserción decae para los últimos periodos porque los datos están truncados en 2012, lo cual implica que para las cohortes más recientes hay un menor número de períodos para la cual se observa la deserción.) Una interpretación consistente con este diferencial de deserción es que los programas de formación técnica de origen privado se han ajustado de forma más vertiginosa a las necesidades del mercado laboral que los de origen público —a pesar de haber partido de una situación de relativa

Gráfico 5.16. Deserción ajustada para cohortes de primíparos 1998-2011 en instituciones de formación profesional técnica por origen de la institución

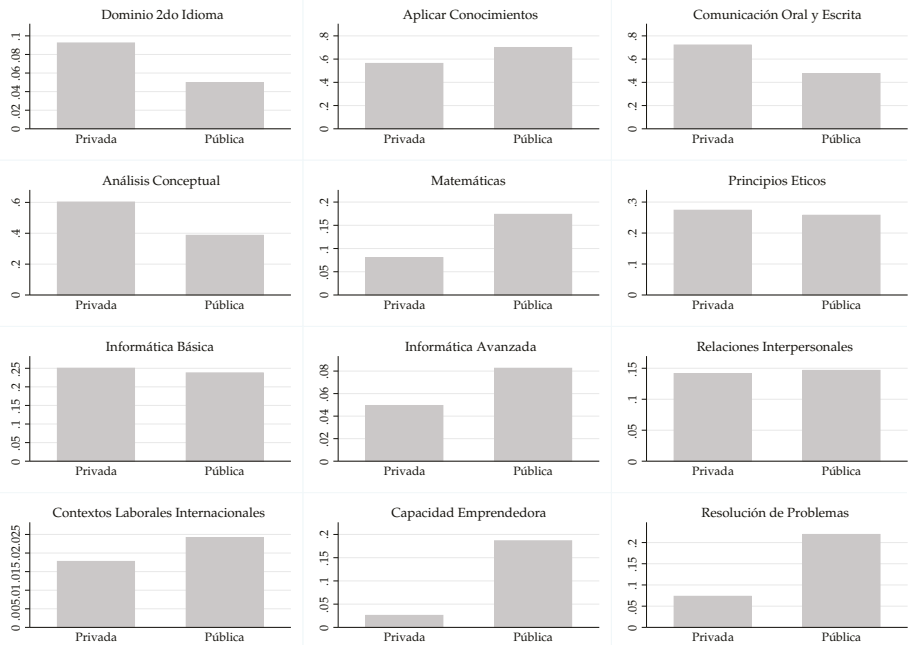


Notas: Obtenemos la probabilidad ajustada por medio de una regresión lineal en la cual la variable dependiente es si el estudiante deserta o no y las variables independientes son el puntaje en la prueba de estado para el ingreso a la educación superior (SABER 11), variables categóricas según el rango de ingreso del hogar, género, si el estudiante ha recibido o no apoyos del ICETEX, y variables categóricas para cada cohorte de primíparos y sus interacciones con el origen de la institución. La categoría omitida es la cohorte de primíparos del primer semestre de 1998, que está normalizada a cero (periodo base). La figura muestra los coeficientes estimados de las variables categóricas según el tipo y origen de la institución. La base de datos sobre la cual estimamos estas regresiones es SPADIES (2012) y no incluye en programas de origen oficial a los programas técnicos del SENA.

desventaja— en tanto que la menor deserción relativa es reflejo del mayor retorno económico relativo.

Diferencias en la distribución de ingreso y en las características ocupacionales de recientes graduados de programas de formación técnica públicos y privados apoyan la hipótesis de diferenciales económicos relativos a favor de la formación privada. A partir de la Encuesta a Graduados de la Educación Superior 2005-2007 del Ministerio de Educación Nacional, encontramos que, manteniendo todo lo demás constante, los graduados de los programas de formación técnica privados tienen mayores salarios que aquellos de programas de formación técnica públicos. De igual

Gráfico 5.17. Percepciones entre graduados de las fortalezas de los programas de formación técnica por origen de la institución



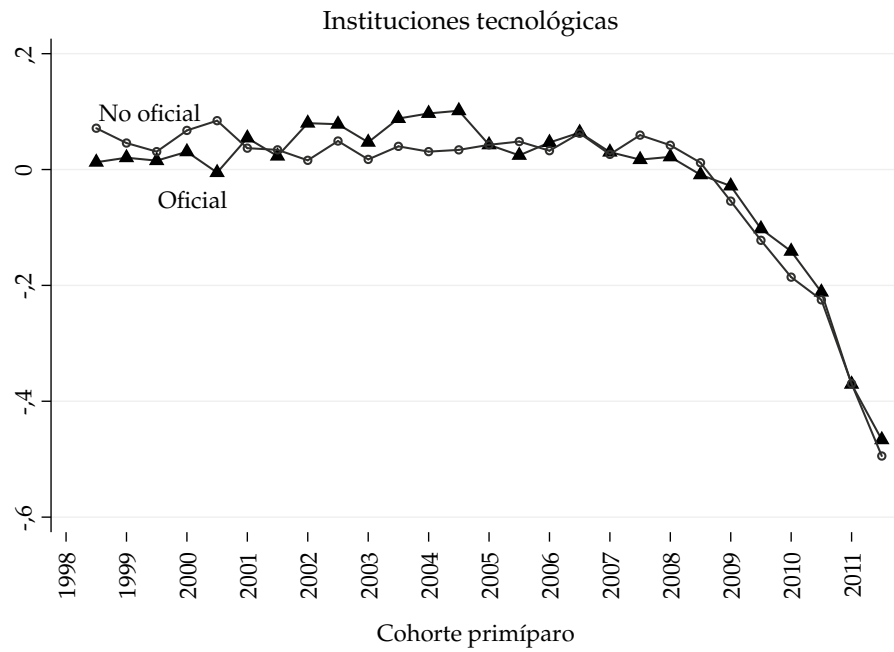
Notas: Cada gráfico en la figura muestra el diferencial ajustado en la proporción de estudiantes graduados que considera que la correspondiente característica es una fortaleza de su programa de formación técnica. Obtenemos este diferencial por medio de una regresión lineal en la cual la variable dependiente toma el valor de uno si el estudiante considera que la característica es una fortaleza de su programa y cero si no, y las variables independientes son si la IES es pública o privada, e indicadores de área de estudio y cohorte de graduación. La base de datos sobre la cual estimamos estas regresiones es la Encuesta a Graduados de la Educación Superior 2005-2007 del Ministerio de Educación Nacional y no incluye en programas de origen oficial a los programas técnicos del SENA. Las diferencias entre pública y privada son estadísticamente significativas al 5 % para: Dominio de 2do Idioma, Aplicar conocimientos, Comunicación oral y escrita, Análisis conceptual, Capacidad emprendedora y Resolución de problemas.

manera, respecto a los graduados de programas públicos, los graduados de los programas de formación técnica privados trabajan, en promedio, en empresas más grandes y tienen una probabilidad significativamente mayor de trabajar en empresas del sector privado.[7]

7 Estos resultados los obtenemos de modelos de regresión para graduados de programas técnicos en los que la variable dependiente es bien el rango salarial reportado, el rango de tamaño de la empresa o si trabaja en el sector privado y las variables independientes en los tres casos son si la IES técnica es pública o privada y controles adicionales por género, indicadores para cada área de formación, indicadores para cada nivel de educación del padre, indicadores para cada nivel de educación de la madre e indicadores para el año

Existen también diferencias entre graduados de programas técnicos públicos y privados en sus percepciones sobre las fortalezas de los correspondientes programas de formación, como ilustra el gráfico 5.18. Por ejemplo, los graduados de programas de formación técnica privados manifiestan en proporción estadísticamente significativa mayor que los

Gráfico 5.18. Deserción ajustada para cohortes de primíparos 1998-2011 en instituciones de formación profesional tecnológica por origen de la institución



Notas: Obtenemos la probabilidad ajustada por medio de una regresión lineal en la cual la variable dependiente es si el estudiante deserta o no y las variables independientes son el puntaje en la prueba de estado para el ingreso a la educación superior (SABER 11), variables categóricas según el rango de ingreso del hogar, género, si el estudiante ha recibido o no apoyos del ICETEX, y variables categóricas para cada cohorte de primíparos y sus interacciones con el origen de la institución. La categoría omitida es la cohorte de primíparos del primer semestre de 1998, que está normalizada a cero (periodo base). La figura muestra los coeficientes estimados de las variables categóricas según el tipo y origen de la institución. La base de datos sobre la cual estimamos estas regresiones es SPADIES (2012) y no incluye en programas de origen oficial a los programas técnicos del SENA.

de graduación. Ingresos y tamaño de empresa están reportados en rangos salariales mensuales y rangos de número de empleados, respectivamente, y, por tanto, el modelo estadístico que usamos para estas dos variables dependientes es un *probit* ordenado. Para la probabilidad de trabajar en el sector privado usamos una regresión lineal de mínimos cuadrados ordinarios.

graduados de programas públicos que el dominio de un segundo idioma y las habilidades de comunicación escrita y de análisis conceptual son fortalezas de sus programas.

Por su parte, los graduados de programas de formación técnica públicos —a pesar de devengar ingresos inferiores— manifiestan en proporción estadísticamente significativa mayor que los graduados de programas privados que dentro de las fortalezas de su programa de formación se encuentran la posibilidad de aplicar los conocimientos al contexto laboral, y la capacidad de emprendimiento y resolución de problemas. Si bien el dominio del segundo idioma y las habilidades de comunicación —fortalezas relativas de los programas de formación profesional técnica privados— son capacidades no rutinarias que complementan recientes cambios tecnológicos, también pueden serlo la capacidad de resolver problemas y la capacidad de emprendimiento —fortalezas relativas de los programas de formación técnica pública—.

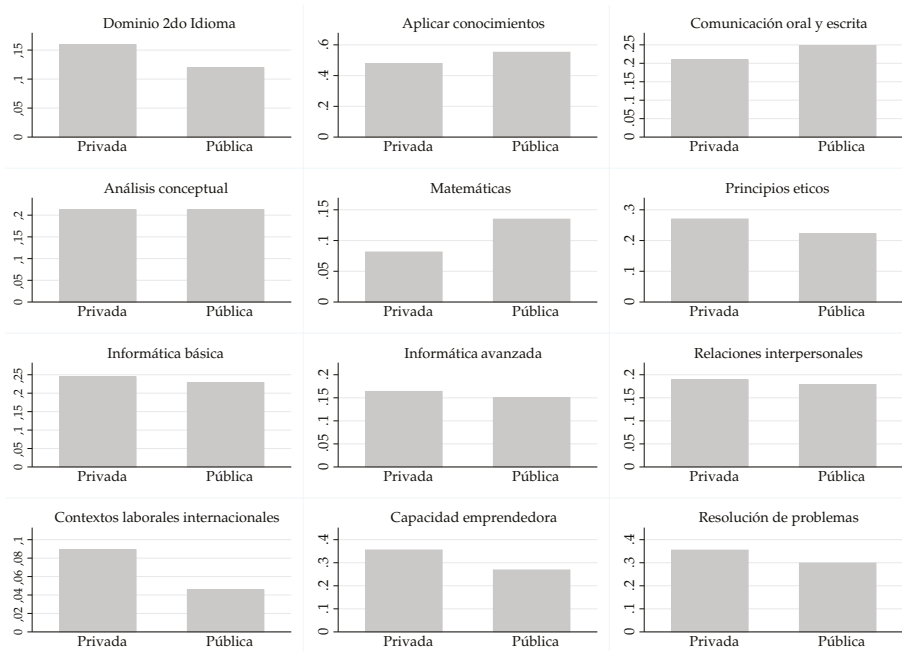
El gráfico 5.19 presenta el análisis de deserción para los programas de formación profesional tecnológica según el origen de la institución. A diferencia de la correspondiente figura para los programas técnicos, no hay diferencias en la probabilidad ajustada de deserción entre estudiantes de programas privados y públicos para todas las cohortes de análisis. Como muestra la figura, las dos líneas se sobreponen de manera considerable.

Lo anterior sugiere, a partir del enfoque teórico que adoptamos, que manteniendo todo lo demás constante, el retorno esperado es similar en programas de formación profesional tecnológica públicos y privados. Sin embargo, cuando analizamos los diferenciales salariales y de tipo de ocupación, encontramos que después de controlar por género, área de formación, educación del padre y de la madre, y cohorte de graduación, los graduados de programas tecnológicos privados tienen salarios significativamente mayores que los graduados de programas públicos, trabajan en mayor proporción en empresas grandes y tienen una probabilidad significativamente mayor de trabajar en el sector privado.[8]

Al igual que con los programas de formación técnica, existen diferencias en las percepciones entre graduados de las fortalezas de los programas de formación tecnológica según el origen de la institución. El gráfico 5.19 presenta estas diferencias.

8 Ver nota al pie inmediatamente anterior para detalles sobre el modelo econométrico que utilizamos para obtener este resultado.

Gráfico 5.19. Percepciones entre graduados de las fortalezas de los programas de formación tecnológica por origen de la institución



Notas: Cada gráfico en la figura muestra el diferencial ajustado en la proporción de estudiantes graduados que considera que la correspondiente característica es una fortaleza de su programa de formación tecnológica. Obtenemos este diferencial por medio de una regresión lineal en la cual la variable dependiente toma el valor de uno si el estudiante considera que la característica es una fortaleza de su programa y cero si no, y las variables dependientes son si la IES es pública o privada, e indicadores de área de estudio y cohorte de graduación. La base de datos sobre la cual estimamos estas regresiones es la Encuesta a Graduados de la Educación Superior 2005-2007 del Ministerio de Educación Nacional y no incluye en programas de origen oficial a los programas tecnológicos del SENA. Las diferencias entre pública y privada son estadísticamente significativas al 5 % para: Dominio de 2do Idioma, Aplicar Conocimientos, Matemáticas, Principios Éticos, Contextos Laborales Internacionales, Capacidad Emprendedora y Resolución de Problemas.

Por ejemplo, los graduados de programas de formación tecnológica privados manifiestan en proporción estadísticamente significativa mayor que los graduados de programas públicos que el dominio de un segundo idioma, los principios éticos, la posibilidad de trabajar en entornos laborales internacionales, la capacidad emprendedora y la capacidad de resolver problemas son fortalezas de sus programas.

Por su parte, los graduados de programas de formación tecnológica públicos —quienes devengan salarios inferiores— manifiestan en proporción estadísticamente significativa mayor que los graduados de programas

privados que dentro de las fortalezas de su programa de formación se encuentran los conocimientos matemáticos. De esta manera, pareciera que los programas de formación profesional tecnológica privados están desarrollando un conjunto importante de fortalezas no-rutinarias en los graduados que son valiosas en los contextos laborales actuales.

Los diferenciales en ingresos y ocupacionales, y las percepciones de los graduados sobre las fortalezas de sus programas de formación apoyan la idea de que la formación técnica y tecnológica privada es más pertinente y está mejor alineada que la pública con las demandas del sector productivo y la empresa privada. Este resultado coincide con los resultados de la evaluación de impacto de las becas PACES para la educación media técnica realizada por Bettinger et al. (2010). Los autores encuentran que la mejor alineación del currículo de la media técnica privada con las demandas del sector productivo contribuyen a explicar porque, quince años después de recibir las becas, quienes asistieron a escuelas de media técnica privada tienen ingresos superiores en cerca de 10 % respecto a quienes asistieron a escuelas de media técnica pública.

La pertinencia de la FpT depende de la capacidad de adaptación de la oferta de formación a los cambios en la demanda laboral. La evidencia de retornos económicos mayores para estudiantes de formación media técnica privada —respecto a pública— y de diferenciales salariales, ocupacionales y de fortalezas de la formación entre graduados de programas profesionales técnicos y tecnológicos privados y públicos contribuye a cimentar la hipótesis de que la oferta privada tiene mayor capacidad de adaptación a las necesidades laborales que la pública.

5.6.4. Estudios de caso del calce entre oferta y demanda de trabajo: turismo, alimentos y zonas francas

Un complemento importante a los análisis agregados son los estudios de caso del calce entre oferta y demanda de trabajo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco de su política de desarrollo económico incluyente financió tres estudios de caso recientes de armonización de la oferta y demanda de trabajo, que a continuación reseñamos: el sector turismo en Cartagena, el sector agroalimentario en Pasto y las zonas francas de Bogotá. Para el caso del sector agroalimentario, complementamos los hallazgos con los resultados de la Mesa Sectorial del sector de procesamiento de alimentos que lidera el SENA.

A partir de encuestas a profundidad a proveedores de servicios turísticos Yáñez & Acevedo (2009) analizan el caso del sector turismo en Cartagena.

Los autores encuentran que las demandas actuales y prospectivas de trabajo se concentran en las áreas de servicios de alimentos y bebidas (chefs, auxiliares de cocina, auxiliares de mesa y bar), servicios de alojamiento (aseo y servicio doméstico), atención al cliente y servicios turísticos bilingües (recepcionistas, auxiliares de mesa y bar, guías turísticos, personal de mercadeo y ventas), operación de equipo, instalación y mantenimiento (conductores, mecánicos, electricistas, albañiles, especialistas en barcos) y servicios de salud y recreación (estilistas, masajistas, instructores deportivos). De igual manera, Yáñez et al. destacan cómo la expansión de la cadena de suministros a proveedores turísticos va a generar mayor demanda por empleos en servicios de alimentación colectiva, de diseño, decoración y artesanías, de asistencia administrativa y financiera y de fabricación de productos en tela y cuero (por ejemplo, uniformes).

Los autores concluyen que el desarrollo del sector turístico va a aumentar la demanda por ciertas habilidades laborales no rutinarias y que la oferta de FpT no está alineada con estas expectativas de desarrollo. Las habilidades de mayor demanda serán aquellas relacionadas con competencias comunicativas, atención al cliente, trabajo en equipo, dominio de idiomas extranjeros, dominio de tecnologías de información y las técnicas de negociación y ventas. Las mayores carencias en los contenidos de programas de FpT se concentran, por su parte, en bilingüismo, competencias comunicativas y negociación y ventas. Como demostramos en la sección anterior, los programas profesionales técnicos y tecnológicos privados tendrían, respecto a los públicos, fortalezas relativas en la formación de este tipo de habilidades, principalmente en lo concerniente al bilingüismo.

Panesso, Rodríguez, Ruano & Santacruz (2012) analizan, por otra parte, el calce entre la oferta y la demanda de trabajo en sector agroalimentario de Pasto. Los autores encuentran que la mayor demanda actual y futura se concentra en competencias relacionadas con mercadeo y ventas, el procesamiento de alimentos y el apoyo administrativo. Encuentran, de igual forma, que la oferta de trabajo de la región carece en su mayoría de capacitación apropiada en estas competencias, y que los programas de FpT disponibles —si bien ofrecen contenidos pertinentes— no se adaptan a las condiciones socioeconómicas de la población debido a la duración, horarios, metodologías de enseñanza y requisitos educativos exigidos para el acceso.

Los resultados de la Mesa Sectorial de procesamiento de alimentos coinciden con el diagnóstico anterior. Por ejemplo, a pesar de que existe exceso de oferta de cursos, estos son en su mayoría demasiado básicos y generales dadas las necesidades del sector. Los cursos no están orientados

a calificar con calidad a potenciales trabajadores en procesos tecnológicos de alta complejidad o a atender necesidades en sectores estratégicos como lo son la industria de valor agregado de aceites, café o chocolate. Asimismo, el estudio concluye que hay poca correspondencia entre la oferta educativa y las necesidades laborales específicas del sector en cuanto a pertinencia, ubicación geográfica, fortalezas regionales y la dinámica de sectores productivos con mayor potencial en mercados nacionales e internacionales (Mesa Sectorial de Procesamiento de Alimentos, 2007).

Corredor, Gutiérrez, Rodríguez et al. (2012), por su parte, analizan la armonización entre oferta y demanda de trabajo en las zonas francas de Bogotá. Los autores encuentran que dentro de las ocupaciones que no requieren título universitario —el 80 % de la totalidad de ocupaciones demandadas— las de mayor déficit de oferta son técnicos en comercio exterior, operarios de máquinas de coser, operadores telefónicos, digitadores, auxiliares de bodega y auxiliares de archivo. Aunque con excepción de los técnicos en comercio exterior ninguna de estas ocupaciones requiere educación postsecundaria, todas demandan competencias específicas de las que muchos bachilleres carecen y que podrían impartirse en los programas de formación media técnica. Estas competencias incluyen manejo de *software* (Word, Excel), manejo de maquinaria específica para empaque y transporte (vehículos, montacargas, máquinas de coser), habilidades matemáticas, de expresión oral y comunicación, y competencias socioemocionales como puntualidad, honestidad, agilidad, dinamismo, rapidez, orden, y responsabilidad (Corredor et al., 2012).

Estos estudios de caso y sectorial permiten concluir que a nivel local y regional la oferta de mano de obra no cumple con las expectativas, necesidades y proyecciones de la demanda laboral. La demanda de trabajo se está proyectando hacia ocupaciones que requieren habilidades cognitivas y manuales no rutinarias —manejo de idiomas, competencias comunicativas, atención al cliente, servicios de alimentos y bebidas, manejo de tecnologías de información, desarrollo de procesos productivos complejos y de alto valor agregado— y habilidades socioemocionales —trabajo en equipo, puntualidad, responsabilidad— que son difíciles de reemplazar por la tecnología. Esta evidencia casuística sugiere igualmente que los programas de FpT no son pertinentes, bien porque no forman estas competencias, son demasiado genéricos, están desarticulados con la distribución geográfica de la producción o porque no se adaptan a las condiciones socioeconómicas de la población objetivo.

5.6.5. Lecciones para un sistema de información y análisis de las necesidades laborales efectivo

La primera lección que podemos extraer de los análisis sobre pertinencia es que en Colombia ya existen elementos importantes para elaborar un sistema integrado de información de las necesidades laborales del país. Existen estudios de caso y análisis sectoriales, hay excelentes bases de datos administrativas que, como demostramos, pueden servir para la elaboración de análisis de señales, hay foros de partes involucradas y suele haber algunos estudios especiales relevantes. El gran problema es que todos estos posibles elementos operan de forma aislada, tal que es bastante difícil —como bien podemos dar cuenta los autores— tener un panorama integral prospectivo, actualizado y dinámico de las necesidades laborales del país. En la siguiente sección discutimos algunos posibles arreglos institucionales que pueden contribuir a la integración y algunas maneras de sofisticar las proyecciones de las necesidades laborales.

La segunda lección es que el sistema de información tiene que pensarse desde la perspectiva del usuario final —los oferentes de programas y cursos y los potenciales estudiantes— no la comunidad académica o los gestores de política. No solo basta con integrar los componentes para tener una visión integral. Es necesario procesar la información de tal manera que, como el ejemplo de las tablas del sistema estadounidense ilustra, el ciudadano común y corriente pueda interpretar las señales de una manera sencilla y con suficiente nivel de especificidad para tomar acciones apropiadas.

La tercera lección es que el sistema tiene que informar y repercutir en el diseño de la oferta y los contenidos de los diferentes programas de FpT, tanto de educación formal como ETDH. La pertinencia no solo se logra ofreciendo cursos generales que de alguna manera responden a las necesidades laborales. Las necesidades laborales deben informar requerimientos específicos de los programas de formación; los análisis de las mesas sectoriales son un buen punto de partida para lograr este objetivo. En la siguiente sección hacemos algunas propuestas de cómo consolidarlo en resultados concretos, pues notamos —con preocupación— la poca pertinencia de la FpT a partir de la evidencia parcial que hemos recolectado y analizado hasta ahora.

5.7. Conclusiones y propuestas de cambios institucionales

El Estado colombiano interviene de tres formas en la FpT y su intervención se justifica por consideraciones de eficiencia y redistributivas.

La primera forma de intervención es provisión directa. Ejemplos de ello son las escuelas oficiales de media técnica, los programas de ETDH y los programas de formación técnica y tecnológica públicos, y la oferta de ETDH y programas de formación técnica y tecnológica del SENA. El Estado colombiano también financia la provisión privada. Ejemplos de ellos han sido las becas PACES para educación secundaria, la modalidad técnica y tecnológica de los créditos ACCES para educación superior y el programa de capacitación antes conocido como Jóvenes en Acción. Por último, el Estado colombiano regula la provisión de FpT: el Ministerio de Educación regula la media técnica, la ETDH no-SENA y la formación técnica y tecnológica.

En tanto que la población que se beneficia de los diferentes programas de FpT es principalmente jóvenes de bajos recursos, expuestos de manera desproporcionada a las fluctuaciones del ciclo económico y del mercado laboral, y en tanto que uno de los mayores retos de competitividad que enfrenta el país es contar con una mano de obra calificada capaz de sacar provecho de las innovaciones tecnológicas, es fundamental entender qué factores están asociados a la calidad y pertinencia de la FpT. De nuestro análisis se desprenden cinco conclusiones al respecto.

Primero, el esquema de intervención estatal en FpT a partir de financiación pública a la provisión privada parece más efectivo que la provisión directa. Los resultados de evaluaciones de impacto rigurosas de las becas PACES sugieren que la educación media técnica privada otorga, respecto a la pública, beneficios laborales de largo plazo. Las empresas de capacitación del antiguo Jóvenes en Acción —en su mayoría privadas— jugaron un papel central en el éxito del programa pues su participación estaba sujeta al desempeño, lo cual obligó a que los cursos realmente estuvieran enfocados a satisfacer necesidades laborales específicas. Los diferenciales salariales y ocupacionales a favor de graduados de formación técnica y tecnológica privada y las percepciones sobre las fortalezas de los programas respecto a la oferta pública apoyan la noción de que el sector privado tiene una ventaja relativa en la formación por su facilidad para adaptarse a las nuevas demandas del sector productivo. Por varios motivos estos resultados no implican que el país se deba volcar hacia un esquema de subsidios a la demanda educativa; la provisión pública directa aún se justifica. Pero estos resultados sí sugieren que la competencia por recursos puede mejorar la pertinencia y la calidad de la formación tanto pública como privada.

Segundo, los incentivos inciden en qué tan altos son los retornos económicos y en la costo-efectividad de programas de FpT. Una razón por la cual las becas PACES mejoraron el desempeño educativo y económico de

sus beneficiarios es porque las becas estaban condicionadas al desempeño académico: los alumnos que perdían un año perdían la beca. Este incentivo aumentó el esfuerzo de los estudiantes y la probabilidad de graduarse de la educación media. Asimismo, en el antiguamente denominado Jóvenes en Acción el pago a las empresas de capacitación estaba condicionado a que los participantes completaran el curso. Esta condicionalidad estimuló la calidad y la pertinencia de los cursos de capacitación.

Tercero, en los programas de FpT más efectivos, existe una clara separación de las funciones de financiación, provisión y regulación por parte del Estado. En el programa de becas PACES, el gobierno nacional financiaba las becas, las escuelas privadas técnicas proveían educación y las secretarías de educación regulaban la oferta educativa. En el programa Jóvenes en Acción el gobierno nacional financiaba el costo de los cursos y prácticas, las empresas de capacitación ofrecían los cursos y prácticas y el SENA regulaba la calidad de dicha oferta.

Por el contrario, las evaluaciones de programas de FpT en los cuales no hay una clara separación de funciones arrojan resultados que son en conjunto poco optimistas sobre el impacto y la costo-efectividad de los mismos. En los programas de formación técnica y tecnológica del SENA, este financia la provisión a través de recursos parafiscales, ofrece la formación y el SENA —no el Ministerio de Educación— regula la oferta. Lo mismo ocurre con algunos cursos de formación complementaria tales como los de Formación Especializada y Actualización Tecnológica del Recurso Humano.

Cuarto, existe un descalce importante entre la oferta de FpT —tanto pública como privada— y las necesidades laborales. Los cambios tecnológicos, los cambios en la composición industrial y los recientes estudios de caso indican que los empleadores cada vez más van a demandar habilidades cognitivas y socioemocionales que son difíciles de sustituir por la tecnología y que incluyen competencias comunicativas, trabajo en equipo, bilingüismo y valores como puntualidad y responsabilidad. Los estudios de caso muestran de manera sistemática una falta de correspondencia entre oferta educativa y necesidades laborales específicas en cuanto a pertinencia, ubicación geográfica, fortalezas regionales y la dinámica de sectores productivos con mayor potencial en mercados nacionales e internacionales.

Quinto, con la configuración actual de la información disponible es muy difícil tener una visión integral prospectiva, detallada, actualizada y dinámica de las necesidades laborales del país. Existen elementos valiosos

que pueden servir como insumos potenciales de un sistema integrado de información pero estos operan de manera insular, no tienen al usuario final —los oferentes de programas y cursos y los potenciales estudiantes— como audiencia objetivo y por tanto no son útiles para que el ciudadano común pueda interpretar señales de una manera sencilla y con suficiente nivel de especificidad para tomar acciones apropiadas.

A la luz de estas conclusiones identificamos cuatro grandes áreas de potencial mejoría dentro de las cuales planteamos posibles modificaciones a la institucionalidad actual que pueden servir como insumo para enriquecer la discusión de cómo movernos hacia un modelo de FpT más eficiente, pertinente y de calidad. Estas cuatro áreas son: i) mejorar la pertinencia y la calidad de la formación, ii) mejorar la separación y la definición de funciones de los diferentes actores que hacen parte de la FpT, iii) mejorar el diseño de programas de financiación a la formación profesional técnica y tecnológica, y iv) mejorar la evidencia sobre el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT.

5.7.1. Mejorar la pertinencia y la calidad de la formación

Nuestra conclusión de la poca pertinencia de la FpT —en especial la de origen público— es ya parte de la sabiduría convencional, inclusive de la de las directivas del SENA. Hace más de una década el entonces director de SENA Tulio Arbeláez Gómez anunciaba que: "la entidad tiene grandes debilidades en la formación en general y en la respuesta a requerimientos específicos de sectores estratégicos de la actividad económica del país…" (citado en Ramírez, 2001, p. 86). Lo desafortunado es que después de más de una década el diagnóstico aún tenga validez, lo que le otorga especial apremio. Nuestra propuesta de cambios institucionales para mejorar la pertinencia y la calidad de la oferta de programas de FpT consta de cinco componentes:

5.7.1.1. Cambiar la manera como se mide y certifica la calidad de los programas de formación

En la actualidad, el esquema de certificación de los programas de ETDH es descentralizado e inconsistente. Como anotamos en el capítulo, las secretarías de educación certifican a las entidades oferentes —distintas al SENA— y el SENA tiene un proceso paralelo y autónomo para su oferta de programas de ETDH.

Nuestra primera propuesta de cambio institucional es centralizar y homogeneizar los criterios de acreditación para todos los programas de

ETDH. El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y el SNIES es un ejemplo relevante de cómo lograrlo. A través del SNIES, el Ministerio de Educación Nacional regula toda la oferta de formación universitaria, profesional técnica y tecnológica, incluyendo los programas de formación profesional técnica y tecnológica del SENA. El mismo estándar debe aplicar para los programas de ETDH. Una manera de hacerlo sería asegurar que los programas del SENA cumplan con los mismos requisitos que se imponen a los demás programas que hacen parte del SIET.

Nuestra segunda propuesta de cambio institucional es transferir el enfoque de aseguramiento de la calidad de uno basado en la calidad de los insumos de los programas de ETDH a uno basado en la calidad de sus productos: lo que los individuos son capaces de hacer en un ambiente de trabajo real, no lo que el programa promete hacer. En la actualidad, la licencia de funcionamiento a oferentes de ETDH se basa en la documentación de insumos mínimos tales como la alineación *ex ante* del programa con las demandas sectoriales, su duración y recursos, y un plan de estudios estructurado por competencias laborales específicas. La certificación de los oferentes, por su parte, es voluntaria y se basa en esquemas de gestión como la certificación ISO 9001. Nuestra posición es que dicho enfoque es irrelevante para establecer estándares de calidad de programas de formación.

Un gran número de estudios recientes demuestran que en los contextos de formación, la calidad de los insumos es un pobre predictor de la calidad del producto. Saavedra & Saavedra (2011) muestran, para el caso de las universidades colombianas, que no hay correlación entre el valor agregado de un programa de formación y la calidad de los insumos educativos. Kane, Rockoff & Staiger (2008) llegan a la misma conclusión cuando estudian la correlación entre características observables de los docentes y su valor agregado al estudiante en términos de aprendizaje. Estos estudios sugieren, entonces, que los sistemas de acreditación por insumos no dan buenas señales a los usuarios sobre la calidad de la formación.

Proponemos tres maneras para implementar esta alternativa de acreditación basada en la calidad del producto, entendiéndolo como lo que los individuos son capaces de hacer en un ambiente de trabajo real. La primera posibilidad es utilizando —con algunas modificaciones— estructuras de datos administrativos existentes, y operaría así: todos los oferentes de programas de ETDH licenciados en el SIET, incluyendo el SENA, envían semestral o anualmente al Ministerio de Educación —quien administra el SIET— información de todos los estudiantes que obtuvieron el Certificado de Aptitud Ocupacional en el periodo inmediatamente

anterior. Esta información incluye características del programa como el nombre de la entidad oferente, el origen de la institución (público o privado), la ubicación geográfica, el nombre del programa de formación y su duración. También incluye información de los participantes como su nombre, fecha de nacimiento, número y tipo de documento de identificación personal, información de contacto y código de la Clasificación Nacional de Ocupaciones a la que corresponde el Certificado Ocupacional obtenido.

El SIET valida la información utilizando algoritmos de manejo de bases de datos de uso común. Esto incluye verificar que los campos de identificación estén correctamente diligenciados (por ejemplo que el número de caracteres del documento corresponda al tipo de documento).

Una vez validada la información en el SIET para programas y personas, el Ministerio de Educación por medio de una nueva estructura institucional en la cual comparte funciones con el Ministerio de Trabajo (ver propuesta de cambio institucional número 2) coteja la información a nivel de personas del SIET con la información del SISPRO. A partir de este cotejo, se puede saber si la persona trabaja en el sector formal —a través de su cotización a pensiones, salud y/o riesgos profesionales—, el número de días cotizados cada período, y el ingreso base de la cotización. Con estos indicadores de desempeño laboral que actualmente recoge el SISPRO, se podría tener una aproximación a la calidad del producto de los programas de formación de ETDH en términos de empleo formal y salarios. Además proponemos que en SISPRO se comience a recolectar información sobre el tipo de ocupación usando la misma Clasificación Nacional de Ocupaciones. Con esto se podría construir un indicador de pertinencia que sería el promedio de estudiantes que trabajan en ocupaciones similares con las que correspondería su Certificado de Aptitud Ocupacional. Faltaría definir alguna métrica de similitud.

La segunda propuesta es utilizando un mecanismo análogo a la encuesta a graduados de programas de educación superior en Colombia. El formato de la encuesta podría ser el mismo con las adaptaciones que requiera para los particulares de los programas de ETDH, y que se puede utilizar para análisis similares a los que realizamos en la sección 5.6. Con esta encuesta —de periodicidad anual— se podrían construir indicadores de la calidad de los programas según el nivel de ingresos de los graduados, el tipo de ocupación y las percepciones de fortalezas y debilidades de los programas de formación.

La tercera propuesta factible para medir la calidad y pertinencia de los programas de FpT incluyendo los de formación técnica y tecnológica y

ETDH es a partir de las percepciones de los empleadores sobre la calidad y pertinencia de la formación. Una manera posible de hacerlo sería modificando la Encuesta de Opinión Empresarial de Fedesarrollo para que una vez al año incluya un módulo detallado sobre empleo e indague sobre qué tipo de personas ha contratado la empresa en el último año, de qué programas de FpT y las opiniones de los empleadores sobre la correspondencia de las necesidades y las habilidades de los graduados. Con esta información se podrían construir índices de percepción de calidad para un gran número de programas de formación que servirían como señal al mercado y como reconocimiento externo a programas a partir de la calidad de sus productos.

5.7.1.2. Introducir incentivos al desempeño

Uno de los elementos que contribuye a explicar la alta rentabilidad social de programas como las becas PACES y el antiguo JeA es que ambos programas contemplaban en su diseño incentivos al logro. Consideramos que puede ser sano expandir esa idea a la oferta de programas de FpT en su conjunto. Proponemos dos maneras específicas de hacerlo.

La primera manera —siguiendo el ejemplo chileno del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y el modelo de JeA— es por medio de financiación pública a la oferta privada. En este esquema, se asignan los fondos públicos por medio de un mercado de la capacitación en la cual el dinero "sigue" al estudiante, y a los oferentes solo se les remunera el costo por alumno que completa el curso. Esto induciría a que, como en JeA, existan incentivos a la pertinencia de la ETDH y que los recursos vayan a los programas de formación de mejor calidad según la óptica de los estudiantes y los empleadores.

El modelo chileno es acorde con la tendencia en otros países latinoamericanos de "responsabilizar la ejecución de los programas a instituciones que puedan competir entre sí y sean lo suficientemente dúctiles para transformarse, actualizando sus ofertas al cambio tecnológico y la reestructuración productiva sin arrastrar pesos institucionales y altos costos burocráticos" (Gallart, 2001, p. 53). Este modelo requeriría de un modelo de financiación a la FpT distinto al actual. En la propuesta de cambio institucional número 2 discutimos cómo podría ser tal arreglo.

La segunda manera —que puede ser complementaría a la primera— es introduciendo incentivos al desempeño dentro del SENA. La transformación dentro que realizó el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI) de Brasil podría servir de inspiración. Las motivaciones para introducir

incentivos al desempeño dentro del SENAI fueron el deseo de adaptarse a las necesidades laborales futuras de la industria de manera prospectiva y el afán de conseguir fuentes de financiación alternativas a las provenientes de los impuestos a la nómina (Gallart, 2001). Como parte de esta transformación se crearon los Centros Nacionales de Tecnología, similares en forma y estructura a los Centros de Formación Nacional del SENA.

La característica fundamental de esta institucionalidad era que los centros de tecnología no tenían financiación total garantizada por el SENAI. Por el contrario, parte de su presupuesto se debía financiar con recursos externos por la venta de servicios. Esto motivó a los centros a ampliar su portafolio de servicios para incluir no solo capacitación sino apoyo directo y servicios a las empresas locales y regionales. De igual manera, obligó a los centros a incorporar componentes transversales en la formación: habilidades comunicativas, trabajo en equipo, seguridad laboral y bilingüismo, entre otras. Otro aspecto importante de la transformación del SENAI fue que cada centro de tecnología debía someterse a un proceso de evaluación y certificación, que en caso del Brasil se basó en el Premio Nacional de la Calidad (Gallart, 2001). En el caso colombiano, el modelo de evaluación y certificación podría ser sobre la base de la calidad del producto, según las alternativas que ya discutimos. Este modelo también requeriría de un modelo de financiación distinto al actual, que discutimos en la propuesta número 2.

5.7.1.3. Garantizar que todos los programas de FpT —educación formal y ETDH— tengan un núcleo de competencias transversales no-rutinarias

Los cambios tecnológicos y en la composición industrial son cada vez más vertiginosos, lo cual impone retos enormes al contenido de los programas de formación. Si hay algo claro de la evidencia para Colombia y otros países es que las perspectivas de empleo para aquellas personas que solo saben desempeñarse en labores rutinarias, tanto manuales como cognitivas, son poco halagüeñas. En efecto, el conjunto de habilidades que los empleadores van a demandar con cada vez mayor premura son aquellas difíciles de sustituir por tecnología.

La oferta actual de programas de FpT está lejos de fomentar estas competencias. Nuestro análisis de la sección 5.6 mostró que entre graduados recientes de programas de formación técnica y tecnológica, menos del 20 % percibe que el dominio de un segundo idioma, las relaciones interpersonales, la habilidad de trabajar en contextos laborales internacionales

y la capacidad de resolver problemas —todas competencias transversales esenciales— son una fortaleza de su programa. Esto es deplorable.

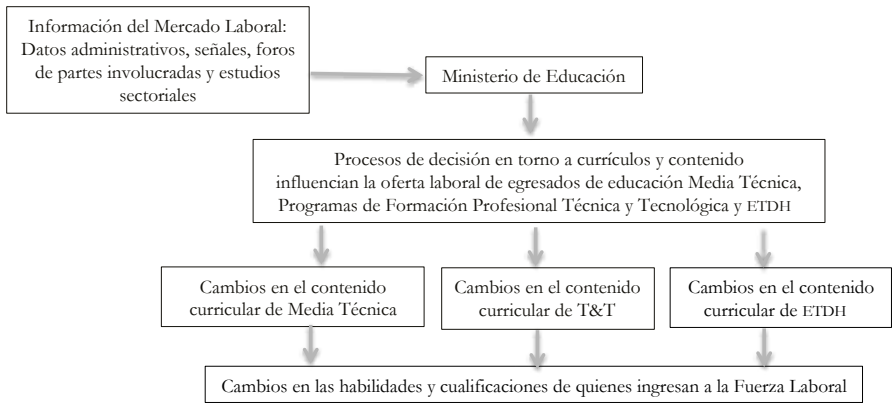
Nuestra propuesta para lograr este objetivo es que en todos los programas de FpT existan al menos dos módulos de competencias transversales. Para garantizar que esto se cumpla, proponemos que dentro del proceso de licenciamiento de los programas de ETDH —incluidos los del SENA— se tenga en cuenta la inclusión de estos dos módulos de competencias transversales. Lo mismo debería suceder para los programas de formación profesional técnica y tecnológica. Ahora bien, los módulos no tienen que ser los mismos para todos los programas. Por eso proponemos que el Ministerio de Educación defina un menú de módulos posibles no superior a diez, que estén alineados con los enfoques curriculares de la formación básica y media. Estos pueden corresponder, por ejemplo, a las dimensiones que incluye actualmente la encuesta de percepción a graduados de la educación superior. A partir de este menú, quedaría como responsabilidad de las Mesas Sectoriales del SENA definir cuáles habilidades transversales son las más relevantes para el sector. Bajo esos criterios, se juzgaría la alineación del plan de estudios con los requerimientos sectoriales.

5.7.1.4. Articular la información del naciente Sistema de Información de Demanda Laboral con procesos de toma de decisiones que permitan alinear de manera continua la oferta y las necesidades laborales

En nuestro análisis de la sección 5.6 del capítulo argumentamos que en Colombia ya existen fuentes de información y metodologías para el diagnóstico de las necesidades laborales del país. Estas incluyen la riqueza de datos administrativos, elementos de señalización, una encuesta empresarial, foros de partes involucradas a través de las mesas sectoriales del SENA y algunos estudios sectoriales. Sin embargo, todos estos elementos operan de manera aislada y no es claro cómo pueden entonces incidir en procesos de toma de decisiones que mejoren de manera continua el calce entre oferta y las necesidades laborales.

Para que la información del Sistema de Información de Demanda Laboral (SINIDEL) realmente incida en un mejor calce entre la oferta y las necesidades laborales es necesario definir una estructura organizacional que permita una verdadera articulación con la oferta y demanda laborales. Según Sparreboom & Powell (2009), hay al menos tres posibles arreglos para estructurar la institucionalidad del sistema, que ponemos a consideración para debatir acerca de su conveniencia en el caso colombiano.

Gráfico 5.20. Enfoque educativo para la articulación de los requerimientos de la fuerza laboral



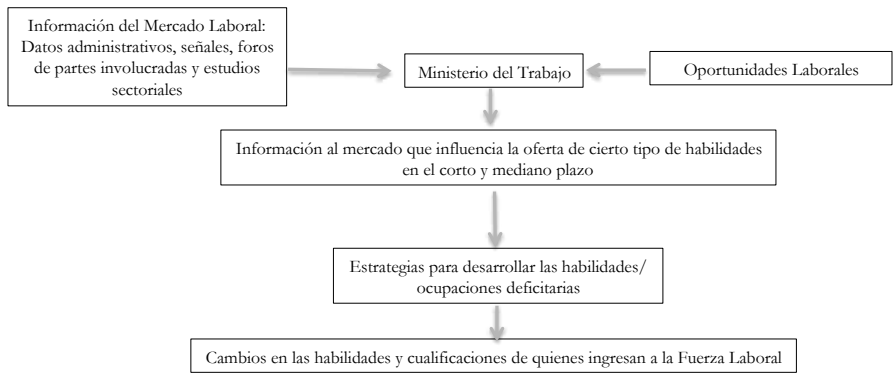
Notas: Adaptada a partir de la figura 1 de Sparreboom & Powell (2009).

El primer arreglo institucional posible es el enfoque educativo o de oferta, que ilustramos en el gráfico 5.20. En el enfoque educativo, la información del sistema de información es el insumo fundamental para el proceso de decisión que lidera el Ministerio de Educación en torno a los currículos y contenido de los programas de formación media técnica, formación profesional técnica y tecnológica y ETDH. Estas decisiones se traducen de manera oportuna —cada 3 a 5 años— en cambios en el contenido curricular relevantes para los distintos programas. Estos cambios curriculares no son necesariamente a gran escala y pueden consistir en una simple sintonización fina de algunos aspectos de los diferentes currículos.

De igual forma, los cambios pueden verse reflejados simplemente en decisiones sobre el número de graduados en diferentes áreas de formación, que el Ministerio puede incentivar o desincentivar, por ejemplo, a través de apoyos financieros o en especie. Los cambios en el currículo y en la composición de los graduados inciden de esta forma en las habilidades de la futura fuerza laboral. Países como Hong Kong, China y en menor grado el Reino Unido y Jamaica han utilizado el enfoque educativo (Sparreboom et al., 2009).

Bajo el enfoque educativo, el Ministerio de Educación tiene incentivos a participar, por ejemplo, en la recientemente conformada subcomisión de análisis estadístico que como parte del SINIDEL lidera el DANE. Es más, el Ministerio de Educación tendría de esta forma incentivos para decidir la

Gráfico 5.21. Enfoque de empleo para la articulación de los requerimientos de la fuerza laboral



Notas: Figura adaptada a partir de la figura 2 de Sparreboom et al. (2009).

estructura de la información que más le sirve para sus procesos de toma de decisiones.

El segundo posible arreglo institucional para articular la información del SINIDEL con la oferta y demanda laboral es el enfoque de empleo, que se ha usado en países como Irlanda y Suráfrica (Sparreboom et al., 2009). Bajo este enfoque, cuya estructura ilustramos en el gráfico 5.21, el Ministerio del Trabajo lidera la articulación de la información con la demanda laboral, identificando situaciones en las cuales hay exceso de oferta o de demanda por cierto tipo de habilidades u ocupaciones a nivel sectorial, regional o inclusive a nivel de empresas. A partir de su análisis, el Ministerio del Trabajo puede producir señales que incentiven a las personas a adquirir cierto tipo de capacitación o que reduzcan fricciones en la búsqueda de empleo por parte de personas ya capacitadas. Estas señales se pueden traducir en la recomposición de la oferta de cursos de ETDH o de otros cursos cortos como aquellos de formación complementaria del SENA.

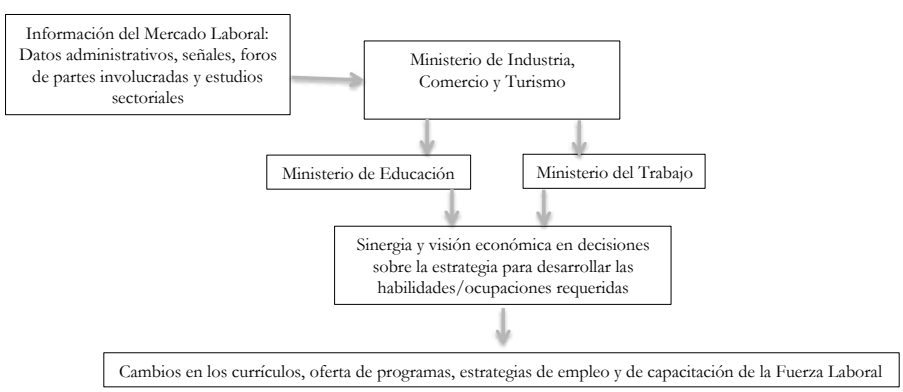
El enfoque de empleo genera incentivos a la participación del Ministerio del Trabajo como líder en la articulación de la información del SINIDEL y la oferta laboral. Este enfoque podría ser atractivo, por ejemplo, para que el Ministerio del Trabajo comience a regular la oferta de programas del SENA a partir de información del mercado laboral.

El tercer posible arreglo institucional para articular la información del SINIDEL con cambios en la oferta y demanda laboral es el enfoque de

desarrollo económico. En el enfoque de desarrollo económico, el liderazgo sobre las necesidades laborales lo determina la orientación que el gobierno le dé a la economía, por ejemplo, a través de su política industrial, política de competitividad o tratados comerciales. En este arreglo institucional el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo jugaría un papel central en la proyección de las necesidades sectoriales a partir de la política industrial y comercial. Como ilustra el gráfico 5.22, en el enfoque de desarrollo económico, la orientación económica permea hacia los ministerios de Educación y Trabajo quienes, de manera conjunta, trabajan para definir acciones que permitan traducir las implicaciones de la política económica en requerimientos laborales específicos.

El enfoque de desarrollo económico puede ser atractivo porque genera incentivos para que los ministerios de Educación y Trabajo —quienes en otras circunstancias tendrían pocos incentivos a colaborar por una visión común— lo hagan. Además, pone de manifiesto el claro propósito de que la mejor articulación entre la oferta y la demanda laboral no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar las condiciones de vida de la población. Singapur es un ejemplo reciente de una transición —aún en proceso— al enfoque de desarrollo económico para la articulación de las necesidades de la fuerza laboral (Sparreboom et al., 2009).

Gráfico 5.22. Enfoque de desarrollo económico para la articulación de los requerimientos de la fuerza laboral



Notas: Adaptada a partir de la figura 3 de Sparreboom et al. (2009).

5.7.1.5. Introducir elementos prospectivos en el SINIDEL

Con optimismo resaltamos que en Colombia ya existen elementos valiosos que pueden servir como insumos para el SINIDEL. Es importante, sin embargo, que independientemente del arreglo institucional que se adopte dentro de los tres posibles que expusimos en el numeral anterior, la información del SINIDEL tenga un enfoque prospectivo y específico. Para lograr este objetivo, proponemos tres posibles cambios institucionales.

El primero consiste en considerar como una posibilidad real la adopción de un modelo econométrico de proyección de necesidades laborales como el de los Estados Unidos (ver Apéndice A para su descripción) y demás países de la OCDE. Varios motivos justifican esta recomendación. El primero es que un modelo econométrico de esta envergadura es el único enfoque de proyección de mediano y largo plazo capaz de producir predicciones específicas en cuanto al tipo y cantidad de ocupaciones de mayor crecimiento y —muy importante— de mayor contracción en los próximos diez años. Segundo, existen en Colombia bases de datos administrativas y de encuestas que constituyen el insumo esencial del modelo. Tercero, la adopción de un modelo de estas características es una oportunidad única para construir capacidad local del más alto nivel para llevar a cabo actividades con un elevado retorno social. Se podría pensar en ofrecer becas doctorales en temas afines, convenios de cooperación o intercambio con la Oficina de Asuntos Laborales de los Estados Unidos o su contraparte en algún otro país de la OCDE y programas de maestría domésticos que apoyen la inversión en capital humano para desarrollar una empresa de esta envergadura técnica.

Reconociendo el nivel técnico y la complejidad que implica poner en funcionamiento un modelo econométrico de dichas características, proponemos comenzar con la elaboración de una matriz industria/ocupación, que puede servir de insumo para el modelo completo más adelante. La matriz industria/ocupación es una caracterización ocupacional para cada industria que podría, por ejemplo, hacerse con relativa facilidad en Colombia si se estableciera un formato único para la elaboración de los productos de las mesas sectoriales del SENA. De esta forma, los productos de las mesas sectoriales se convertirían en un insumo valioso para la sociedad como un todo pues tendrían un claro propósito dentro del SINIDEL. Una vez se elabora la matriz industria/ocupación contemporánea, la proyección se realiza a partir de los pronósticos de crecimiento y expansión regional para cada industria. La Oficina Internacional Laboral (ILO por sus siglas en inglés) ya tiene desarrollada una plataforma tecnológica para la elaboración de estas matrices cuyo prototipo se ha validado

en países como Filipinas, Indonesia, Pakistán y Suráfrica (Sparreboom et al., 2009).

Por último, proponemos que como parte del SINIDEL se incluyan componentes cualitativos de análisis como los informes de las mesas sectoriales y los estudios especiales. La riqueza del SINIDEL depende de la integración de diferentes enfoques para el análisis de las necesidades laborales. Para lograr este objetivo proponemos que los productos de las mesas sectoriales del SENA en su formato homologado hagan parte del SINIDEL y sus resultados y proyecciones se socialicen. Igualmente, proponemos que como complemento a los productos de las mesas sectoriales y proyecciones cuantitativas, se cree como parte del SINIDEL un fondo que sirva para financiar cada año tres estudios especiales sectoriales según las prioridades de política económica del momento.

5.7.2. Mejorar la separación y la definición de funciones de los diferentes actores que hacen parte de la FpT

En el contexto institucional en el que escribimos este capítulo, no hay una clara definición y separación de las responsabilidades de los diferentes actores gubernamentales en la provisión de FpT. Aquí esbozamos algunos elementos para contribuir a su mejor definición y separación.

En general, el gobierno debe encargarse de la provisión de aquellos bienes que dentro del esquema de FpT tienen carácter de bien público. Estos incluyen: i) la definición y estructuración de las políticas de capacitación, por ejemplo, a través de alguno de los tres posibles arreglos institucionales que propusimos en el numeral anterior; ii) la provisión de información sobre la proyección de necesidades laborales; iii) la regulación y certificación de la calidad de los programas y de la equidad en el acceso; iv) la financiación a la provisión.

Para cada uno de estos bienes con características de público, sería deseable concentrar la responsabilidad para tener un mejor proceso de rendición de cuentas. Por ejemplo, la definición y estructuración de las políticas de capacitación en un arreglo institucional como el enfoque educativo estaría en cabeza del Ministerio de Educación; en un enfoque de empleo estaría en el Ministerio del Trabajo y en un enfoque de desarrollo económico estaría en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. La provisión de información sobre la proyección de necesidades laborales estaría —como está propuesto actualmente— en la Subcomisión de Información Estadística que lidera el DANE y que reportaría directamente al Ministerio

de Educación, Ministerio del Trabajo o Ministerio de Comercio, Industria y Turismo según el arreglo institucional apropiado.

La regulación y certificación de la calidad de los programas y de la equidad en el acceso, como propusimos en el primer numeral, estaría en cabeza del Ministerio de Educación. Nuestra propuesta es que la certificación de calidad se haga bajo el modelo que esbozamos en dicho numeral y que incluya bajo los mismos criterios que se usan para los demás oferentes y programas a todos los programas de ETDH del SENA.

La financiación a la provisión se debería articular por rubro y no por entidad, como es en la actualidad en que el SENA recibe recursos provenientes de las contribuciones parafiscales para sus programas de formación profesional técnica y tecnológica y programas de ETDH y el Ministerio de Educación recibe recursos para programas de formación técnica y tecnológica y demás programas de ETDH público del presupuesto general de la nación. Nuestra propuesta es que todos los recursos se concentren en una entidad y se distribuyan por rubro —formación técnica y tecnológica y ETDH— y por número de personas capacitadas al mejor proveedor según las prioridades estratégicas de formación que resulten de las necesidades sectoriales, los análisis del SINIDEL y las prioridades de política económica. Esta propuesta coincide en cierta forma con la propuesta de enfoque de mercado para la asignación de recursos al SENA (ver, por ejemplo, Ramírez, s. f.).

Dentro de los tres posibles arreglos institucionales que discutimos en el numeral anterior, nuestra recomendación es que el enfoque educativo (gráfico 5.20) es el más apropiado para Colombia para integrar —en cabeza del Ministerio de Educación— el liderazgo de la FpT a partir de las funciones de financiación y regulación. Consideramos que el enfoque educativo es el más apropiado por varios motivos. Primero, otorgarle el liderazgo al Ministerio de Educación permite eliminar la dicotomía entre educación formal y ETDH, que es problemática desde la óptica de la estructuración y definición de políticas nacionales de FpT. El enfoque educativo también permitiría eliminar la dicotomía en cuanto a financiación y regulación que existe en el actual arreglo institucional en el cual el SENA financia —por medio de recursos parafiscales— y (auto)regula sus programas de ETDH y el Ministerio de Educación financia —por medio de recursos del Presupuesto General de la Nación— y regula —a través del SIET— los demás programas de ETDH. Esta integración resultaría en la aplicación de estándares homogéneos para el aseguramiento de la calidad, para los cuales el Ministerio de Educación tendría una ventaja comparativa dada

su trayectoria de aseguramiento de calidad y acreditación de la educación superior. Tercero, consolidar la financiación y regulación de FpT en cabeza del Ministerio de Educación facilitaría traducir los resultados y análisis del SINIDEL en acciones concretas que permitan mejorar por igual la pertinencia de todos los programas de FpT, tanto educación formal como ETDH, y de esta forma, integrar de manera transversal las proyecciones de las necesidades laborales en políticas integrales de FpT.

La transición hacia el liderazgo del Ministerio de Educación tiene dos implicaciones importantes para la modificación de los arreglos institucionales actuales. La primera es que, al consolidar las funciones de financiación en el Ministerio de Educación, el Ministerio pasaría a recibir los recursos que actualmente recibe directamente el SENA. La gran preocupación actual del SENA es la pérdida de recursos financieros. En nuestra propuesta institucional se podría garantizar que el SENA mantenga el mismo nivel de recursos en términos reales por un término de tres a cinco años. Después de este período de transición, se debería pensar en hacer una transición hacia el modelo del SENAI en Brasil en el cual la apropiación presupuestal garantizada que recibe el SENA disminuye marginalmente en el tiempo —por ejemplo 0,5 % anual— y esos recursos pasan a hacer parte de los recursos comunes del Ministerio de Educación para FpT a los cuales el SENA puede aspirar a competir con los demás oferentes sobre la base de calidad y pertinencia de la formación, que se determinaría bajo los parámetros que propusimos en el primer numeral de esta sección.

La segunda implicación de la transición hacia el liderazgo del Ministerio de Educación es la necesidad de adaptar su estructura institucional pues su capacidad actual con dificultad podría absorber estas nuevas funciones. Por tanto, proponemos que dentro del Ministerio se cree un tercer Viceministerio —de Formación para el Trabajo— que concentraría las funciones de financiación y provisión de ETDH. De esta manera, la oferta de programas de ETDH del SENA pasaría a ser regulada por el Ministerio de Educación bajo los mismos estándares de los demás oferentes que hacen parte del SIET, y la oferta de programas de formación profesional técnica y tecnológica del SENA seguiría siendo regulada como parte del SNIES por el Viceministerio de Educación Superior.

Lo cual nos trae, por último, a la función de provisión. En la actualidad existen esencialmente tres tipos de proveedores de FpT en Colombia: SENA, oferentes públicos distintos al SENA y oferentes privados. En nuestra propuesta para mejorar la pertinencia y la calidad de los programas de FpT propusimos introducir elementos del incentivo. Desde el punto de vista del arreglo institucional, esto implicaría que para algunos programas de

FpT, los tres grandes grupos de oferentes competirían por recursos. Por supuesto, el SENA va a tener una ventaja competitiva en áreas de formación en las cuales existen economías de escala, por ejemplo, ensamblaje aeronáutico. En esas áreas de formación el SENA mantendría su monopolio. En otras áreas de formación en las cuales es menos clara la existencia de economías de escala, el SENA competería con los demás oferentes sobre la base de la calidad y la pertinencia de las diferentes propuestas.

En este nuevo modelo de financiación, quien concentre las funciones de financiación pagaría a cada oferente por puesto/estudiante capacitado y titulado. De esta manera, si el mismo número de personas que actualmente escogen al SENA para titularse en programas de formación profesional técnica y tecnológica o ETDH decidieran hacerlo bajo este nuevo esquema de financiación, los ingresos al SENA por concepto de estas actividades se mantendrían. Esto sería especialmente cierto para programas en los cuales existen economías de escala. Como el modelo de transformación del SENAI en Brasil, esta potencial pérdida de recursos incentivaría al SENA a mejorar la pertinencia y la calidad de sus cursos aún más. Este modelo también incentivaría a proveedores distintos al SENA a mejorar la pertinencia y calidad de sus cursos pues podrían recibir recursos adicionales con financiación estatal siempre y cuando hagan un buen trabajo de formación.

5.7.3. Mejorar el diseño de programas de financiación a la formación técnica y tecnológica

Nuestro diagnóstico evidenció cómo —a diferencia de la mayoría de países— en Colombia solo una fracción relativamente pequeña de la matrícula total en programas de educación superior cercana al 30 % se encuentra cursando programas de formación profesional técnica y tecnológica. Para aumentar esta proporción, y de esta manera dar en muchos casos mejor respuesta a las necesidades laborales de diversos sectores productivos, proponemos dos modificaciones a los arreglos institucionales actuales en cuanto al diseño de programas de financiación que lidera el ICETEX.

En la actualidad, el mecanismo para incentivar la participación en programas de formación profesional técnica y técnica es el diferencial en el porcentaje del valor de los costos educativos que cubre el crédito ACCES. Para formación profesional técnica y tecnológica el crédito cubre el 100 % de la matrícula, mientras que para formación universitaria el crédito solo cubre el 50 % o el 75 % para estudiantes pertenecientes al nivel 1 o 2 del SISBÉN.

Este diferencial, sin embargo, es insuficiente para incentivar el crecimiento de los programas de formación técnica y tecnológica por dos razones. La primera razón es que la deuda educativa es poco atractiva cuando los ingresos futuros son inciertos. La segunda razón es que, más allá de los factores económicos, existen factores psicológicos que generan aversión a las deudas y por tanto actitudes negativas frente a ellas (Thaler, 1992). Varios estudios recientes demuestran de manera convincente que la aversión a las deudas juega un papel importante en la financiación a la educación superior (Caetano, Patrinos & Palacios, 2011; Eckel, Johnson, Montmarquette et al., 2007; Field, 2009).

Estas observaciones tienen implicaciones importantes para el diseño de programas de financiación que incentiven la formación técnica y tecnológica. Por ejemplo, si el objetivo es mitigar la incertidumbre asociada al flujo futuro de ingresos, el programa de crédito ACCES modalidad técnica y tecnológica se podría sustituir por un programa de créditos contingentes al ingreso. En un crédito contingente, el estudiante paga cuotas al préstamo en función de los ingresos que recibe.

El diseño de un programa de crédito contingente al ingreso tiene que tener en cuenta al menos dos consideraciones. La primera es ser autosostenible. Para ello, es fundamental tener información que permita aproximar la evolución del ingreso promedio para diferentes tipos de grupos poblacionales, puesto que el ingreso crece, en general, más rápido para los hombres que para las mujeres lo que puede implicar que un programa con las mismas condiciones para hombres y mujeres sea más atractivo para las mujeres (Krueger & Bowen, 1993). En Colombia esto se podría hacer cotejando, como propusimos anteriormente, la información de SNIES con la de ingresos laborales de SISPRO.

La segunda consideración es la posible selección adversa. Un programa de crédito contingente al ingreso puede no ser atractivo para estudiantes que esperan obtener ingresos altos en el futuro y, por el contrario, puede atraer solo a aquellos que esperan tener ingresos bajos. Para mitigar el efecto de la selección adversa, se pueden incluir cotas mínimas y máximas de repago que actúen como incentivo a quienes esperan bajos ingresos y como seguro para quienes esperan altos ingresos (Krueger & Bowen, 1993).

Ahora bien, aunque un modelo de crédito contingente al ingreso puede hacer más atractiva la participación en programas de técnica y tecnológica si la única restricción es la incertidumbre de ingresos, su efecto puede ser menos que óptimo si persisten las barreras sicológicas. Por tanto, para

mitigar el efecto de las barreras sicológicas proponemos experimentar con las siguientes alteraciones.

La primera es enmarcar el programa de tal forma que no se perciba como "crédito" o "deuda." En Australia, por ejemplo, el programa de crédito contingente se llama Esquema de Contribución a la Educación Superior y no hace referencia a términos como deuda o crédito (Schwartz, 2012).

La segunda propuesta de cómo modificar el crédito ACCES modalidad técnica y tecnológica consiste en distribuir el subsidio implícito antes de comenzar el programa y no después. En la actualidad, el crédito ACCES tiene una tasa de interés subsidiada por el gobierno que es inferior a la tasa de créditos educativos del mercado. Sin embargo, cuando los estudiantes tienen aversión a la deuda, su decisión es mucho menos insensible al nivel de tasa de interés de lo que uno predeciría. En este contexto, podría ser mucho más atractivo, desde la perspectiva del estudiante, transferir el equivalente en valor presente neto del subsidio implícito a la tasa de interés a una "beca" que el estudiante reciba al inicio de sus estudios. Esta modalidad de financiación prospectiva se podría complementar con un crédito contingente al ingreso para el remanente de costos no cubierto por la beca, enmarcándolo en los términos descritos.

5.7.4. Mejorar la evidencia sobre el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT

Uno de los hallazgos algo decepcionantes de nuestro análisis es la poca evidencia que existe en Colombia sobre el impacto, la rentabilidad y la costo-efectividad de los diferentes programas de FpT. Por ejemplo, no hay evidencia sobre la rentabilidad y costo-efectividad relativa de los diferentes oferentes y programas de ETDH. En ese sentido es importante enfatizar las recomendaciones del CONPES 3674 sobre la importancia de que el DNP lidere la financiación e implementación de evaluaciones de impacto dentro del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Un posible arreglo institucional para fomentar la evaluación de impacto de los programas de FpT es utilizar una pequeña parte de los recursos parafiscales que hoy van directamente al SENA para evaluación de impacto. Estos recursos se podrían transferir a un fondo con destinación específica en el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación o Ministerio del Trabajo para evaluar el impacto y la costo-efectividad de diferentes programas de FpT. Invertir en este fondo entre un millón y dos millones de dólares al año sería una inversión socialmente rentable.

Otra propuesta de arreglo institucional es adaptar el diseño de algunos programas para hacerlos más evaluables. Que un programa sea evaluable implica, entre otras, poder construir un contrafactual válido, como discutimos en la sección 5.5 del capítulo. Por ejemplo, se podría reglamentar que una vez se establezcan la elegibilidad socioeconómica para recibir beneficios de un programa de FpT, si hay más interesados que cupos disponibles de formación, la selección se haga por medio de una lotería. Esto permitiría, como en las evaluaciones de PACES y del antiguo Jóvenes en Acción, construir un escenario contrafactual experimental ideal, que permitiría inferir impactos de los diferentes programas de manera rigurosa. Si, adicionalmente, para todos los programas de FpT se comienza a recolectar información de costos de una manera estandarizada —por ejemplo utilizando el método de los ingredientes (ver, por ejemplo, Dhaliwal, Duflo, Glennerster et al., 2011)— se podrían realizar análisis de costo-efectividad comparativos, que serían de mucha ayuda para el diseño de políticas públicas basadas en evidencia.

REFERENCIAS

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., Kremer, M., & King, E. (2002). Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment. *American Economic Review, 92*(5), 1535-1558.

Ashenfelter, O. (1978). Estimating the effect of training programs on earnings. *The Review of Economics and Statistics, 60*(1), 47-57.

Attanasio, O., Kugler, A., & Meghir, C. (2011). Subsidizing vocational training for disadvantaged youth in colombia: evidence from a randomized trial. *American Economic Journal: Applied Economics, 3*(3), 188-220.

Autor, D., Levy, F., & Murnane, R. (2003). The skill content of recent technological change an empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics, 118*(4), 1279-1333.

Banco Mundial. (2003). *Tertiary education in Colombia: paving the way for reform. Report 26289.* Washington, D.C.: World Bank.

Barrera, F., & Corchuelo, A. (2003). *SENA's returns: A re-evaluation*. Mimeo.

Becker, G. (1993). *Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education.* Chicago: Chicago University Press.

Bettinger, E., Kremer, M., & Saavedra, J. E. (2010). Are educational vouchers only redistributive? *The Economic Journal, 120*(546): F204-F228.

Bettinger, E., Kremer, M., Kugler, M., & Saavedra, J. E. (2011). *Post-secondary and labor market consequences of educational vouchers in Colombia*. Mimeo, Harvard University.

Bureau of Labor Statistics. (2012). Employment projections methodology. Recuperado de http://www.bls.gov/emp/ep_projections_methods.htm.

Caetano, G., Patrinos, H., & Palacios, M. (2011). *Measuring aversion to Debt: an experiment among student loan candidates.* Policy Research Working Paper 5737. World Bank. Recuperado de http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-5737.

Card, D. (1999). The causal effect of education on earnings. *Handbook of Labor Economics*, *3*(3).

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal, 120*(548): 452-477.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE). (2008). *Consultoría para medir el impacto del crédito educativo sobre el acceso con equidad y permanencia en el sistema de educación superior.* Bogotá: Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

Comyn, P. (s. f.). *Labor market analysis and human resource demand forecasting in developing economies.* Presentación Power Point, Decent Work for All.

Consejo Nacional de Acreditación. (2005). Indicadores específicos para los procesos de autoevaluación con fines de acreditación de los programas de educación superior técnicos y tecnológicos. Bogotá: CNA.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Lineamientos de política para el fortalecimiento del sistema de formación de capital humano. Documento CONPES 3674.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejo Privado de Competitividad. (2008). *Políticas y estrategias de competitividad.* Presentación en la Universidad de los Andes.

Consejo Privado de Competitividad. (2011). *Informe Nacional de Competitividad 2010-2011*. Bogotá: CPC.

Corredor, C., Gutiérrez, D., Rodríguez, L., Asprilla, S., Barragán, C., Bonilla, J., Suárez, A., … Ospina, Y., & Yarce, E. (2012). *La Zona Franca de Bogotá: oportunidades de inclusión productiva de jóvenes en situación de pobreza y vulnerabilidad.* Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo, Colombia.

Dehejia, R. H., & Wahba, S. (1999). Causal effects in non-experimental studies: re-evaluating the evaluation of training programs. *Journal of the American Statistical Association*, *94*(448): 1053-1062.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2004). *Informalidad Laboral en las trece principales áreas y ciudades colombianas 2001-2003.* Documentos Técnicos sobre Mercado Laboral.

Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Consultoría para la evaluación del impacto del programa jóvenes en acción.* Bogotá: DNP.

Dhaliwal, I., Duflo, E., Glennerster, R., & Tulloch, E. (2011). *Comparative cost-effectiveness analysis to inform policy in developing countries: A general framework with applications for education.* Mimeo MIT.

Eckel, C., Johnson, C., Montmarquette, C., & Rojas, C. (2007). Debt aversion and the demand for loans for postsecondary education. *Public Finance Review, 35*(2), 233-262.

Farné, S. (2009). *Políticas para la inserción laboral de mujeres y jóvenes en Colombia.* CEPAL, Observatorio Mercado Laboral y Seguridad Social.

Fedesarrollo. (2009). *Evaluación de impacto de tres programas y línea de base de un programa del Servicio Nacional de Aprendizaje.* Informe de Evaluación.

Fedesarrollo. (2010). *Evaluación del impacto del programa jóvenes rurales emprendedores del Servicio Nacional de Aprendizaje.* Informe de Evaluación.

Field, E. (2009). Educational debt burden and career choice: Evidence from a financial aid experiment at NYU Law School. *American Economic Journal: Applied Economics, 1*(1), 1-21.

Gallart, M. A. (2001). La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina. En Labarca, G. (coordinador), *Formación para el trabajo: ¿Pública o Privada?,* Organización Internacional del Trabajo, Montevideo.

Gaviria, A. (2004). *Ley 789 de 2002 ¿Funcionó o no?* Documento CEDE No.45.

Gaviria, A., & Núñez, J. (2002*). Evaluating the Impact of SENA on Earnings and Employment. Archivos de Economía.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Ibarrarán, P., & Rosas, D. (2009). Evaluating the impact of job training programmes in Latin America: Evidence from IDB Funded Operations. *Journal of Development Effectiveness, 1*(2): 195-216.

Icetex. (2010). *Informe de Gestión 2010*. Icetex, Colombia.

Kane, T., Rockoff, J., & Staiger, D. (2008). What does certification tell us about teacher effectiveness? *Economics of Education Review, 27*(6):615-631.

Krueger, A., & Bowen, W. (1993). Policy watch: Income-contingent college loans. *Journal of Economic Perspectives, 7*(3), 193-201.

LaLonde, R. (1986). Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data. *The American Economic Review. 76*(4), 604-620.

Medina, C., & Nuñez, J. (2005). The impact of public and private job training in Colombia. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 189.*

Medina, C., & Posso, C. (2011). *Technical change and polarization in the Colombian labor market.* Bogotá: Banco de la República.

Mesa Sectorial de Procesamiento de Alimentos. (2007). *Caracterización ocupacional del sector de procesamiento de alimentos*. Bogotá: SENA.

Ministerio de Educación Nacional. (2008). *Educación técnica y tenológica para la competitividad. Reporte*. Bogotá: Ministerio de Educación.

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Informe de estadística de instituciones y programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.* Sistema de Información de la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (SIET).

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). Congreso de la República Aprobó Presupuesto de la Nación para 2012. *Comunicado de Prensa Número 50.*

National Center on Education Statistics (NCES). (2011). Digest of Education Statistics. Recuperado de http://nces.ed.gov/programs/digest/d11/tables/dt11_203.asp.

Panesso, F., Rodríguez, E., Ruano, E., & Santacruz, A. (2012). *Sector Agro-alimentario: Oportunidades de Inclusión Productiva para Poblaciones en Pobreza y Vulnerabilidad de Pasto.* Universidad de Nariño y Programa de la Naciones Unidades para el Desarrollo, Colombia.

Ramírez, J. (2001). Agentes vinculados a la formación y capacitación para el trabajo en América Latina y el Caribe. En Labarca, G. (coordinador) *Formación para el trabajo: ¿Pública o Privada?* Montevideo: Organización Internacional del Trabajo.

Ramírez, J. (s. f.). *El financiamiento de la formación profesional en Colombia y la discusión sobre las contribuciones parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)*. Montevideo: Organización Internacional del Trabajo,

Rosenbaum, P., & Rubin, D. (1983). The Central Role of Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects. *Biometrika, 70*(1), 41-55.

Saavedra, J. E., & Saavedra, A. (2011). Can colleges cultivate critical thinking, problem solving, writing and interpersonal skills? *Economics of Education Review,* 30(6): 1516-1526.

Saavedra, J. E., & Saavedra, A. (2012). *The predictive power of alternative college entry examination subjects on college performance.* RAND Corporation Project Memorandum PM-3983-ICFES.

Sarmiento, A., González, J., Álvarez, S., Mercado, D., Alonso, C., & Plazas, E. (2007). *Evaluación del Impacto del SENA en el Capital Social.* Informe de Evaluación, SENA.

Schwartz, S. (2012). Debt aversion among students: does it exist and is it important? Recuperado de http://saulschwartz.com/2012/12/11/debt-aversion-among-students-does-it-exist-and-is-it-important/.

Servicio Nacional de Apendizaje. (2011). *Portafolio de programas de formación y cursos. Programas de formación profesional. 2011.* Recuperado de http://www.sena.edu.co/Portal/Portafolio+de+Programas+de+Formaci %C3 %B3n+y+Cursos/Programas +de+formaci %C3 %B3n+profesional/.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). (2012). *Presupuesto 2011.* Recuperado de http://www.sena.edu.co/Portal/Presupuesto/Vigente/.

Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en Instituciones de Educación Superior. (2012). Recuperado de www.mineducacion.gov.co/spadies.

Sparreboom, T., & Powell, M. (2009). *Labour market information and analysis for skills development. Employment sector Working Paper # 27.* Ginebra: International Labour Office.

Thaler, R. (1992). *The Winner's Curse: Paradoxes and Anomalies of Economic Life*. New York: Free Press.

Yáñez, M., & Acevedo, A. (2009). *Generación de empleo y vinculación de los proveedores locales en el clúster del sector turístico.* Universidad de Cartagena y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Colombia.

Anexo A

Sistemas de información y análisis de la demanda de trabajo: los componentes del modelo estadounidense

El modelo de proyección laboral de la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS por sus siglas en inglés) de Estados Unidos ha sido replicado en países como Irlanda, Holanda y Suráfrica, y aporta elementos importantes para la elaboración del sistema nacional de información sobre demanda de empleo, actualmente en desarrollo. Este modelo permite, por ejemplo, estimar cuáles van a ser las veinte o treinta ocupaciones de mayor crecimiento en los próximos diez años. Los reportes que genera se divulgan ampliamente en prensa, son objeto de análisis, y permiten orientar y ajustar las decisiones de capacitación de la fuerza laboral (BLS, 2012).

El modelo estadounidense de proyección laboral se construye a partir de seis módulos interrelacionados: i) tamaño y composición demográfica de la fuerza laboral; ii) crecimiento económico; iii) demanda final de productos; iv) insumos y productos; v) empleo y producción por industria, y vi) empleo y vacantes por ocupación.

1. Tamaño y composición demográfica de la fuerza laboral

El BLS proyecta la futura oferta de mano de obra a partir de proyecciones poblacionales y la evolución histórica de la fuerza de trabajo. A partir de encuestas anuales de población el BLS mantiene una base de datos de los promedios anuales de las tasas de participación laboral de grupos poblacionales definidos por edad, género y etnia. Para cada grupo poblacional, los analistas utilizan modelos estadísticos para proyectar de forma no lineal las futuras tasas de participación de cada grupo con base en los datos históricos. Las proyecciones se modifican y ajustan a medida que hay nueva información disponible. La información de los grupos se agrega para obtener la proyección de fuerza total de trabajo civil, y esta se convierte en una entrada en la siguiente etapa de proyecciones.

2. Crecimiento económico

La segunda etapa del proceso de proyecciones de BLS proyecta la evolución del producto interno bruto (PIB) y las categorías principales de demanda e ingresos por rama detallada de actividad. El modelo incluye información y supuestos sobre el comportamiento de la política monetaria, la política fiscal, los precios de energía y su suministro, el crecimiento

económico mundial y los cambios demográficos. Estas proyecciones sirven como insumo de la siguiente etapa.

3. Demanda final de productos básicos

El objeto de esta etapa es proyectar la evolución de la demanda final sectorial, incluyendo el consumo, la inversión privada, el cambio en los inventarios privados, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, y los gastos del gobierno. Los componentes de la demanda final —consumo, inversión privada, comercio exterior y gobierno— se compilan en una matriz de cerca de doscientas filas de sectores de productos básicos y doscientas columnas de las categorías de demanda final. La distribución resultante proporciona el componente de la demanda de un modelo interindustrial de la economía de Estados Unidos.

4. Insumos y productos

Por definición, el PIB refleja solo las ventas finales, como la venta de automóviles, por ejemplo. Los insumos intermedios —como el acero que hace parte del chasis del automóvil— no se reflejan de manera explícita en las estimaciones del PIB. El modelo de insumo-producto permite estimar la producción y el empleo intermedio que se necesitan para lograr un nivel dado de PIB.

El componente de insumo-producto es el más complejo del modelo. Estados Unidos, al igual que muchos otros países, no produce matrices detalladas de insumo-producto. Para desarrollar un conjunto histórico detallado de las matrices insumo producto, BLS compila series de tiempo de estimaciones de la producción industrial y de productos básicos a partir de fuentes como encuestas anuales de manufactura, comercio y servicios, estadísticas de producción agrícola y datos del Servicio de Impuestos Internos.

5. Empleo y producción por industria

Los datos de la matriz insumo-producto detallada del ejercicio anterior alimentan la siguiente etapa del modelo que consiste en proyectar el nivel de empleo requerido para alcanzar un nivel dado de producción. Las fuentes adicionales de información en esta etapa del modelo son las estadísticas de empleo a partir de una encuesta de hogares y una encuesta a establecimientos. Estas encuestas suministran información sobre el empleo asalariado no agrícola, el salario y las horas trabajadas.

El BLS modela el número de puestos de trabajo requeridos en cada industria como una función de producción de la industria, los salarios, los precios, y el tiempo, teniendo en cuenta también el impacto del cambio tecnológico sobre la estructura laboral en industrias específicas. El resultado es una matriz de estimaciones finales de los puestos de trabajo previstos para alrededor de 200 industrias. Esta matriz se utiliza como insumo para determinar el empleo proyectado.

6. Empleo y vacantes por ocupación

Las proyecciones de empleo por ocupación se basan en la matriz de empleo por industria de la etapa anterior y la distribución ocupacional de cada industria, que se obtiene a partir de una encuesta longitudinal semestral a establecimientos. La distribución ocupacional comprende cerca de 800 ocupaciones correspondientes a los códigos de cuatro y cinco dígitos del sistema de clasificación norteamericano de grupos industriales. Este procedimiento incluye cálculos de las necesidades de reemplazo de puestos de trabajo por cambios demográficos.

El resultado de este sistema de información y análisis son cinco o seis tablas —de amplia difusión— con las ocupaciones de mayor y menor crecimiento y el tipo de formación, experiencia que requieren. Por ejemplo, la ocupación que más número de empleos va a generar en los próximos diez años en Estados Unidos es enfermería, que en ese país requiere un título de asociado y cero años de experiencia o de entrenamiento en el trabajo.

CAPÍTULO 6
TRIBUTACIÓN Y EQUIDAD EN COLOMBIA*

Roberto Steiner[**]
Alex Cañas[***]

6.1. Introducción

Colombia es el país más desigual en términos de ingresos de Suramérica y el cuarto de Latinoamérica y el Caribe (LAC), superado solo por Haití, Guatemala y Honduras. Tal y como sucede en casi toda la región, esta situación tiene el agravante de darse en un contexto de baja movilidad social: intergeneracionalmente los pobres suelen ser siempre los mismos. Mientras la desigualdad —por lo menos la que captura el Índice de Gini— disminuyó durante la pasada década en casi toda la región —entre 2000 y 2009 el Gini se redujo de 0,63 a 0,58 en Brasil, de 0,57 a 0,52 en Chile y de 0,53 a 0,47 en Perú[1]— en Colombia se mantuvo alrededor de

* Este documento fue preparado en el marco de la Misión de Equidad y Movilidad Social del Departamento Nacional de Planeación y financiado por el Departamento Nacional de Planeación a través del contrato No. 631 de 2012. Las opiniones expresadas en este documento son de los autores y no deben ser atribuidas al Departamento Nacional de Planeación. Los autores agradecen a Gabriel Piraquive y a Nancy Daza de la Dirección de Estudios Económicos del Departamento Nacional de Planeación por los valiosos comentarios que han hecho en calidad de auditores de este trabajo. También se agradecen los comentarios de Armando Montenegro, Marcela Meléndez, Guillermo Perry, Horacio Ayala, Juliana Londoño, Nicolás Pérez y los de los asistentes a seminarios en Fedesarrollo y en Econestudio.

** Investigador Asociado de Fedesarrollo.

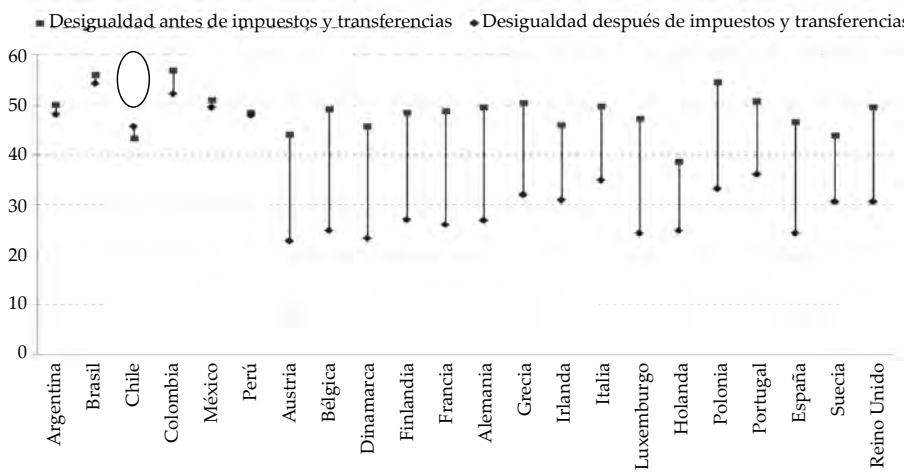
*** Investigador Asistente de Fedesarrollo, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Asesor del Despacho del Ministerio de Minas y Energía.

1 CEPAL, CEPALSTAT.

0,58, si bien la pobreza se redujo de 49,7 % en 2002 a 37,2 % en 2010.[2] La desigualdad tiene serias implicaciones económicas y sociales, incluidas un menor crecimiento[3] y un mayor nivel de criminalidad.[4]

El mejoramiento de la distribución de los ingresos, y no solo la reducción de la pobreza, surge como uno de los objetivos prioritarios de la política pública en general y de la política fiscal en particular. Sin embargo, tal y como lo ilustra la OECD (2009), en LAC la redistribución del ingreso que resulta de la política fiscal ha sido apenas marginal. El gráfico 6.1 muestra que la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini) producida por el mercado (valga decir, antes de considerar impuestos y transferencias fiscales) no es muy diferente si se compara Europa con LAC. A manera de ejemplo, el Gini producido por el mercado en el Reino Unido (0,5) es similar al de México o Argentina. Por el contrario, una vez se tienen en cuenta impuestos y transferencias, el Gini promedio de los países europeos pertenecientes a la OECD desciende desde 0,48 hasta 0,28 mientras que en LAC el movimiento es casi imperceptible, situación que no es ajena a Colombia.

Gráfico 6.1. Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: OECD, Latin American Economic Outlook 2009.

2 Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Información sobre pobreza monetaria y multidimensional con base en la metodología adoptada a partir de las recomendaciones de la Misión de Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP).

3 Easterly (2007), Barro (2000) y Alesina & Rodrik (1994).

4 Fajnzylber et al. (2002).

En Colombia la ineficiencia de la política fiscal en disminuir la inequidad está explicada tanto por la incidencia y calidad del gasto público, como por la estructura tributaria.[5] Uno de los primeros estudios sobre la incidencia del gasto público fue el de Selowsky (1979), quien encontró que el gasto en educación primaria era progresivo, en educación secundaria neutral y en educación superior regresivo. Encontró además que el gasto en salud es ligeramente progresivo habida cuenta que el 60 % más pobre de la población recibía el 63,9 % de los recursos en dicho sector. Años más tarde Vélez (1996) estudió la incidencia del gasto en el período 1974-1992, encontrando que, a pesar de que la participación de los grupos más ricos de la población en los subsidios había disminuido, el 10 % más rico todavía capturaba el 35 % del total. De acuerdo con dicho estudio, los subsidios destinados a financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto de Seguros Sociales (ISS), la educación primaria y los subsidios de acueducto y alcantarillado resultaron siendo progresivos mientras que los subsidios a la educación superior y al servicio de energía eran regresivos. Lasso (2006) actualizó para 2003 los análisis efectuados por Vélez (1996) y encontró que el total de subsidios recibidos por los hogares es regresivo respecto a la diagonal de la distribución igualitaria en razón a la fuerte regresividad del gasto en pensiones, los subsidios a la educación superior y los subsidios familiares entregados por las cajas de compensación familiar.

Finalmente, Núñez (2009) muestra que la política de transferencias se encuentra muy lejos de llegar a ser un mecanismo eficiente de redistribución. A manera de ejemplo, en lo referente al gasto público previsional, que junto con el pago de intereses y el gasto militar son de los más grandes del presupuesto nacional, el 97 % de los subsidios va a los dos quintiles más ricos, mientras que los dos quintiles más bajos no reciben absolutamente nada. El autor estima que para 2008 el gasto en pensiones incrementó el coeficiente de Gini en 0,016. El resultado anterior contrasta con el efecto de las transferencias monetarias directas (Familias en Acción, PPSAM,[6] Familias Guarda Bosques y Subsidio Familiar CCF[7]) que, en conjunto, ayudan a reducir el Gini en 0,0057. Pese a este interesante resultado, los recursos destinados a estos programas son muy pequeños

5 Es importante tener en cuenta que parte del gasto público social (en pensiones y salud) se financia parcialmente con tributos generales (IVA y renta) y parcialmente mediante contribuciones a la nómina —pagadas mayoritariamente por el empleador y parcialmente por el empleado—. Por el contrario, el gasto público en educación se financia en su totalidad con cargo a tributos generales.

6 Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

7 Subsidio Familiar Cajas de Compensación Familiar.

en relación al gasto público social total. En 2010 se estima que el gasto público en pensiones alcanzó el 3,5 % del PIB[8] mientras que al Programa Familias en Acción se destinó apenas el 0,3 % del PIB. Valga decir, el componente más regresivo del gasto público social es 10 veces más grande que el más progresivo.

Por otra parte, en relación con la estructura tributaria y la equidad, si bien existen varios trabajos para países desarrollados (por ejemplo, Harberger [2003] y Barnard, Howell & Smith [2009]) y algunos para países en desarrollo (por ejemplo, Goñi, López & Servén, [2008] y Lustig, Gray-Molina, Higgins et al. [2012]), no se dispone de trabajos recientes que abarquen de forma comprehensiva la estructura tributaria colombiana. Steiner & Soto (1999) encuentran una ligera progresividad en el IVA teniendo en cuenta que en los siete primeros deciles de la población la participación del IVA en el ingreso no aumenta de forma monotónica. Ávila, Cruz & Orduña et al. (2001) encuentran en su análisis del IVA que la Ley 6 de 1992 tuvo un efecto positivo, si bien pequeño, sobre la distribución del ingreso, mientras que la Ley 633 de 2000 tuvo un efecto regresivo. En relación al impuesto sobre la renta de las personas naturales, encuentra que este es progresivo y que la progresividad es aún mayor cuando se tiene en cuenta el impuesto pagado por las sociedades. Posteriormente Ariza & Zapata (2005) miden el efecto de la política tributaria (IVA, renta a personas naturales e impuestos sobre licores, cerveza, cigarrillos y tabaco) y del gasto sobre la distribución del ingreso utilizando la Encuesta de Calidad de Vida 2003. Concluyen que el IVA es progresivo, lo que se explica en las tarifas diferenciales y la condición de exentos y excluidos de algunos bienes, aunque en menor grado que el impuesto sobre la renta de las personas naturales. Finalmente, Ávila & Cruz (2011) concluyen que si bien el impuesto sobre la renta de los asalariados es ligeramente progresivo, los beneficios tributarios que afectan la base de dicho impuesto generan efectos regresivos en la distribución del ingreso.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo principal de este estudio es hacer una nueva evaluación de qué tan equitativo es el sistema tributario en Colombia. Con esto en mente, el trabajo se divide en cuatro apartados, adicionales a esta introducción. En el primero se presenta una discusión conceptual sobre la relación entre los impuestos y la equidad y su disyuntiva con el criterio de eficiencia. En el segundo apartado se hace un diagnóstico general de la estructura tributaria colombiana a partir de un análisis en dos frentes: la evolución de la carga tributaria y la evaluación

8 Corresponde al gasto en pensiones del GNC.

de algunos impuestos a la luz de los criterios de equidad, eficiencia y simplicidad. En el tercer apartado se proponen escenarios de reforma, identificando sus impactos fiscales y distributivos y en el cuarto se presentan las conclusiones.

6.2. Impuestos, eficiencia y equidad: aproximación conceptual

La introducción de mayor progresividad al sistema tributario con el objetivo de mejorar la distribución del ingreso acarrea costos que surgen del *trade-off* que típicamente existe entre los conceptos de equidad y eficiencia.[9] Vale la pena empezar por recordar los conceptos de equidad horizontal y equidad vertical. De acuerdo con la primera, agentes económicos similares deben tributar de manera similar. De acuerdo con la segunda, agentes diferentes deben tributar de manera diferente. Estos criterios se hacen operativos utilizando uno de dos principios: i) el *principio de los beneficios económicos*, según el cual los agentes deben tributar en función del grado en que se beneficien del sistema económico. Esto equivaldría a decir que los impuestos corresponden al "precio" de los servicios públicos recibidos. Este enfoque no es muy atractivo ya que elimina la posibilidad de utilizar la estructura tributaria para afectar la distribución del ingreso. Además, su implementación es compleja pues es casi imposible identificar la magnitud de los beneficios que recibe cada individuo; ii) *el principio de la capacidad de pago*, según el cual los impuestos pagados por los agentes económicos se relacionan con su nivel de bienestar económico donde en la práctica la renta y/o el consumo son las medidas utilizadas para determinar la capacidad de pago. Es preciso señalar que estas medidas no responden a un criterio de "justicia", el cual es más afín a cuestiones éticas y a juicios de valor, sino que se justifican por la necesidad del sistema fiscal de tener un concepto de bienestar que pueda ser utilizado en la práctica.

De otro lado, el cobro de impuestos trae consigo costos asociados con la eficiencia del sistema económico en la medida en que se modifican precios relativos y decisiones intertemporales de los agentes económicos, alterando decisiones de consumo, ahorro e inversión. Es preciso señalar que el único sistema tributario neutral es aquel que utiliza impuestos de suma fija (*lump-sum*) que no alteran precios relativos, en el cual cada individuo paga el mismo *monto* de impuestos, no la misma tasa.[10] La ine-

9 Gran parte de esta sección está basada en Slemrod y Bakija (2008).

10 Cualquier impuesto, incluso el *lump-sum*, afecta la conducta del individuo por el simple hecho de reducir su renta disponible. La distorsión está relacionada con el efecto sustitución al alterarse los precios relativos entre los bienes gravados y los no gravados (o entre bienes que pagan diferentes impuestos).

ficiencia introducida por los impuestos distorsionantes es medida a través del concepto de *exceso de gravamen* —medida de cuánto empeora el bienestar social con un impuesto distorsionante en comparación con un impuesto de cuantía fija— lo que equivale a preguntarse cuánto más podría recaudarse con un impuesto *lump-sum* respecto a uno distorsionante, sin afectar el nivel de utilidad del agente económico.[11]

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que avanzar hacia un sistema menos distorsionado tiene un costo en términos de equidad vertical, pues el monto fijo que tendría que pagar cada individuo es proporcionalmente mayor para una persona con menores ingresos. Por otra parte, el principio de tributación óptima desarrollado por Ramsey (1927), según el cual es deseable imponer mayores tasas impositivas a los bienes que tienen menor elasticidad-precio de la demanda, entra en contradicción con el principio de equidad horizontal ya que para un mismo nivel de ingreso habrá diferentes tasas de tributación, en función de las diferentes canastas de consumo de cada agente. El *trade-off* entre eficiencia y equidad se resuelve de manera distinta en diferentes países, reflejo de diversidad de preferencias sociales y de equilibrios políticos. En particular, aumentar la progresividad del sistema tributario implica valorar subjetivamente qué tanto exceso de gravamen una sociedad está dispuesta a aceptar a cambio de una disminución en la desigualdad.

Siguiendo a Steiner y Soto (1999), podemos clasificar los impuestos en impuestos al gasto e impuestos al ingreso. Los primeros incluyen impuestos a las ventas, IVA, a las transacciones financieras, al comercio internacional y a bienes específicos. Los segundos incluyen el impuesto sobre la renta de las personas naturales y jurídicas, impuestos a la nómina, a la seguridad social, a la propiedad y al patrimonio. Los impuestos al consumo son menos distorsionantes que los impuestos sobre la renta, en el sentido en que los primeros no distorsionan las decisiones intertemporales en la misma medida que los segundos. De otra parte, los impuestos al gasto son más regresivos que los impuestos a la renta, en tanto una persona pobre consume una proporción más elevada de su ingreso que una persona rica, bajo la misma tasa impositiva.

Varios estudios empíricos soportan los argumentos recién mencionados. Para los países de la OECD, Kneller, Bleaney y Gemmell (1999) identifican

11 El exceso de gravamen depende de los efectos de sustitución entre el bien gravado y los no gravados y de la elasticidad de la demanda compensada al precio del bien. Se puede demostrar, además, que el exceso de gravamen aumenta más que proporcionalmente cuando aumenta el impuesto, argumento que favorece la búsqueda de bases amplias de tributación con el fin de acomodar menores tasas impositivas.

como impuestos distorsionantes el impuesto sobre la renta y a las propiedades, y como no distorsionantes, los impuestos al consumo. Arnold (2008) sugiere un ranking de instrumentos tributarios para promover el crecimiento a partir de la estimación de los efectos de la estructura tributaria sobre el producto de largo plazo en un panel de 21 países de la OECD que cubre el período 1971-2004. La lista está encabezada por los impuestos a las propiedades, en especial los bienes inmuebles, seguidos por los impuestos al consumo. Además, muestra cómo los impuestos al capital generan el mayor efecto negativo sobre el crecimiento. Por otra parte, en su revisión de la literatura empírica, Myles (2009) concluye que los impuestos al consumo tienen menor impacto sobre la variación del producto que los impuestos sobre la renta.

Por otro lado, en principio un aspecto deseable de cualquier sistema tributario es la simplicidad en la medida en que simplificar la base de un impuesto suele desincentivar la elusión y facilitar el control de la evasión. La simplicidad suele lograrse removiendo exenciones o utilizando pocas tarifas, al costo de una disminución en la progresividad. De igual forma, promover la equidad vertical incrementando tasas marginales aumenta el incentivo a invertir tiempo y dinero en crear complejos sistemas de evasión y elusión. De aquí se desprende que el principio de equidad resulta generalmente inconsistente con los de eficiencia y simplicidad.

En la práctica, muchos países, incluido Colombia, suelen tener esquemas tributarios altamente complejos que logran comprometer tanto la equidad como la eficiencia. La hipótesis de este trabajo es que la tensión teórica entre eficiencia y distribución seguramente no se presenta en Colombia donde, en consecuencia, puede pensarse en una reforma que, simultáneamente, avance en términos de simplicidad, equidad y eficiencia. A lo largo del documento se argumentarán estas ideas y se ilustrará cómo puede modificarse el sistema tributario actual para mejorar la distribución fiscal sin volver el sistema tributario más complejo y/o más distorsionante.

Finalmente, es importante aclarar que desde el punto de vista analítico la forma ideal de medir el grado de distorsión de un esquema tributario es analizando *la incidencia* de los diferentes impuestos. Valga decir, determinar quién en últimas paga el impuesto —una vez los que están en capacidad de trasladar la carga impositiva a otros agentes económicos lo han hecho—. En la práctica no es fácil determinar la incidencia, que depende de factores tales como la organización de los mercados, la elasticidad precio de oferta y demanda, la existencia o no de fallas de mercado, la presencia o no de intervenciones en el mercado, entre otros. Este

trabajo utiliza una aproximación que supone que la carga tributaria no se traslada, de manera que quien en primera instancia paga el impuesto es quien asume plenamente la carga tributaria. Es preciso señalar que este supuesto quizás no sea muy fuerte en el caso del IVA o el impuesto sobre la renta de las personas naturales, que difícilmente pueden trasladar la carga tributaria a alguien más. En cambio, evidentemente es un supuesto fuerte tratándose del impuesto a la renta de personas jurídicas.

6.3. Diagnóstico del sistema tributario colombiano

Un recorrido por la política tributaria colombiana de los últimos 20 años manifiesta un predominio del objetivo recaudatorio con el objetivo de financiar las obligaciones constitucionales adquiridas en 1991, los crecientes gastos pensionales y los mayores gastos en seguridad y defensa. Esto ha derivado en una combinación de impuestos distorsionantes —como el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el impuesto al patrimonio y pesadas cargas a la nómina— y la concentración de una parte importante de la carga tributaria en las empresas y no en las personas, esto último afectando la competitividad del aparato productivo y comprometiendo la progresividad de los tributos. Sucesivas reformas tributarias han alejado la estructura tributaria de los principios fundamentales de eficiencia económica, equidad y simplicidad. A lo anterior debe sumarse la imposibilidad de los ingresos tributarios del Gobierno Nacional Central (GNC) para cerrar la brecha fiscal —con el déficit primario promediando 0,5 % del PIB en la última década—.

6.3.1. Evolución de la carga tributaria

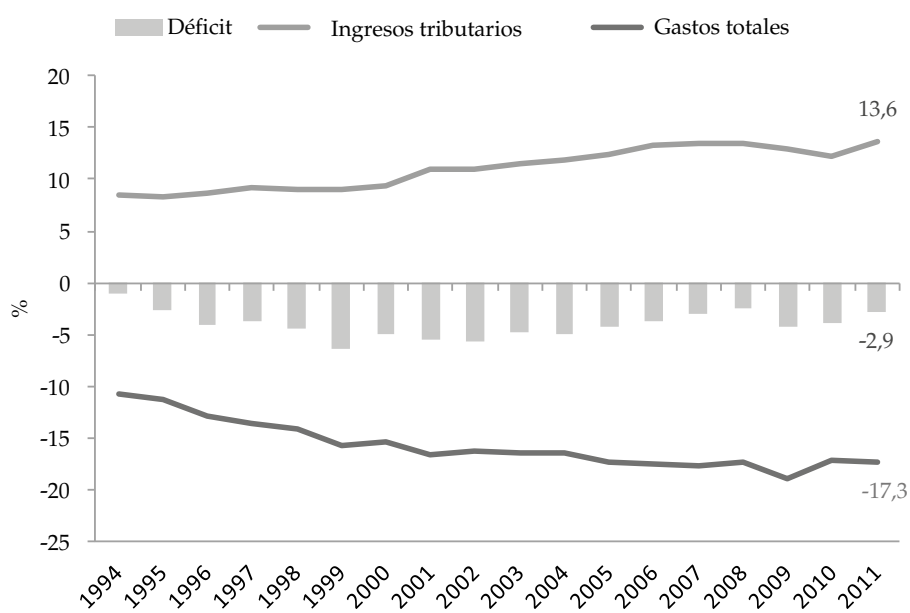
Desde 1990 se han llevado a cabo trece reformas tributarias del orden nacional (ver Anexo 1). Si bien en su gran mayoría estas han sido de carácter "fiscalista", durante la última década también se buscó aumentar la competitividad por medio de estímulos tributarios. Tal es el caso, por ejemplo, de la deducción por inversión en activos fijos productivos establecida por la Ley 863 de 2003 (desmontada con la mini reforma tributaria de 2010, Ley 1430).[12] En general, las reformas tributarias tuvieron un impacto positivo sobre los ingresos tributarios. Mientras en 1994 el recaudo tributario del GNC representaba el 8,5 % del PIB, en 2004 era de 11,9 % y en

12 Este estímulo tributario y las elevadas cargas tributarias a la nómina ayudan a entender por qué entre 2004 y 2011 la inversión como porcentaje del PIB pasó de 19 % a 27,1 % mientras la tasa de desempleo siempre se mantuvo en dos dígitos y la de informalidad laboral por encima del 50 %.

2011 de 13,6 % (gráfico 6.2). Cabe destacar que entre 2002 y 2008 el déficit del GNC disminuyó desde 5,7 % del PIB hasta 2,6 %, lo que se explica en el efecto que tuvieron los altos precios del petróleo y otros productos de exportación, así como el dinamismo exhibido por la economía colombiana. Para 2009, producto de los efectos de la crisis financiera internacional, el déficit se elevó hasta 4,3 % del PIB para luego descender hasta alcanzar 2,9 % en 2011. Es importante resaltar que el gobierno proyecta un déficit estructural promedio de 2,2 % del PIB para 2013-2017. Ello sugiere que existe una brecha que debe cerrarse con mayor recaudo o menor gasto.

En 2011 el IVA y el impuesto sobre la renta contribuyeron con cerca del 82 % del recaudo total. Por otra parte, los recaudos del GMF se han mante-

Gráfico 6.2. Ingresos tributarios, gastos y déficit del GNC (% PIB)



Fuente: MHCP.

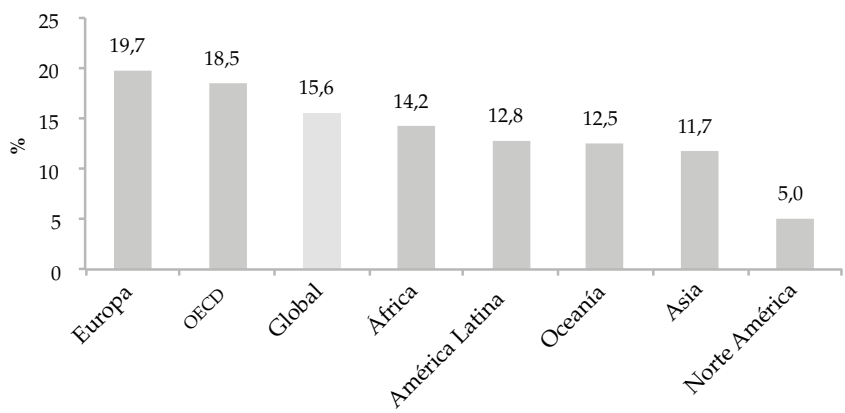
nido estables como porcentaje del PIB en cerca de 0,6 %.[13] A partir de las modificaciones al impuesto al patrimonio realizados en 2006 (Ley 1111), 2009 (Ley 1370) y 2010 (Ley 1430), donde se amplió la base y se aumentó la tarifa, el recaudo por este concepto se elevó desde 0,1 % del PIB en 2006 hasta 0,7 % del PIB en 2011 (cuadro 6.1).

6.3.2. Análisis de la estructura tributaria

6.3.2.1. Impuesto al valor agregado (IVA)

Si bien la utilización del IVA es generalizada, existe alta dispersión entre regiones en relación a la tarifa aplicable (gráfico 6.3). En el conjunto de países de la OECD, donde los impuestos al consumo contribuyen con cerca del 30 % del recaudo total, la tarifa del IVA exhibe una alta variación, con el promedio ubicándose en 18,5 % en 2011 (cuadro 6.2). Si bien la mayoría de países presentan tarifas diferenciales, el número máximo de tarifas utilizadas es cuatro, en Irlanda.

Gráfico 6.3. Tarifa general del IVA por regiones, 2011



Fuente: KPMG international, Corporate and Indirect Tax Survey, 2011.

13 En la última reforma tributaria ejecutada en 2010 (Ley 1430), se definió el desmonte gradual de este impuesto en razón de sus efectos negativos sobre la profundización financiera.

Cuadro 6.1. Ingresos tributarios del GNC por tipo de impuesto (% PIB)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Renta	4,3	4,1	4,3	4,9	5,1	5,5	5,6	5,1	5,6	4,8	5,4
IVA interno	3,1	3,0	3,3	3,3	3,4	3,5	3,5	3,7	3,5	3,6	3,8
IVA externo	1,4	1,3	1,5	1,6	1,8	2,2	2,0	2,0	1,6	1,7	1,9
Gravamen arancelario	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	0,7
Sobretasa a las importaciones CIF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasolina	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Gravamen movimientos financieros	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,8
Timbre	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Seguridad democrática y patrimonio	0,0	0,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,3	0,7	0,4	0,4	0,7
Resto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingresos tributarios totales	11,0	11,0	11,5	11,9	12,4	13,4	13,4	13,4	12,9	12,3	13,6

Fuente: MHCP.

Cuadro 6.2. Tarifas del IVA en algunos países de la OECD, 2011

País	Tarifa General (%)	Tarifas diferenciales (%)	País	Tarifa General (%)	Tarifas diferenciales (%)
Islandia	26	0,0/7,0	Reino Unido	20	0,0/5,0
Dinamarca	25	0,0	Francia	20	2,1/5,5
Hungría	25	5,0/18,0	Chile	19	-
Noruega	25	0,0/8,0/14,0	Alemania	19	7
Suecia	25	0,0/6,0/12,0	Holanda	19	6,0
Finlandia	23	0,0/9,0/13,0	España	18	4,0/8,0
Grecia	23	6,5/13,0	Turquía	18	1,0/8,0
Polonia	23	5,0/8,0	Israel	16	-
Portugal	23	6,0/13,0	México	16	0,0
Bélgica	21	0,0/6,0/12,0	Luxemburgo	15	3,0/6,0/12,0
Irlanda	21	0,0/4,8/9,0/13,5	Nueva Zelanda	15	0
Austria	20	10,0/12,0	Australia	10	0,0
República Checa	20	10	Corea	10	0,0
Estonia	20	9	Suiza	8	0,0/2,5/3,8
Italia	20	4,0/10,0	Canadá	5	0,0
Eslovaquia	20	10	Japón	5	-
Eslovenia	20	8,5			
Promedio: 18,5%					

Fuente: OECD.

Colombia tiene una tarifa general de IVA del 16 %. Adicionalmente, presenta siete tarifas más una gran cantidad de bienes excluidos (cuadro 6.3). Con este diseño se ha buscado introducirle progresividad a un impuesto de naturaleza regresiva. Es importante señalar que este tipo de política tributaria no es exclusiva de Colombia; en todos los países de la OECD, con excepción de Chile y Japón, se utilizan las tarifas diferencias con fines redistributivos o como estímulo al consumo de bienes meritorios o bienes con externalidades positivas.

Al comparar la estructura del IVA de Colombia frente a la de algunos países de la región, se observa que la tarifa general se encuentra ligeramente por debajo del promedio de la muestra, de 17,3 % (cuadro 6.4). La diferencia fundamental con los países de la región radica en el número de tasas diferenciales. Mientras Colombia exhibe 7, en los demás países hay entre 1 y 3.

La estructura adoptada por Colombia en el cobro del IVA ha contribuido a disminuir la eficiencia en el recaudo. Ello puede determinarse a partir del concepto de *productividad* del impuesto, indicador que mide la efectividad de la recaudación dada una tarifa impositiva. Se define como la

Cuadro 6.3. Colombia: tarifas del IVA en 2011

Tarifa	Descripción
0 %	Productos exentos con derecho a solicitar la devolución del IVA pagado en la adquisición de insumos para su producción
1,6 %	Servicios de aseo, de vigilacia y de empleo temporal
10 %	Entre otros los siguientes: avena, maiz y arroz industrial, aceite crudo de palma, cacao, chocolate, productos de galletería,bombas de aire,maquinaría agrícola, máquinas para fabricar alimentos o bebidas. Medicina prepagada, gimnasio, vigilancia, aseo, almacenamiento de productos agrícolas, arrendamiento diferente a vivienda, clubes de trabajadores y pensionados, comisiones de bolsa.
16 %	Tarifa general, se aplica a todos los bienes con excepción de los excluidos o los de la tarifa diferencial
20 %	Camperos nacionales o importados con valor FOB inferior a US$3.000. Barcos de recreo y deporte fabricados o ensamblados en el país. Telefonía Móvil
25 %	Vehículos automóviles cuyo valor FOB sea inferior a US$30.000. Motocicletas con motor superior a 185 c.c.
35 %	Vehículos automóviles con valor FOB igual o superior a US$30.000. Aerodinos de servicio privado, barcos de recreo y deporte importados

Fuente: DIAN.

Cuadro 6.4. Tarifas de IVA para algunos países seleccionados de América Latina

	Tarifa general	Número de tarifas
Argentina	21	3
Brasil	19	Por estado
Chile	19	1
Perú	18	1
Colombia	16	7
México	16	2
Venezuela	12	2
Promedio de la muestra: 17,3		
Promedio (sin Venezuela): 18,2		

Fuente: Perry (2010), y KPMG International.

relación entre el recaudo (como porcentaje del PIB) y la tarifa general.[14] El cuadro 6.5 muestra que para 2009 la productividad del IVA en Colombia se ubicó en 0,32, valor relativamente bajo si se compara con algunos países de la región y con los países pertenecientes a la OECD. Es preciso mencionar que, además de la estructura de tasas diferenciales, se estima que en 2009 la evasión del IVA en Colombia se ubicaba en 26,6 %.[15] A manera de ejemplo, el cuadro sugiere que si la tarifa general de Colombia y Canadá fuese la misma, el segundo país recaudaría (como porcentaje del PIB) casi tres veces más que el primero. O, dicho de otra forma, para recaudar el mismo porcentaje del PIB que Canadá, Colombia necesita una tarifa general 2,7 veces mayor.

El cuadro 6.5 evidencia también problemas de productividad en el impuesto en varios países europeos, lo que también se explica, adicional a la pérdida de eficiencia en la recaudación producto de la utilización de tarifas diferenciales, por la evasión. Ávila y Cruz (2012) analizan una muestra de 24 países de la Unión Europea y muestran que la tasa promedio de evasión del IVA es del 13,6 %, aunque se registra una gran dispersión (67 %) respecto a la media. Adicionalmente, señalan que Portugal, Irlanda, Suecia y Luxemburgo presentaron pérdidas por evasión inferiores al 3 % del recaudo potencial, mientras que en países como Letonia, Lituania e Italia, la evasión redujo el recaudo en más del 27 %.

6.3.2.1.1. IVA y distribución del ingreso

- **Aspectos metodológicos**

Con el objetivo de estimar la proporción del gasto que se destina al pago del IVA, se utilizó la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2006-2007. El análisis se realiza sobre una muestra de los 33.797 hogares (que expandidos equivalen a 10.401.615 hogares) para los que se cuenta con información completa tanto para el ingreso[16] como para el gasto. Para la muestra el nivel de ingreso mensual de los hogares se restringe a valo-

14 En un mundo sin evasión, ni exenciones ni tarifas diferenciales, el recaudo como porcentaje del PIB debería ser idéntico a la tarifa general, en tanto el PIB no es otra cosa que el valor agregado total por una economía en un período de tiempo. En tal caso, la productividad sería igual a 1.

15 Cruz (2011).

16 El ingreso empleado en este documento para la creación de los deciles corresponde al Ingreso Total por Unidad de Gasto (ITUG). Es la suma del ingreso corriente (monetario y no monetario), los ingresos ocasionales monetarios, la imputación del estimativo de arriendo de vivienda propia, el ingreso imputado por uso de vivienda para ocupantes de hecho o usufructuarios, el autoconsumo y el autosuministro.

Cuadro 6.5. Productividad del IVA de varios países seleccionados, 2009

País	Productividad	País	Productividad
Canadá	0,86	Costa Rica	0,38
Nueva Zelanda	0,70	Reino Unido	0,38
Brasil	0,69	Uruguay	0,37
Venezuela	0,66	Australia	0,37
Israel	0,61	Holanda	0,37
Hungría	0,56	Francia	0,36
Japón	0,52	República Checa	0,36
Argentina	0,51	Grecia	0,36
Suiza	0,47	Portugal	0,36
Estonia	0,44	Eslovaquia	0,35
Corea	0,44	Bélgica	0,33
Luxemburgo	0,43	Polonia	0,33
Eslovenia	0,42	Islandia	0,33
Chile	0,41	Colombia	0,32
Guatemala	0,41	Noruega	0,32
Dinamarca	0,40	Peru	0,31
Austria	0,40	Irlanda	0,30
Alemania	0,39	Italia	0,28
Finlandia	0,39	Turquía	0,27
Suecia	0,39	España	0,25
Chile	0,38	México	0,23

Fuente: Cálculos propios con base en información de la OECD.

res entre $109.000 y $86.000.000 (equivalente a un rango entre $131.089 y $103.427.802 de ingreso *mensual* en pesos de 2012) debido a los problemas de subreporte que típicamente se presentan en las encuestas de Ingresos y Gastos. Tales valores se determinaron siguiendo el proceso adelantado por Ramírez & Molina (2003), donde un ingreso de $109.000 por hogar equivale a una cuarta parte del salario mínimo vigente de 2007, reduciendo de esta manera el sesgo de información causado por los hogares que reportan ingresos muy bajos. Adicionalmente, se eliminan los hogares con una relación gasto-ingreso superior a 2,5 con el fin de evitar la sobrestimación del gasto destinado al pago de IVA (cuadro 6.6).

La GEIH contiene información sobre la composición, distribución y cambio de los ingresos y gastos de los hogares. En particular, cuenta con información sobre el gasto para 1.071 artículos. En este estudio se emplearán las siguientes variables para analizar patrones de consumo y pago de IVA:

- $(Gasto_{bh})$: Nivel de gasto del hogar (*h*) para cada uno de los bienes (*b*).
- $(Consumo_{bh})$: Nivel de gasto del hogar (*h*) para cada uno de los bienes (*b*) al descontar el IVA.

Cuadro 6.6. Distribución del ingreso y el gasto por hogar (miles de pesos)

Decil de ingreso	Hogares	Ingresos				Gastos				Relación media gastos/ingresos
		Media	Ingreso total	Min.	Max.	Media	Gasto total	Min.	Max.	
1	1.039.330	228	236.666.816	110	312	259	269.526.109	1	748	1,16
2	1.040.720	387	402.641.177	312	453	374	389.011.682	3	1.122	0,97
3	1.040.213	516	537.161.700	453	583	456	474.405.520	4	1.453	0,88
4	1.040.330	648	674.086.976	583	720	558	579.918.831	2	1.723	0,86
5	1.040.165	807	839.710.284	720	898	632	656.922.123	5	2.148	0,78
6	1.040.163	1.009	1.049.940.300	898	1.136	781	812.819.257	6	2.723	0,78
7	1.039.998	1.291	1.342.611.300	1.137	1.471	929	966.029.069	16	3.499	0,72
8	1.038.938	1.706	1.772.669.700	1.471	1.982	1.144	1.188.428.200	12	4.744	0,67
9	1.041.570	2.445	2.546.324.900	1.982	3.049	1.575	1.640.062.800	32	5.678	0,65
10	1.040.187	5.782	6.014.449.500	3.050	86.265	2.991	3.111.305.200	40	23.073	0,56
Total	10.401.187	1.482	15.416.263.000	110	86.265	970	10.088.429.000	1	23.073	0,80

Fuente: Cálculos propios con base en la GEIH 2006-2007.

- (τ_b): Tasa impositiva con la que se grava el consumo de cada bien (*b*).
- $(GIVA_{bh})$: Gasto en IVA del hogar (*h*) en cada uno de los bienes (*b*).
- $(GIVA_h)$: Gasto total en IVA del hogar (*h*).
-
- $(\quad)$
- $Gasto_{bh} = (Consumo_{bh}) * (1 + \tau_b)\ h = 1, \ldots, 33.797$
- $Consumo_{bh} = \frac{Gasto_{bh}}{(1+\tau_b)}\ b = 1, \ldots, 1.071$,2
- $GIVA_h = \sum_{b=1}^{'} GIVA_{bh}$

La tasa efectiva de tributación es la tasa que permite conocer la proporción del gasto de los hogares destinada al pago de un impuesto. Dicha tasa se define como:

• Resultados

$$Pgasto_h^t = \frac{GIVA_h^t}{\sum_{b=1}^{1.071} gasto_{bh}^t}$$

Del análisis de la estr ue en el agregado de los hogares el 58,8 % del gasto se realiza en bienes exentos, el 36,5 % en bienes gravados con tarifa general y el 4 % restante en bienes gravados a otras tarifas (cuadro 6.7). Nótese que para todos los deciles de ingreso el gasto en bienes exentos y en bienes a tarifa general alcanza no menos del 94 % del gasto total del decil, de entrada cuestionando la bondad de la proliferación de tarifas.

Un aspecto a destacar es la forma como se distribuyen a lo largo de los diferentes deciles las exenciones y las tarifas diferenciales del impuesto. Si bien las exenciones se crearon con el objeto de disminuir la regresividad del impuesto, son los hogares de ingresos altos quienes más se benefician de esta política (gráfico 6.4). Casi una tercera parte del gasto total

Cuadro 6.7. Distribución del gasto por tarifa de IVA

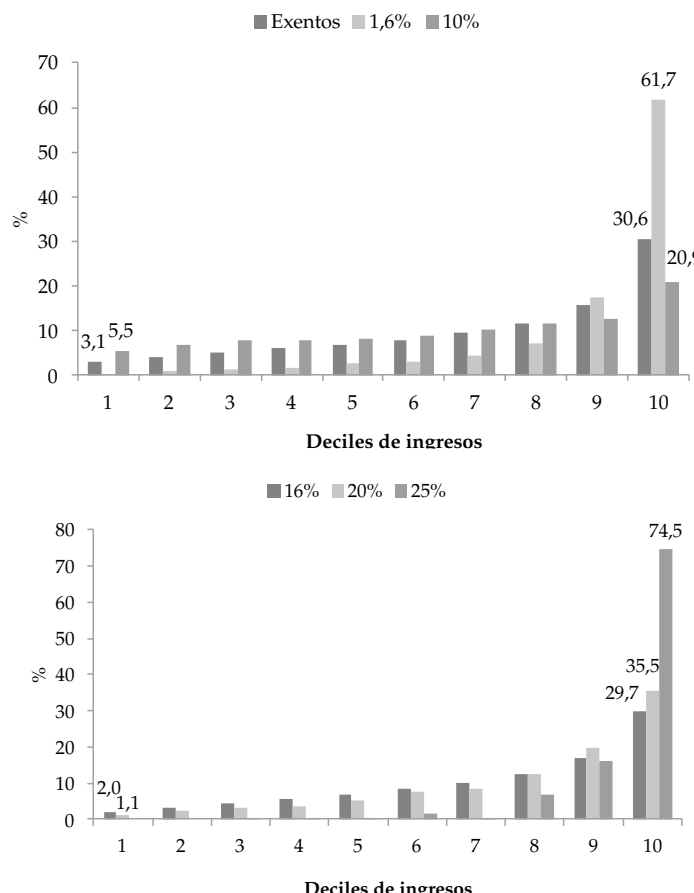
TARIFA	TOTAL	Hogares por deciles de ingreso									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Exentos	58,81%	66,85%	62,70%	61,44%	60,81%	58,78%	57,06%	57,89%	57,32%	56,91%	59,16%
1,6%	0,08%	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%	0,03%	0,04%	0,05%	0,09%	0,17%
10%	2,57%	5,19%	4,35%	4,18%	3,52%	3,16%	2,76%	2,72%	2,49%	2,02%	1,77%
16%	36,48%	27,35%	31,97%	33,40%	34,73%	36,88%	38,66%	38,01%	38,26%	38,60%	35,70%
20%	1,45%	0,59%	0,96%	0,94%	0,92%	1,14%	1,36%	1,30%	1,54%	1,77%	1,69%
25%	0,62%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%	0,12%	0,04%	0,35%	0,62%	1,51%

Fuente: Cálculos propios.

en bienes exentos de IVA es hecho por hogares en el decil más alto de la distribución del ingreso, mientras que el decil más pobre hace apenas el 3,1 % del mismo. Para el caso de los bienes gravados a la tarifa de 1,6 % —tasa que grava entre otros los servicios de aseo y vigilancia y el empleo temporal— las diferencias son aún mayores: mientras el decil más rico consume 60 % del total de estos bienes, el más pobre no consume prácticamente nada. La proliferación de tarifas atenta no solo contra la simplicidad sino que, además, y más preocupante aun, puede aumentar la regresividad de este tributo.

Hemos mostrado que la proliferación tarifas no tiene mucho sentido, pues en cada decil al menos el 94 % del gasto se da en bienes gravados a 0 % o a 16 %. Adicionalmente, se señaló que el 35 % de la exención se la llevan los hogares del decil más rico. Como consecuencia de lo anterior,

Gráfico 6.4. Gasto por nivel tarifa de IVA para cada decil de ingreso



Fuente: Cálculos propios.

el IVA es regresivo; los hogares más pobres presentan tasas efectivas (medidas sobre el ingreso) superiores a la de los hogares más ricos. Como se observa en el cuadro 6.8, alrededor del 4,4 % del ingreso de los hogares más pobres corresponde al pago del IVA, mientras que para los hogares más ricos este pago representa tan solo el 2,8 % del ingreso del hogar. La regresividad se corrobora con el hecho de que el Índice de Kakwani[17] es negativo y que el Gini aumenta respecto a un escenario sin impuestos, de 0,4647 a 0,5066. El cuadro 6.8 también reporta la tasa efectiva de IVA calculada como el cociente entre el pago de IVA y el consumo del hogar.

Cuadro 6.8. Tasas efectivas del IVA

			Estructura actual		
Decil ingreso hogar	**Consumo***	**Ingreso***	**% Recaudo IVA**	**Tasa efectiva consumo**	**Tasa efectiva ingreso**
1	308	228	2,10%	3,41%	4,43%
2	439	387	3,43%	3,87%	4,24%
3	528	516	4,28%	3,96%	3,95%
4	649	648	5,38%	4,04%	3,95%
5	756	807	6,62%	4,30%	3,91%
6	919	1.009	8,43%	4,51%	3,99%
7	1.085	1.291	9,76%	4,51%	3,61%
8	1.348	1.706	12,36%	4,54%	3,47%
9	1.828	2.445	17,07%	4,66%	3,32%
10	3.425	5.782	30,57%	4,58%	2,80%
Total	1.129	1.482	100%	4,22%	3,74%
			Efectos distributivos del IVA		
Indicadores	**Consumo**	**Ingreso**		**Consumo**	**Ingreso**
Coeficiente de Gini	0,4647	0,5035		0,4633	0,5066
Indice de Kakwani				0,0325	-0,0879
Indice Reynolds-Smolensky				0,0013	-0,0031
Recaudo**			$ 23.709		
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)			6		
Productividad			34,38%		

* Miles de pesos

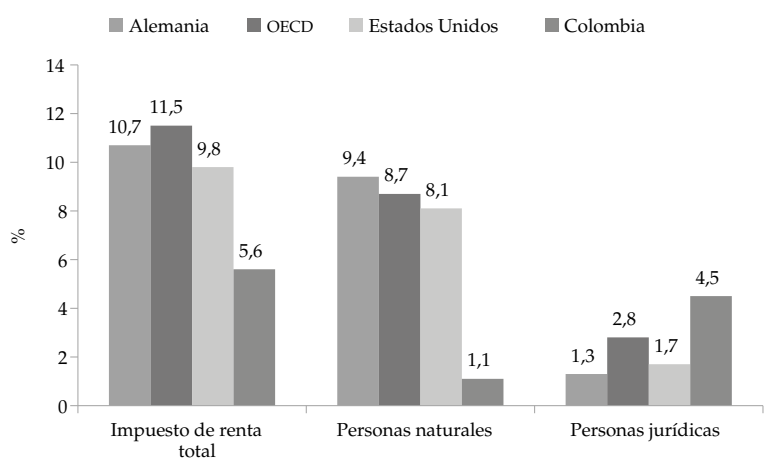
Fuente: Cálculos propios.

17 El índice de progresividad de Kakwani, que se basa en el índice de Gini, mide la progresividad o regresividad de determinado impuesto. Valores negativos de este índice indican regresividad del impuesto y valores positivos indican progresividad.

6.3.2.2. Impuesto sobre la renta

En Colombia el impuesto sobre la renta aporta alrededor del 32 % del recaudo tributario total, es decir, es el segundo en importancia. En términos comparativos, su peso relativo es semejante al exhibido en los países de la OECD, donde la participación promedio del tributo alcanza el 33 %. No obstante, mientras en los países de la OECD el recaudo es del 11,5 % del PIB, en Colombia tan solo alcanza el 5,6 %. Esta diferencia está explicada principalmente por la carga que asumen las personas naturales. En Colombia, estas tributan cerca del 1 % del PIB, mientras que en los países miembros de la OECD la carga de renta asumida por las personas naturales supera el 8 % del PIB (gráfico 6.5). Un aspecto sobre el cual profundizaremos conforme avance el documento, es la existencia en Colombia de una base tributaria muy estrecha que excluye la mayor parte de la población del pago del impuesto de renta. Ello ha determinado que el recaudo de renta se concentre en las empresas (o personas jurídicas) —80 % frente a 20 % asumido por las personas— lo que contrasta con la distribución de la carga en la OECD, donde el 24 % lo pagan las empresas y el 76 %, las personas. Elevados impuestos a las empresas —o bien porque terminan siendo trasladados a los consumidores o porque la propiedad de las empresas es muy dispersa o porque se trata de firmas pequeñas— son menos progresivos, y ciertamente más distorsionantes, que los impuestos directos sobre las personas naturales.

Gráfico 6.5. Impuesto sobre la renta en Colombia y en la OECD (2009)



Fuente: OECD y DIAN.

Es importante retomar un hecho fundamental de la política tributaria en Colombia, mencionado al comienzo del trabajo, y es la sucesiva aprobación de reformas tributarias con un carácter fiscalista. Los resultados muestran su alcance parcial y una enorme inconsistencia entre ellos. Esto ha creado un sistema tributario complejo y muy distorsionado. Básicamente, se generaron tasas impositivas marginales elevadas, acompañadas de bases tributarias relativamente pequeñas. Además, existen múltiples exenciones que reducen aún más la tributación efectiva, algunas de ellas producidas como reacción a las medidas tributarias adoptadas con el carácter fiscalista.

Cárdenas, Lora & Mercer-Blackman (2005) estudian los casos de 9 países latinoamericanos (incluyendo Colombia), y encuentran que en países donde el proceso de elaborar e implementar política tributaria no permite un consenso democrático entre las instituciones de un país, la cantidad de exenciones, que en efecto disminuyen la base tributaria, está positivamente relacionada con la cantidad de actividad legislativa en el área tributaria. Esto de cierta manera implica que cuando se hace una reforma tributaria para aumentar impuestos, necesariamente se abre la oportunidad para que ciertos sectores de la economía demanden exenciones. En ese mismo trabajo se menciona que el tamaño de la base tributaria explica en parte la necesidad elevar las tasas impositivas. Lo anterior, ha generado que muchos sectores hayan intensificado la búsqueda de tratamientos preferenciales por un variado y creativo sistema de beneficios tributarios.

6.3.2.2.1. Impuesto sobre la renta de las personas jurídicas

La tasa estatutaria que pagan actualmente las empresas en Colombia asciende al 33 %,[18] tasa ligeramente superior a la promedio de los países más importantes de la región, ubicada en 31 %, y muy superior a la promedio mundial,[19] la cual ha disminuido en los últimos años (gráfico 6.6).

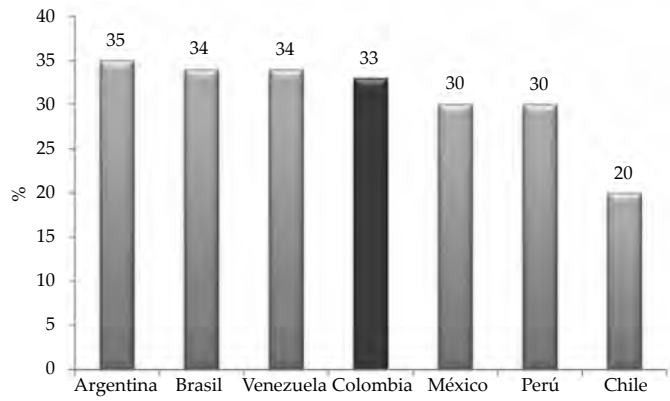
Los beneficios tributarios son una renuncia del Estado a la recaudación o a una parte de ella con el objeto de promover la inversión en ciertas actividades, estimular el empleo o proteger la industria nacional. En ese sentido, se consideran un gasto tributario. Algunas desventajas de este tipo

18 La tasa de 33 % que pagan las empresas es igual a la tasa marginal máxima que pagan las personas.

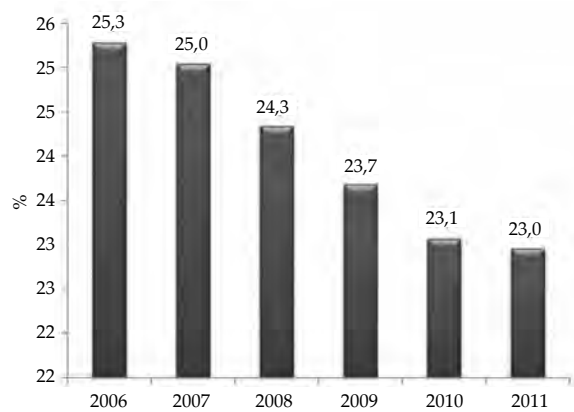
19 Si se compara a Colombia con Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica, países que comparten niveles similares de población, potencial de crecimiento y apertura económica —grupo conocido internacionalmente como los CIVETS— se observa que todos tienen una tasa impositiva menor. Turquía y Egipto tienen una tasa estatutaria del 20 %, Vietnam e Indonesia del 25 % y Sudáfrica del 28 %.

Gráfico 6.6. Comparativo de la tarifa del impuesto sobre la renta de las empresas en Colombia

a. Tarifa máxima de impuesto de renta en países de América Latina, 2011



b. Tarifa promedio de impuesto sobre la renta en el mundo*, 2006-2011



* Incluye países con tasa cero. Si se excluyen, el promedio es 24,64.

Fuente: KPMG International, Corporate and Indirect Tax Survey (2011).

de estímulos fiscales son la dificultad de administrarlos y controlarlos pues fomentan la creación de complejos sistemas de evasión y elusión, distorsionan las decisiones en los mercados, generan ganancias inesperadas y obligan al fisco a mantener tasas de tributación elevadas (Stanley, 1970). En Colombia existen cuatro tipos de beneficios sobre el impuesto de renta: ingresos no constitutivos de renta, deducciones tributarias,

rentas exentas y descuentos tributarios. Los tres primeros afectan la base gravable; el último disminuye el monto a pagar del impuesto.

En relación a los *ingresos no constitutivos de renta*, podemos destacar, entre muchos, los dividendos y participaciones en sociedades, la capitalización de utilidades, la distribución de utilidades por liquidación de sociedades y el incentivo a la capitalización rural.

La *deducción* tributaria más importante de la última década fue la deducción por inversión en activos fijos reales productivos que estuvo vigente desde 2003 hasta el año gravable 2010.[20] Existen además deducciones por inversiones en investigaciones científicas o tecnológicas, en proyectos de inversión agroindustrial, en construcción de acueductos, en mejoramiento de fincas rurales y en inversión en librerías, entre otras. También se puede deducir el 25 % del pago del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), independientemente de la relación de causalidad con la actividad generadora de renta.

Se consideran *rentas exentas* los servicios hoteleros prestados en nuevos hoteles que se construyan dentro de los quince años siguientes a partir de 2002, así como los servicios hoteleros en hoteles que se remodelen y/o amplíen dentro de los quince años siguientes al 2002, por un término de 30 años. Asimismo, se considera renta exenta, por un período de quince años, la venta de energía eléctrica generada con recursos eólicos, biomasa o recursos agrícolas. Los intereses y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública también disminuyen la base gravable, en forma de exenciones.

Los contribuyentes del impuesto sobre la renta pueden afectar el monto a pagar del impuesto a través de los *descuentos tributarios.* Entre estos podemos destacar el descuento por el pago del impuesto sobre las ventas en importaciones de maquinaria industrial para industrias básicas (minería, hidrocarburos, química pesada, metalurgia extractiva, generación y transmisión de energía eléctrica); el descuento por inversión en acciones de sociedades agropecuarias; y el descuento del 40 % del valor de las inversiones que realicen las empresas de servicios públicos domiciliarios que presten servicios de acueducto o alcantarillado con el objetivo de garantizar la cobertura del servicio, beneficio que no puede exceder el 50 % del impuesto neto de renta. Cabe mencionar el descuento tributario establecido en la Ley 1429 de 2010 (Ley de formalización y generación de empleo), el cual permite a las empresas descontar los aportes parafiscales

20 Valga señalar que algunas empresas continuarán disfrutando de este beneficio tributario en virtud de los contratos de estabilidad jurídica.

y otras contribuciones de nómina correspondientes de los nuevos empleados que tengan, entre otras, algunas de las siguientes características: i) menores de 28 años; ii) personas cabezas de familia de los niveles 1º y 2º del SISBÉN; iii) personas en situación de desplazamiento.

A continuación se realizan dos ejercicios cuyo objetivo es observar el comportamiento de la tributación efectiva a partir de dos fuentes de información. La primera es la declaración agregada del impuesto de renta sobre las personas jurídicas para el 2011 publicada por la DIAN. La declaración de renta presenta a grandes rasgos los siguientes rubros: i) gastos de nómina; ii) patrimonio; ii) ingresos; iii) costos; iv) deducciones; v) renta; vi) ganancias ocasionales: vii) liquidación privada; y viii) pagos. Es importante señalar que, dado el nivel de agregación que tiene la declaración de renta, no es posible identificar cada uno de los beneficios tributarios de forma individual, es decir, solo podremos analizar de forma agregada los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones, las rentas exentas y los descuentos tributarios. Por otra parte, la información contempla 10 sectores de la economía, una desagregación en 19 subsectores y otra para 438 actividades. El análisis de este trabajo se concentra en el nivel más agregado.

La segunda fuente de información son las bases de datos de la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera para el período 2005-2010. A diferencia del análisis de los datos de la DIAN, donde se tienen los agregados de las declaraciones sectoriales, la utilización de estas bases de datos permite identificar con precisión el monto pagado por cada una de las empresas vigiladas por las superintendencias. La base de datos conjunta contiene una muestra inicial de unas 16.528 empresas en promedio para cada año. La información fue depurada para excluir del análisis las empresas con utilidades e impuestos negativos en el período de análisis, así como empresas que representaban *outliers*[21] sectoriales en términos del comportamiento de la tasa efectiva de tributación. Con esto, la muestra se redujo a 13.898 empresas en promedio por año.

Finalmente, es importante mencionar que la utilización de las dos fuentes de información se justifica en la medida en que la información de la DIAN tiene como ventaja mostrar cuánto en realidad se pagó, pero involucra tres importantes desventajas que limitan considerablemente el análisis: i) la información no se encuentra disponible firma por firma; ii) los

21 A partir del cálculo de la tasa efectiva se eliminan las empresas que presenten una tasa superior a la unidad y las que se encuentran en el percentil 90 en términos de la misma variable.

beneficios tributarios se encuentran agregados; y iii) el cálculo de la base gravable parte del concepto de renta bruta y no del de utilidad.

6.3.2.2.2. Análisis de tributación a partir de la contabilidad de la DIAN

En el diagrama 6.1 se ilustra la forma como se depura la renta para definir la base gravable del impuesto sobre la renta en Colombia. Cabe mencionar que se ha esquematizado el proceso de depuración de una forma ligeramente diferente a como se presenta en las declaraciones a la DIAN ya que allí tanto los gastos operacionales de administración y ventas como otros gastos que están directamente asociados con la actividad económica (p. ej. fletes, seguros o servicios públicos) están clasificados en el rubro de deducciones.[22] En lo que sigue, las deducciones que analizamos se refieren exclusivamente a aquellas de carácter tributario. Teniendo en

Diagrama 6.1. Depuración de la renta en la contabilidad tributaria

Ingresos brutos (ordinarios + extraordinarios)
- Devoluciones, rebajas y descuentos
- Ingresos no constitutivos de renta

= Ingresos netos
- Costos totales (costos de producción + gastos operacionales)

= Utilidad
- Deducciones tributarias

= Renta líquida o pérdida líquida
- Rentas exentas

= Renta líquida gravable
Multiplicada por la tasa estatutaria (33%)

= Impuesto sobre la renta gravable
- Descuentos tributarios

= Impuesto neto de renta

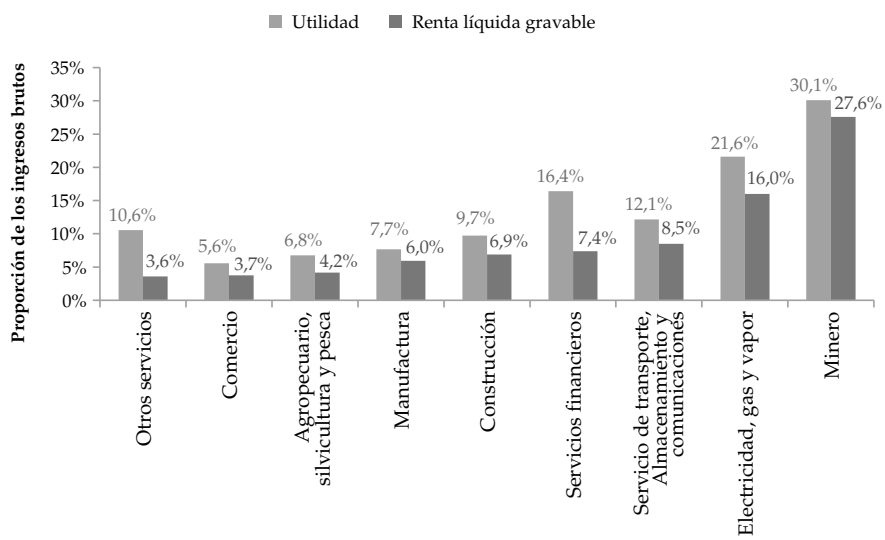
Fuente: Elaboración propia.

22 La confusión conceptual surge del hecho de que las empresas tributan sobre sus utilidades y no sobre sus ingresos. Sin embargo, para efectos de tener en cuenta los beneficios tributarios, la base gravable se depura a partir de los ingresos brutos de las empresas.

cuenta lo anterior, el concepto más cercano a la utilidad real de las empresas en la depuración realizada por la DIAN es la diferencia entre los ingresos netos y los costos totales más los gastos operacionales.

Para el 2011, el análisis de las declaraciones agregadas de la DIAN muestra que la renta líquida gravable sobre la cual se aplica la tarifa estatutaria representó en promedio el 9,3 % de los ingresos brutos de los diferentes sectores de la economía, siendo más alta en el minero-energético (30,1 %) y menor en los servicios diferentes a los financieros y de transporte (3,6 %) (gráfico 6.7). La caída más pronunciada a partir del concepto de utilidad hasta llegar al de base gravable se da en los sectores de servicios financieros[23] y de otros servicios diferentes a los financieros y de transporte. Esto se explica principalmente en las exenciones de que disfrutan ambos. Del total de rentas exentas de 2011, estos dos sectores capturaron el 81,5 % (55,7 % el de otros servicios y 25,8 % el financiero). Pese a que no podemos cuantificar las participaciones de cada una de las exenciones

Gráfico 6.7. Depuración de la renta por sector como porcentaje del ingreso bruto (2011)



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

23 Una depuración más precisa de la renta del sector financiero debería tener en cuenta que las provisiones de cartera y de *leasing* son en realidad un costo (y consiguientemente una menor utilidad) para el intermediario. En el 2011 las provisiones representaron cerca del 50 % de la utilidad de los establecimientos de crédito.

contempladas en la ley tributaria para estos sectores, con seguridad la exención que tienen los servicios hoteleros por un período de 30 años explica en gran parte el resultado en el sector de otros servicios. Por su parte, la depuración de la renta del sector financiero puede estar sustentada por alguna de las siguientes exenciones: i) exención del *leasing* de inmuebles construidos para vivienda con una duración no inferior a 10 años; ii) exención de los ingresos recibidos por las sociedades especializadas por concepto de cánones de arrendamiento de vivienda de interés social durante los diez años siguientes a su construcción y iii) exención de los intereses, comisiones y demás pagos para empréstitos y títulos de deuda pública externa.

Una forma alternativa de apreciar los efectos de los beneficios tributarios —valga decir, la suma de las deducciones tributarias, rentas exentas y descuentos— es observar el comportamiento de las *tasas efectivas* de tributación.[24] Como es lógico, si dicha tasa se calcula como el cociente entre el impuesto neto de renta pagado y la renta líquida gravable, todos los sectores pagan una tasa cercana a la estatutaria, las no muy notorias diferencias siendo explicadas por los descuentos tributarios (gráfico 6.8, panel a). Sin embargo, cuando se tiene en cuenta un concepto más amplio de renta —valga decir, considerando la renta líquida gravable más los beneficios tributarios— la tasa impositiva efectiva varía entre 19,1 % y 32,1 %, siendo la menor en el sector de servicios (diferentes a los financieros y transporte) y la mayor, en el minero. Por su parte, los sectores comercio, electricidad, gas y vapor y construcción presentan tasas efectivas de 30,7 %, 29,1 % y 29 %, respectivamente (gráfico 6.8, panel b). Para el agregado de la economía, en el año 2011 la tasa efectiva fue de 28,2 %.

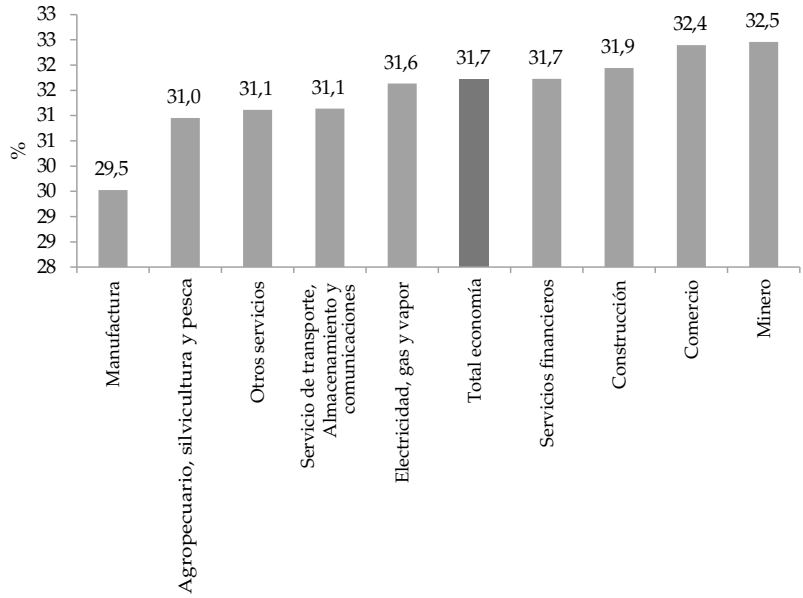
La conclusión principal de este análisis es que los beneficios tributarios son una fuente de inequidad horizontal entre sectores de la economía, distorsionan la asignación de recursos[25] y van en contravía del principio de simplicidad. A lo anterior se le suma un costo fiscal no despreciable. Para el año 2011 el costo fiscal de los beneficios tributarios totales sobre el

24 Se han excluido de la estimación de la tasa efectiva de tributación los ingresos no constitutivos de renta en razón a que gran parte de estos corresponden a ingresos por dividendos y participaciones, los cuales ya tributaron en cabeza de la sociedad sobre la cual se tiene participación. Como no es posible establecer con exactitud su monto dado el nivel de agregación de los formularios de la DIAN, se ha supuesto que *todos* los ingresos no constitutivos de renta representan dividendos y participaciones.

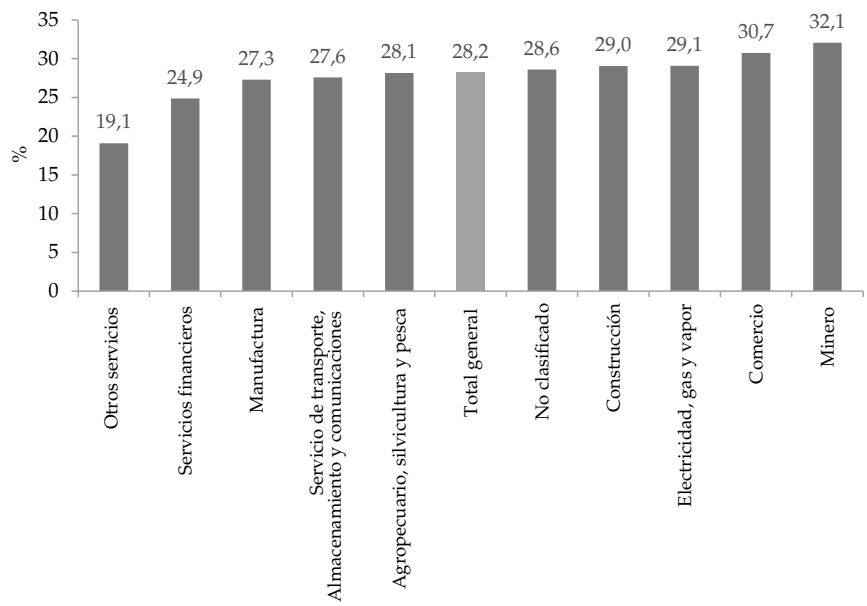
25 Uno de los determinantes de la inversión privada es el costo de uso del capital, variable que depende del precio de los bienes de inversión, la tasa de interés real, la depreciación, los créditos a la inversión y los impuestos. Inequidades tributarias entre sectores afectan las decisiones inter-sectoriales de inversión.

Gráfico 6.8. Tasas impositivas efectivas por sector (2010)

a. Tasa efectiva medida sobre renta líquida gravable



b. Tasa efectiva medida sobre renta líquida gravable más beneficios tributarios



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN

impuesto de renta fue de 0,6 % del PIB; 63 % corresponde a rentas exentas, 21 % a descuentos tributarios y 15,5 % a la deducción de activos fijos[26] (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).

Otra fuente de inequidad horizontal es el régimen de zonas francas, pues bajo este las empresas tributan a una tasa del 15 %. No existe ninguna justificación económica para que dos empresas similares en cuanto al tamaño, sector económico y ubicación, tributen a tasas diferentes. Por otro lado, los contratos de estabilidad jurídica son una puerta para perpetuar la inequidad. A través de estos se puede asegurar la continuidad de aquellas normas, tributarias y de otro tipo, vigentes en el momento de su firma y que son determinantes para la inversión. En 2011 había 63 contratos de estabilidad jurídica vigentes de los cuales una tercera parte están en manos de empresas en zona franca, con inversiones equivalentes al 3 % de la inversión total de la economía (Banco Mundial, 2012). El problema de equidad está relacionado con el tratamiento preferencial que recibiría una empresa con un contrato de estabilidad jurídica a partir del desmonte de un beneficio tributario, situación claramente identificada con el desmonte de la deducción por inversión en activos fijos reales productivos a partir de la Ley 1430 de 2010.

6.3.2.2.3. Análisis de tributación a partir de la contabilidad de las empresas

El análisis de tributación efectiva se realizará (i) para todas las empresas del sector real de la muestra, 13.319 en promedio por año en el período 2005-2010; (ii) para una submuestra de las 500 empresas con mayores Utilidades Netas Antes de Impuestos (UNAI); (iii) para dos submuestras adicionales, las 50 y las 10 empresas con mayores UNAI. La tasa efectivamente pagada se define como el cociente entre el impuesto de renta y complementarios y la utilidad antes de impuestos. La diferencia respecto a las tasas efectivas calculadas con base en la contabilidad DIAN es que la utilidad antes de impuestos ahora es una base "limpia" en relación a los costos reales de la actividad. En el cuadro 6.9 se presentan los resultados del análisis. En primer lugar, hay que señalar que la tasa efectiva promedio ha disminuido en relación con la de 2005 para cada una de las muestras analizadas, salvo para las 10 empresas más grandes[27], donde la

26 Para el año 2010 el costo fiscal de los beneficios tributarios fue de 1,2 % del PIB. Por su parte, las rentas exentas, los descuentos tributarios y la deducción por inversión en activos fijos representaron 29 %, 8 % y 63 %, respectivamente, del total del costo fiscal.

27 Es preciso recordar que se hace referencia a las empresas con mayores utilidades en la base depurada.

Cuadro 6.9. Tasa efectiva de las firmas del sector real medida a partir de la contabilidad empresarial

	Total empresas analizadas			500 empresas con mayor		50 empresas con mayor		10 empresas con mayor	
Año	# Empresas	Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar	Tasa Efectiva	Desviación Estandar
2005	10,085	0,39	0,15	0,34	0,16	0,32	0,22	0,27	0,09
2006	12,864	0,40	0,15	0,33	0,14	0,29	0,15	0,30	0,12
2007	13,547	0,35	0,12	0,28	0,12	0,24	0,14	0,21	0,09
2008	13,461	0,33	0,12	0,27	0,11	0,19	0,14	0,21	0,11
2009	14,893	0,34	0,12	0,27	0,12	0,23	0,16	0,25	0,08
2010	15,061	0,33	0,12	0,27	0,11	0,23	0,12	0,27	0,09

* Utilidad neta antes de impuesto

Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.

tasa se ha mantenido alrededor del 25 %. Para 2010 la tributación efectiva promedio del universo de la muestra fue la tarifa estatutaria del impuesto (33 %). No obstante, se observan tasas menores en las empresas más grandes, así: 27 % para las 500 más grandes, 23 % para las 50 más grandes y 27 % para las 10 más grandes (cuadro 6.10).

6.3.2.2.4. Impuestos sobre la renta de personas naturales

El impuesto sobre la renta de las personas naturales tiene cuatro tramos escalonados, con una tarifa marginal para cada uno (cuadro 6.11). El primer tramo tiene una tarifa marginal de cero que aplica para ingresos entre 0 y 1.090 Unidades de Valor Tributario (UVT).[28] A partir de allí se aplican tarifas marginales del 19 %, 28 % y 33 % en cada tramo subsiguiente.[29]

Cabe mencionar que para el año 2010 tan solo 4,6 millones de personas (el 20 % de la población económicamente activa, estimada en 23 millones de personas) paga el impuesto sobre la renta. De estos 4,6 millones, 3,5 millones pagan el impuesto vía retenciones pero no son declarantes ante la DIAN. La condición de declarante está relacionada con el nivel de ingresos, el patrimonio, el consumo y el valor de las operaciones bancarias. Cada uno de estos criterios cambia con relación a la fuente más importante de generación de ingresos de las personas. Si los ingresos provienen mayoritariamente —en el estatuto tributario esto equivale a decir que superen el 80 %— del trabajo asalariado o del trabajo independiente, los umbrales para declarar cambian significativamente. Para el año 2010 un asalariado no estaba obligado a declarar renta si sus ingresos totales en el año no superaban las 4.073 UVT ($100 millones en 2010, equivalentes a $8,3 millones mensuales). En el caso de los independientes, sus ingresos totales no debían superar las 3.300 UVT ($81 millones en 2010, o $6,8 millones mensuales) y para las personas de menores ingresos el límite era 1.400 UVT ($34,4 millones o $2,9 millones mensuales). El Ministerio de Hacienda y

28 La UVT es una unidad de valor con equivalencia en pesos que permite ajustar anualmente los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la DIAN. La UVT se actualiza con el IPC para ingresos medios. Para el año 2010 la UVT era equivalente a $24.555. El primer tramo del impuesto correspondió a ingresos anuales entre 0 y $26,7 millones (1,09 UVT). Analizamos el año 2010 por ser el último año para el cual disponemos de la información necesaria.

29 A manera de ejemplo, supongamos que la renta líquida gravable de una persona en 2010 se estimó en $80 millones. La DIAN estimará el impuesto a cargo de la siguiente forma: le cobrará $0 por los primeros $26,7 millones; $2,8 millones, que resultan de multiplicar los ingresos comprendidos entre $26,7 millones y $41,7 millones por 19 %; $10,7 millones por la diferencia entre $80 millones y $41,7 multiplicada por 28 %. El impuesto total que asumiría la persona sería de $13,5 millones, equivalente a una tasa efectiva de 16,9 %.

Cuadro 6.10. Tasa efectiva de tributación de las 10 empresas del sector real con mayor utilidad neta antes de impuestos en 2010

2010		
Razón Social	**Sector**	**Tasa efectiva**
Ecopetrol S.A.	Extracción de petroleo y gas natural	0,27
Comunicacion celular S.A.	Correo y telecomunicaciones	0,30
Occidental de colombia Inc.	Extracción de petroleo y gas natural	0,29
Chevron petroleum company	Extracción de petroleo y gas natural	0,36
Mayaguez S.A.	Producción de azúcar	0,20
Riopaila castilla S.A.	Producción de azúcar	0,18
Constructora conconcreto S.A.	Construcción	0,12
Alpina productos alimenticios S.A.	Industria de alimentos	0,42
Productos naturales de la sabana S.A.	Industria de alimentos	0,22
Riopaila agricola S.A.	Producción de azúcar	0,30

Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.

Cuadro 6.11. Tarifas marginales del impuesto sobre la renta de personas naturales, 2010

Rangos de ingresos (UVT)		Rangos de ingresos ($)		Tarifa Marginal
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	1.090	0	26.765.000	0%
1.090	1.700	26.765.001	41.744.000	19%
1.700	4.100	41.744.001	100.676.000	28%
4.100	en adelante	100.676.001	en adelante	33%

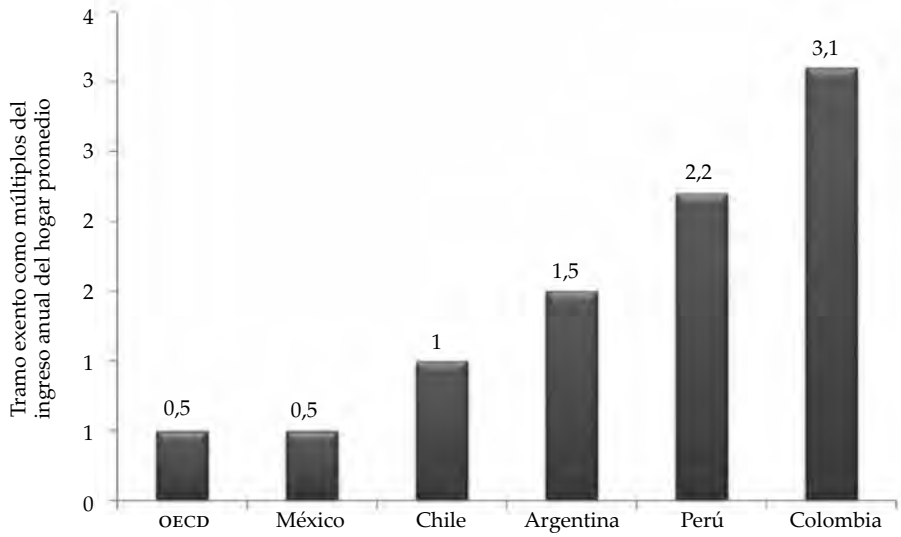
Fuente: Elaboración propia con base en la DIAN.

Crédito Público (2012) estima que la mayoría de las personas a las cuales se les hace retención pero no declaran, y en ese sentido no tienen derecho a las devoluciones, son trabajadores independientes con ingresos inferiores a $600.000 al mes, quienes tributan cerca del 6,1 % de sus ingresos, lo que genera un aumento de la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 0,019.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que mediante la Ley 1450 de 2011 se permitió que los independientes con ingresos mensuales inferiores a 300 UVT ($7,8 millones en 2012) tuvieran las mismas tasas de retención en la fuente que los asalariados, lo que significa que si el trabajador independiente recibe ingresos mensuales hasta por $3,3 millones, no hay retención en la fuente. Teniendo en cuenta lo anterior, la estimación del gobierno acerca del número de personas que contribuyen únicamente vía retenciones disminuye como consecuencia de la Ley 1450 de 2011.

Si bien 1,1 millones de personas presentan declaración de renta, de estos solo 632 mil pagan efectivamente el impuesto. Esto se explica, en primer lugar, por la amplitud del tramo exento, es decir, el tramo donde la tarifa marginal es cero. La OECD (2010) estima que el tramo exento en Colombia es 3,1 veces el ingreso anual del hogar promedio. En términos comparativos, el tramo exento en Colombia es 6 veces superior al promedio de la OECD y 3 veces el de Chile (gráfico 6.9). En razón a ello, es muy importante destacar que, dados los elevados umbrales para realizar la declaración de renta en Colombia, *cualquier análisis del impuesto de renta sobre las personas naturales de entrada hace referencia exclusivamente al segmento más rico de la población*.

Gráfico 6.9. Tramo exento en algunos países de la región y la OECD



Fuente: OECD (2010).

El número de contribuyentes efectivos se explica, en segundo lugar, por los beneficios tributarios. Al igual que para las personas jurídicas, los beneficios para personas naturales están dados por los ingresos no constitutivos de renta, las deducciones tributarias, las rentas exentas y los descuentos tributarios. Entre los ingresos no constitutivos de renta podemos destacar los dividendos y las participaciones en las sociedades, los aportes obligatorios a fondos de pensiones, los aportes voluntarios a fondos de pensiones y los ahorros en cuentas AFC (Ahorro para Fomento de la Construcción). Estos últimos tres conceptos no pueden exceder el 30 % del ingreso laboral, sea este generado como asalariado o como independiente. En forma de deducciones las personas naturales pueden restar de la base gravable los aportes obligatorios a salud, los recursos destinados a la medicina prepagada, los pagos por educación y los intereses o corrección monetaria sobre préstamos de vivienda. Es importante señalar que, desde el punto de vista de la equidad, es imperativo cuestionar beneficios relacionados con los aportes voluntarios a pensiones y la medicina prepagada. Al fin y al cabo, son los deciles más ricos de la población los que pueden aprovechar estos beneficios. Por no mencionar que existe un doble beneficio tributario por concepto de adquisición de vivienda —a través de una cuenta AFC— y la posibilidad de deducir los intereses sobre las hipotecas.

Por otro lado, en relación a las rentas exentas, aunque la mayoría de ellas están justificadas —tal es el caso, por ejemplo, de la exención de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, enfermedad profesional o por protección a la maternidad—, existe una exención que es generadora de inequidad horizontal en tanto discrimina en favor de los ingresos salariales y en contra de los ingresos de los independientes. Nos referimos a honorarios, comisiones y servicios. A saber, los asalariados pueden declarar como renta exenta el 25 % de sus ingresos (hasta 240 UVT o $5,9 millones en 2010), beneficio que no está disponible para los independientes. Finalmente, es importante hacer la salvedad de que, debido a las agregaciones en las declaraciones de renta, muchos de los beneficios que favorecen a las personas naturales no pueden ser analizados de manera individual.

6.3.2.2.5. Tributación de personas naturales obligadas *vs.* no obligadas a llevar contabilidad

Con el fin de analizar los efectos de los beneficios tributarios sobre la renta líquida gravable y la tributación efectiva de las personas, utilizamos información de la DIAN para personas naturales obligadas y no obligadas a llevar contabilidad para el periodo 2006-2010. El artículo 48 del Código de Comercio señala que están obligados a realizar registros contables quienes tengan la calidad de comerciantes o quienes de manera habitual ejercen actos de comercio. La información corresponde a una muestra de 564.908 personas naturales, organizada en un panel balanceado. Valga decir, se cuenta con información de las *mismas* personas en *todo* el período analizado. Es importante mencionar que del total de personas en la muestra, 83.330 están obligadas a llevar contabilidad mientras las restantes 481.578 no lo están.

• Personas naturales obligadas a llevar contabilidad

De las 83.330 personas declarantes obligadas a llevar contabilidad entre 2006-2010, alrededor del 75 % (62.920 personas aproximadamente) son contribuyentes, entendiendo como contribuyente a la persona natural que, dado el proceso de disminución o depuración de la base gravable a partir de los beneficios tributarios, se le generó un impuesto mayor a cero (cuadro 6.12).

Respecto a su tributación efectiva, medida como el cociente entre impuesto neto de renta pagado y la renta líquida gravable, se encuentra que la tasa efectiva es progresiva de acuerdo con el decil de ingreso total bruto. A saber, mientras el primer decil presenta una tasa de tributación efectiva

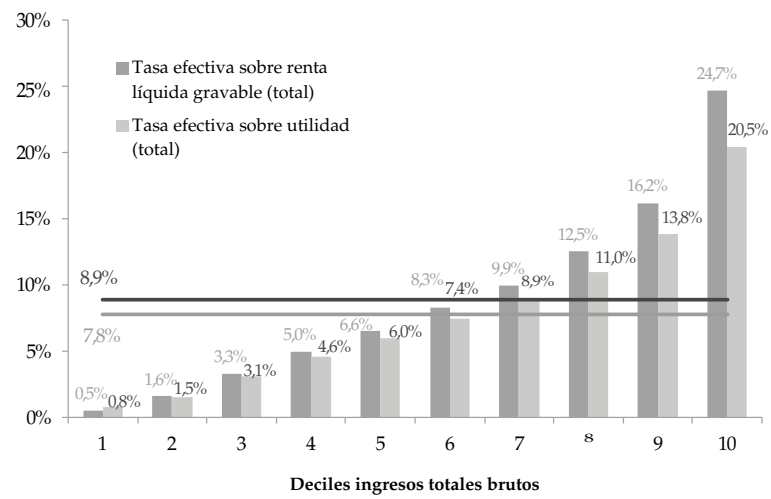
Cuadro 6.12. Distribución de personas obligadas a llevar contabilidad

Año gravable	Declarantes obligados a llevar contabilidad	No contribuyentes		Contribuyentes	
2006	83.330	19.727	23,7%	63.603	76,3%
2007	83.330	19.198	23,0%	64.132	77,0%
2008	83.330	20.411	24,5%	62.919	75,5%
2009	83.330	22.263	26,7%	91.067	73,3%
2010	83.330	23.148	27,8%	60.182	72,2%

Fuente: Elaboración propia con base en la DIAN.

de 0,5 %, el último decil presenta una de 24,7 %.[30] Si la tasa efectiva se evalúa sobre la utilidad, es decir, los ingresos menos los costos asociados a las actividades económicas de las personas, esta exhibe una caída promedio de 10,1 % en relación con la tributación efectiva medida sobre la renta líquida gravable. Es decir, salvo en el caso del primer decil, los beneficios disminuyen en una décima parte la tributación efectiva (gráfico 6.10).

Gráfico 6.10. Tasa efectiva de tributación para personas obligadas a llevar contabilidad



Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

30 No sobra recordar que estos deciles se hacen sobre la población obligada a llevar contabilidad, no sobre la población total. En 2010 solo 99.395 personas de un total de 632.314 contribuyentes fueron obligadas a llevar contabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se analizan los cambios en la distribución del ingreso como consecuencia de los beneficios tributarios, teniendo como referencia el proceso de depuración de la renta en la contabilidad de la DIAN (cuadro 6.13). El primer aspecto a destacar es la fuerte concentración del ingreso bruto de las personas obligadas a llevar contabilidad; el coeficiente de Gini del ingreso bruto se estima en 0,77. Cuando se tienen en cuenta los ingresos no constitutivos de renta, la distribución del ingreso no se modifica entre las personas obligadas a llevar contabilidad, hecho reflejado en el Gini de los ingresos netos (que es de 0,77). Por otra parte, cuando se tienen en cuenta los costos que declaran las personas obligadas a llevar contabilidad, el Gini disminuye hasta 0,425 y cuando se obtiene la renta líquida gravable, el Gini se reduce a 0,36. Esta caída en el Gini indica que los descuentos y exenciones que se presentan en la depuración de la renta desde la utilidad hasta la

Cuadro 6.13. Distribución del ingreso en el proceso de depuración de la renta de las personas obligadas a llevar contabilidad

	Coeficiente de Gini
Ingresos brutos	**0,77**
- Devoluciones, rebajas y descuentos	
- Ingresos no constitutivos de renta	
= Ingresos netos	**0,77**
- Costos totales (costos de producción + gastos operacionales)	
= Utilidad	**0,43**
- Deducciones tributarias	
- Rentas exentas	
= Renta liquida gravable	**0,36**
Multiplicada por la tasa estatutaria (33%)	
= Impuesto sobre la renta gravable	
- Descuentos tributarios	
= Impuesto neto de renta	
Ingreso disponible	**0,61**

Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

renta líquida gravable generan mayores beneficios a los individuos con niveles más altos de renta. Valga decir, son claramente regresivos. Es importante destacar que si bien los beneficios son regresivos, el impuesto es progresivo, hecho explicado en que el Gini del ingreso disponible es de 0,61, inferior al Gini sin impuestos, que es de 0,77.

• Personas naturales no obligadas a llevar contabilidad

Para el periodo 2006-2010 se tiene que de las 481.578 personas que no están obligadas a llevar contabilidad, 289.904 (60 %) son contribuyentes del impuesto de renta mientras que 191.674 (40 %) no lo son. La tributación efectiva medida sobre renta líquida gravable varía desde 0,1 % en el primer decil hasta 13,9 % en el último. Es decir, la tributación es progresiva, lo que se deriva de la estructura de tasas marginales del impuesto.[31] Si bien la tributación efectiva cae en cerca de 2 pps (puntos porcentuales) en promedio cuando la tributación se mide en relación a los ingresos recibidos por las personas, es decir, cuando tienen en cuenta los ingresos que fueron descontados en forma de beneficios, de todas maneras se mantiene la progresividad del tributo (gráfico 6.11).[32] Hay que resaltar que la utilización de beneficios tributarios disminuye en mayor proporción la tributación efectiva de los más ricos, lo que determina que los beneficios tributarios en su conjunto sean regresivos.

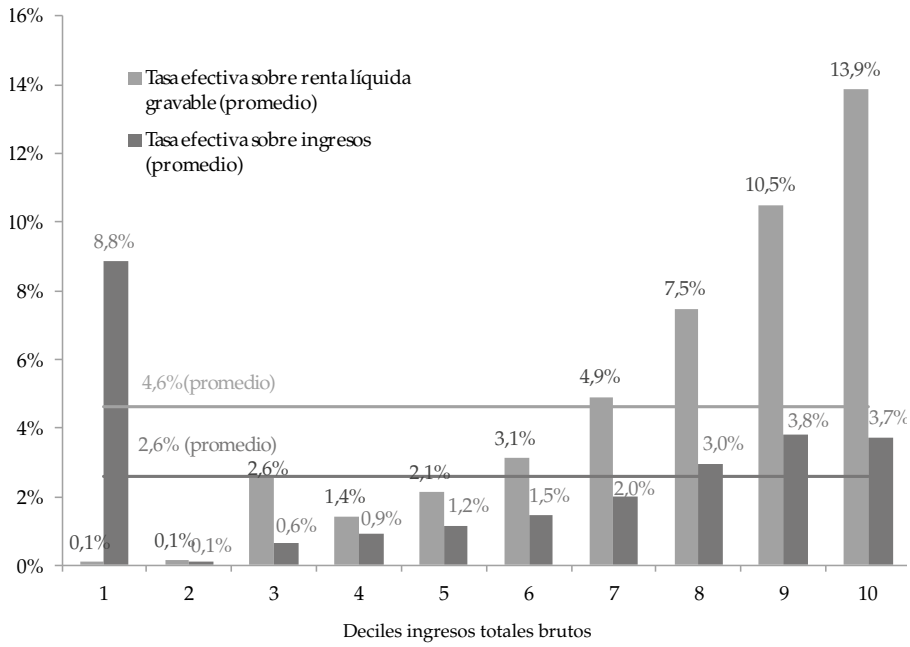
Las personas no obligadas a llevar contabilidad se pueden desagregar entre asalariados y no asalariados (trabajadores por cuenta propia). La principal diferencia en términos tributarios está dada por los beneficios que cada uno de estos grupos de individuos percibe.

Asalariados: Al igual que cualquier persona natural, un asalariado tiene un tramo exento —ingresos hasta 1.090 UVT—, equivalente a $2.230.416 mensuales en 2010, gravados a la tarifa marginal de 0 %. Además, puede deducir del impuesto de renta el 25 % del GMF. Adicionalmente, puede descontar de su renta líquida gravable el 4 % por conceptos de pagos en

31 Los deciles aquí construidos se refieren a las personas declarantes no obligadas a llevar contabilidad, lo que significa que el análisis obtenido alude a los hogares más ricos de la población.

32 En el análisis de tributación efectiva se presenta un salto abrupto entre las tasas del primer decil y las del decil dos. Esto se explica básicamente por problemas con la información original y por el hecho de que muchas personas naturales tributan con base en renta presuntiva y los deciles se construyen a partir de los ingresos brutos. En otras palabras, una persona con un bajo flujo de ingresos, con lo que quedaría ubicado en el primer decil, pero con un patrimonio muy elevado, termina tributando bajo la presunción de renta aumentando el promedio de tributación del decil.

Gráfico 6.11. Tributación efectiva de las personas no obligadas a llevar contabilidad



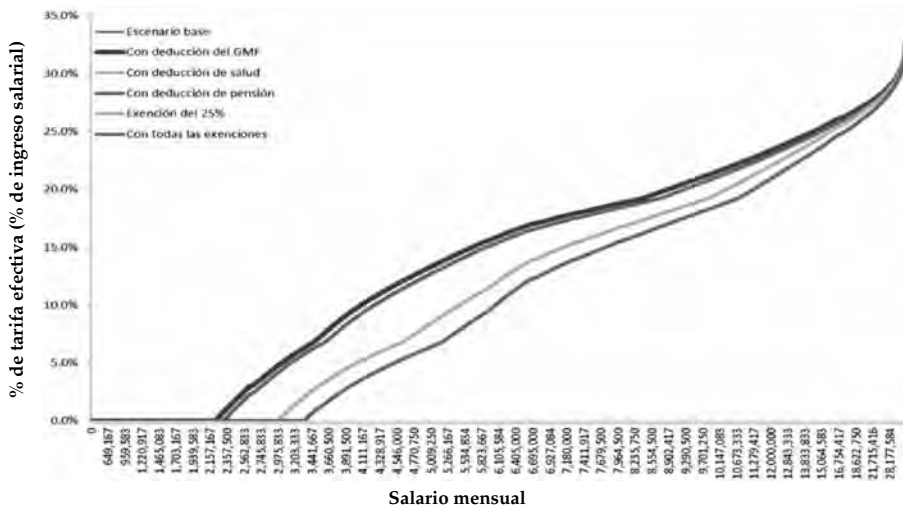
Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

salud o pensión.[33] Adicional al tramo exento, el mayor beneficio de los asalariados es la exención del 25 % de sus ingresos laborales. Este beneficio está contemplado hasta las 2.880 UVT (esto equivale a ingresos mensuales de $5.893.200 en 2010), lo que implica que si una persona devenga más de 2.880 UVT (o sea, $70.718.400 en 2010) solo podrá descontar de su base gravable en forma de renta exenta laboral 720 UVT (25 % de 2.880 UVT, o sea $17.679.600 en 2010).

El efecto de estos beneficios es ampliar el rango de ingresos que estará exento de pagar el impuesto. El gráfico 6.12 muestra el efecto de algunos beneficios tributarios sobre los ingresos, en pesos de 2010. Mientras el descuento del GMF no modifica significativamente el tramo exento, los descuentos por pagos en salud y pensión permiten una ampliación del tramo de 9,3 %. Esto significa que los asalariados no comenzarían a tributar desde $2,2 millones sino desde $2,4 millones (recordemos que estamos hablando del año 2010). Finalmente, la deducción del 25 % de

33 Es decir, si paga tanto por salud como por pensión, consigue un descuento del 8 %.

Gráfico 6.12. Descuentos tributarios para asalariados



* Corresponde al 25 % del impuesto pagado, el cual tiene una tarifa del 0,4 % (es un beneficio en la tarifa)
** la deducción de salud que pueden efectuar los asalariados es del 4 %
*** la deducción de pensión que pueden efectuar los asalariados es del 4 %

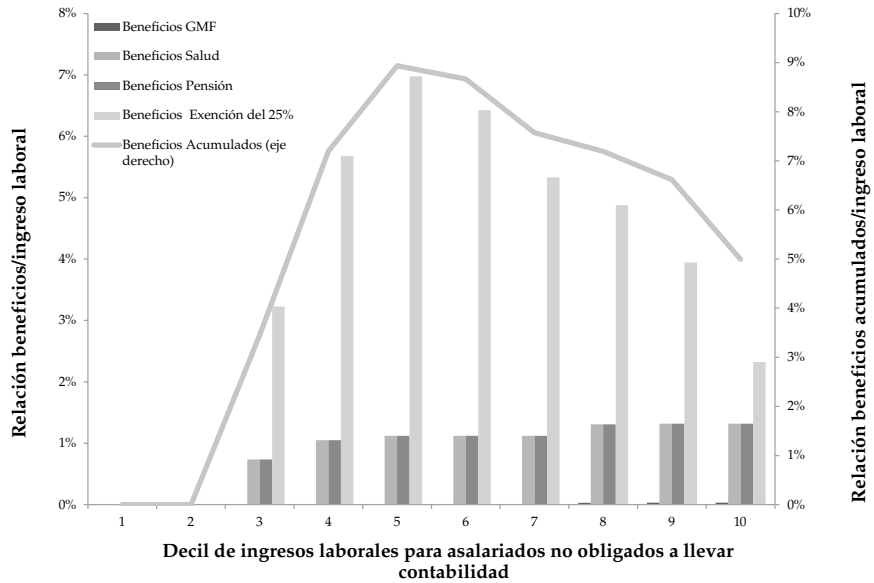
Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

los ingresos salariales produce un tramo exento 33 % más grande que el inicial. Cuando se tienen en cuenta todos estos beneficios, en 2010 los asalariados comenzaron a tributar desde $3,4 millones.

Todas las personas naturales, y en este caso particular los asalariados, perciben beneficios de las diversas deducciones, exenciones o descuentos. Sin embargo, la forma como estos se distribuyen no es equitativa y algunos individuos pueden aprovecharse en mayor medida de las bondades del esquema tributario. El principal beneficio del que gozan los asalariados es el tramo exento gracias al cual muchas personas quedan excluidas de tributar. En el caso de la base de datos utilizada en esta sección, que comprende 161.748 asalariados, el 42 % quedan excluidos de tributar a partir de la existencia del tramo exento. Por supuesto, el que de entrada está por fuera de la tributación no obtiene ninguno de los beneficios contemplados por el esquema tributario. En razón a ello, el análisis distributivo de los beneficios solamente es relevante a partir del tercer decil de los asalariados.

El gráfico 6.13 reporta la relación de los beneficios obtenidos por GMF, salud, pensión y la exención del 25 % respecto al ingreso laboral. Se puede

Gráfico 6.13. Distribución de los beneficios tributarios relativos al ingreso laboral para asalariados



* Corresponde al 25 % del impuesto pagado, el cual tiene una tarifa del 0,4 % (es un beneficio en la tarifa)
** la deducción de salud que pueden efectuar los asalariados es del 4 %
*** la deducción de pensión que pueden efectuar los asalariados es del 4 %

Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

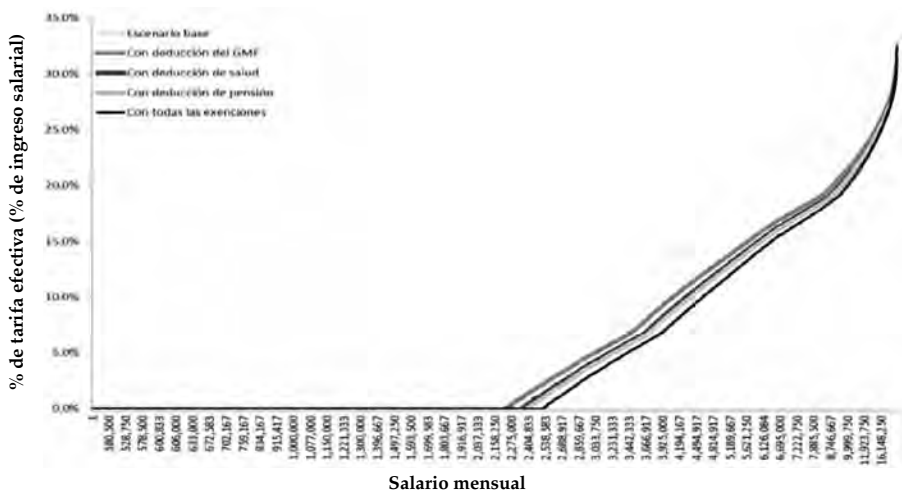
concluir que son los deciles medios —dentro de los asalariados que tributan— quienes perciben los mayores beneficios tributarios respecto a su ingreso laboral. En particular, se ven ampliamente favorecidos por la exención del 25 % de las rentas laborales. Valga aclarar que los asalariados que disfrutan de este beneficio pertenecen a los deciles medios dentro de la población más rica del país. En términos de distribución, el coeficiente de Gini es igual a 0,51 cuando se mide para el ingreso laboral mensual; a medida que se depura la renta hasta llegar a la renta líquida gravable, el Gini disminuye a 0,46. Valga decir, los beneficios tributarios son ligeramente regresivos.

Trabajadores por cuenta propia: Al igual que para los asalariados, los trabajadores por cuenta propia disfrutan del beneficio del tramo exento, así como del descuento por pago al GMF. Sin embargo, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, los descuentos por salud y pensión son mayores ya que el 100 % del pago de estos son realizados por el trabajador. El descuento por salud es del 12,5 % del ingreso base de cotización,

que equivale al 40 % percibido por el trabajador independiente.[34] Por su parte, el descuento por pensión obligatoria representa el 16 % del ingreso base de cotización.

En el gráfico 6.14 se ilustra el efecto de estos beneficios sobre la tributación efectiva, medida sobre el ingreso salarial. Un primer hecho a destacar es que el tramo exento se amplía menos que en el caso de los asalariados. Mientras para los asalariados el tramo exento aumenta en casi 54 % respecto al tramo exento inicial, en los trabajadores por cuenta propia el aumento es solo del 15 %, lo que debe interpretarse como una fuerte inequidad horizontal (gráfico 6.14). En el caso de los trabajadores por cuenta propia, los beneficios tributarios son apropiados principalmente por los últimos deciles. Al ser el ingreso base de cotización proporcional al ingreso total, los descuentos por salud y pensión son más altos para aquellos que tienen mayores ingresos (gráfico 6.15).

Gráfico 6.14. Beneficios tributarios para no asalariados

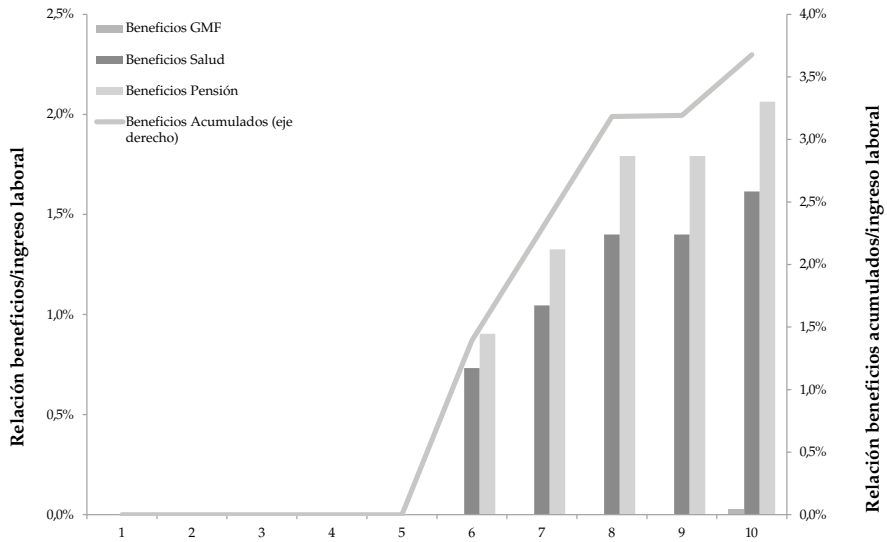


* Corresponde al 25 % del impuesto pagado, el cual tiene una tarifa del 0,4 % (es un beneficio en la tarifa)
** la deducción de salud que pueden efectuar los asalariados es del 12,5 % sobre el 40 % de los ingresos laborales
*** la deducción de pensión que pueden efectuar los asalariados es del 16 % sobre el 40 % de los ingresos laborales.

Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

34 A manera de ejemplo, supóngase que una persona percibe ingresos de $2 millones por un contrato de prestación. Su ingreso base de cotización es el 40 % de ese valor, es decir $800.000. Su aporte para salud será de $100.000 (12,5 % de $800.000).

Gráfico 6.15. Distribución de los beneficios tributarios relativos para no asalariados



* Corresponde al 25 % del impuesto pagado, el cual tiene una tarifa del 0,4 % (es un beneficio en la tarifa)
** la deducción de salud que pueden efectuar los asalariados es del 12,5 % sobre el 40 % de los ingresos laborales
*** la deducción de pensión que pueden efectuar los asalariados es del 16 % sobre el 40 % de los ingresos laborales.

Fuente: Cálculos propios con base en la DIAN.

6.4. Propuestas de reforma para mejorar la equidad

6.4.1. Reforma al IVA

Con el objetivo de volver la estructura del IVA más simple y equitativa, se plantean dos escenarios de reforma y se analiza la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, aprobada por el Congreso en diciembre de 2012. El primer escenario tiene por objetivo encontrar una tarifa general de forma endógena que mantenga el recaudo al mismo nivel del año 2007 y que cumpla con los siguientes requisitos: i) todos los bienes y servicios que a diciembre de 2012 tienen una tarifa inferior a la general (de 16 %) pasan a tributar a la nueva tarifa general; ii) los bienes y servicios que se encuentran gravados a tarifas del 35 %, 25 % o 20 %, quedan gravados a una tarifa del 25 %; iii) se supone una evasión del 40 % para aquellos bienes y servicios que actualmente se encuentran exentos y de 25 % para

los demás bienes. Adicionalmente, se plantea una transferencia para los hogares que se encuentran en los primeros cuatro deciles igual al pago de IVA que harían respecto de bienes hoy día exentos.

En el segundo escenario se plantea una estructura que mantiene la tarifa general del 16 %, al igual que todas las tarifas superiores al 16 % (20 %, 25 % y 35 %). Los bienes y servicios actualmente exentos y aquellos que hoy día se gravan a tarifas inferiores (1,6 % y 10 %) pasan a gravarse al 16 %. Adicionalmente, se plantea un sistema de transferencias donde a los deciles 1 al 4 se les devuelve la totalidad de lo pagado por concepto de IVA por bienes hoy en día exentos, excluidos o gravados al 1,6 %; al decil 5 (decil 6) se le devuelve el 60 % (50 %) del pago por concepto de IVA por dichos bienes. De igual manera, se asume una tasa de evasión del 40 % para bienes que actualmente son exentos o excluidos y una tasa de evasión del 25 % para los demás bienes.

Antes de explicar el último escenario de reforma es necesario comentar sobre la viabilidad de avanzar hacia un sistema de devoluciones como en las dos propuestas anteriores. Durante el desarrollo de este trabajo se llevaron a cabo diferentes reuniones con múltiples actores, incluido el Departamento de Planeación Nacional y agentes de la banca privada para analizar esta posibilidad. La propuesta consiste en aprovechar las bases de datos de los programas sociales que se ejecutan en el país, para identificar las personas sujetas de devolución de impuestos, en particular se utilizarían para identificar a las personas con menores ingresos. Es importante mencionar que los participantes en estos programas han sido bancarizados y los aportes del Estado se hacen a través de estas cuentas.

Adicionalmente, se encontró un gran interés por parte del sector privado en participar de un programa como estos. Algunos bancos están avanzando en programas de Banca Móvil que contribuyen a que entren al sistema personas que por su localización o sus ingresos no tendrían acceso, lo que supone un gran potencial para realizar las devoluciones a través de este mecanismo. Respecto a los costos, es importante recordar que un resultado de la simplificación del IVA es un incremento importante en el recaudo neto de devoluciones, como se verá más adelante, recursos que servirían al Estado para apalancar el desarrollo del programa.

En cuanto a las experiencias internacionales, tal vez el único país que esté avanzando en este sentido es Uruguay, donde a través de una tarjeta débito asociada a una cuenta bancaria, conocida como BPS Prestaciones, se realiza el reembolso del IVA a los beneficiarios de los programas sociales de ese gobierno. También es importante destacar los avances muy

importantes en relación a la bancarización de los programas sociales que benefician a las personas más pobres de la población en países como México o Chile.

Finalmente, la reforma del IVA de la administración Santos buscó hacer más simple la administración del impuesto, además de corregir algunos tratos discriminatorios en algunas actividades económicas, en particular, en la agricultura. A grandes rasgos, el esquema aprobado se concentra en disminuir el número de tarifas de siete a tres. Básicamente, se eliminan las tarifas del 1,6 % y el 10 % y todas las que antes se encontraban por encima del 16 %. Además, se establece una nueva tarifa del 5 % y se mantienen las categorías de exentos y excluidos. Esto implica que en el nuevo esquema el IVA tendrá tres tarifas: 0 %, 5 % y 16 %. Adicionalmente, buscando mayor eficiencia y en algún sentido control en el recaudo del impuesto, para algunos bienes se estableció un impuesto al consumo, diseñado de forma tal que las tasas totales que aplicarán para estos bienes se mantengan en sus niveles prerreforma.

Con la reforma tributaria se establece que algunos artículos de la canasta básica que se encuentran tributando al 16 % —por ejemplo, huevos, leche, queso, carne, pescados, camarones, pan y agua mineral, entre otros— pasan a tributar al 5 % o a ser artículos que no causen el impuesto. Por su parte, los bienes y servicios que en la estructura prerreforma tributaban al 1,6 % pasan a tributar a una tasa del 16 % —por ejemplo, los servicios de vigilancia comunal y la recolección de basuras y desechos—. Los artículos que antes tributaban al 10 % se reparten entre las nuevas tarifas de 0 %, 5 % y 16 %, con mayor participación de las dos tasas más bajas. Hacia la tarifa del 16 % pasan, por ejemplo, los embutidos y los servicios provistos por hoteles y clubes sociales.

Los artículos que antes de la reforma tributaban a tasas superiores a 16 % presentan reducción en las tasas de IVA, al nivel de la tarifa general de 16 %. Sin embargo, los servicios de telefonía móvil que tributaban al 20 % estarán gravados con la tarifa del 4 % sobre la totalidad del servicio, sin incluir el impuesto sobre las ventas del 16 %, por lo que en el global el impuesto sobre este servicio es cercano al 19 %. Los vehículos cuyo valor FOB o su equivalente sea inferior a US$30.000 tendrán una tarifa sobre el consumo del 8 %, sin incluir el impuesto a las ventas. En el global estos bienes tributarán a una tasa cercana al 23 %. Por su parte, los vehículos cuyo valor FOB o su equivalente sea superior a US$30.000, se gravarán a la tarifa sobre el consumo del 16 %, sin incluir el impuesto a las ventas, es decir estos bienes estarán gravados a una tasa total cercana al 30 %.

Finalmente, los servicios de restaurantes, bares, tabernas y/o discotecas serán gravados con un impuesto al consumo del 8 %.

6.4.1.1. Análisis de resultados

El cuadro 6.14 presenta los resultados de las simulaciones bajo las dos propuestas.[35] En la primera se logra que la reforma sea fiscalmente neutra con una tarifa general de 14,8 %. Esta propuesta genera una caída en la tasa efectiva sobre el ingreso para los primeros cuatro deciles, aquellos que reciben las transferencias que ofrecería el gobierno. En particular, la tasa efectiva sobre el ingreso para el promedio de los primeros cuatro deciles pasaría de 3,8 % en el escenario actual a 0,5 % con la reforma propuesta. Para los demás deciles las tasas efectivas aumentan. Así por ejemplo, aquellos que en el decil 5 tenían una tasa de 4,3 %, con la reforma se enfrentarán a una tasa de 8,05 %. Con esta reforma se tiene un incremento significativo en la progresividad, explicado en la eliminación de las tarifas diferenciales y en la devolución a los deciles más bajos del pago de IVA en los bienes antes exentos. El Gini sin tener en cuenta los impuestos es de 0,5035, con la estructura actual aumenta hasta 0,5066 y con la propuesta se ubica en 0,4997. Es decir, con esta reforma se lograría que el IVA cambie su carácter regresivo a progresivo como lo indica el valor positivo del Índice de Kakwani. Desde el punto de vista del consumo, bajo la primera propuesta la tasa efectiva de tributación para el promedio de los primeros cuatro deciles pasaría de 3,8 % en el escenario actual a 0,27 % con la propuesta. Para los demás deciles las tasas efectivas aumentan significativamente. Así por ejemplo, aquellos que en el decil 5 tenían una tasa efectiva de 4,3 %, con la reforma se enfrentarán a una tasa de 9,84 %.

Bajo la segunda propuesta, que amplía la base del impuesto al 16 % y hace devoluciones a los primeros 6 deciles de la población, el recaudo agregado neto de devoluciones pasa de 5,5 a 6,3 % del PIB, es decir, se tendrían ingresos adicionales por $3,5 billones. Este mayor recaudo permitiría, por ejemplo, financiar el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o disminuir en tres puntos porcentuales la tarifa del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas. Concomitante con ello, se tienen importantes ganancias en productividad, la cual pasa de 34,4 a 38,3 %. Con el sistema de devoluciones propuesto, las tasas efectivas netas de

35 Es importante recordar que las simulaciones solo hacen referencia a los efectos de los cambios del impuesto al nivel de los hogares, por lo que se pueden estar sobreestimando los efectos distributivos ya que no se tiene en cuenta la posibilidad de que al gravar los insumos agropecuarios, algunos pequeños empresarios informales de la cadena productiva no pueden solicitar las devoluciones y por lo tanto trasladan la totalidad de la carga a los consumidores.

Cuadro 6.14. Tasas efectivas de IVA: escenarios propuestos

			Estructura actual		Tarifa general del 14,8 % y 25 % para tarifas Superiores a 16 % y transferencia a los 4 primeros Deciles				Tarifa general del 16 %, ampliación Base gravable a 16 % y transferencia a Los 6 primeros deciles		
Decil ingreso hogar	**Consumo***	**Ingreso***	**% Recaudo IVA**	**Tasa Efectiva Ingreso**	**% Recaudo IVA**	**Tasa Efectiva Consumo**	**Tasa Efectiva Ingreso**	**Transferencia***	**% Recaudo IVA**	**Tasa Efectiva Ingreso**	**Transferencia***
1	308	228	2,10%	4,43%	-0,08%	-0,32%	-0,39%	26,5	-0,10%	-0,44%	28,4
2	439	387	3,43%	4,24%	0,23%	0,35%	0,47%	35,5	0,23%	0,46%	38,0
3	528	516	4,28%	3,95%	0,39%	0,48%	0,62%	41,8	0,41%	0,63%	44,8
4	649	648	5,38%	3,95%	0,56%	0,56%	0,70%	50,9	0,59%	0,72%	54,5
5	756	807	6,62%	3,91%	7,92%	9,84%	8,05%	-	4,06%	4,01%	36,8
6	919	1.009	8,43%	3,99%	9,68%	9,89%	7,88%	-	6,05%	4,80%	36,2
7	1.085	1.291	9,76%	3,61%	11,40%	9,89%	7,25%	-	12,47%	7,72%	-
8	1.348	1.706	12,36%	3,47%	14,21%	9,91%	6,85%	-	15,53%	7,28%	-
9	1.828	2.445	17,07%	3,32%	19,40%	9,96%	6,51%	-	21,17%	6,91%	-
10	3.425	5.782	30,57%	2,80%	36,30%	9,96%	5,65%	-	39,59%	5,99%	-
Total	1.129	1.482	100%	3,74%	100%	6,05%	4,36%	38,7	100%	3,81%	23,8
EFECTOS DISTRIBUTIVOS											
Indicadores	**Consumo**	**Ingreso**		**Ingreso**		**Consumo**	**Ingreso**			**Ingreso**	
Coeficiente de Gini	0,4647	0,5035		0,5066		0,4537	0,4997			0,4968	
Indice de Kakwani				-0,0879		0,1444	0,0711			0,1238	
Recaudo**			$ 23.709		$ 24.018				$ 29,002		
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)			6		2				2		
Productividad			34,38%		40,54%				38,13%		

* Miles de pesos

** Miles de millones de pesos

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007.

devoluciones presentan cambios significativos. Para el decil más pobre, la tasa efectiva sobre el ingreso baja significativamente, desde 4,4 % hasta -0,44 %.[36] En el decil más rico la tasa efectiva pasa de 2,8 % a 6 %, lo que implica una importante mejora en términos de equidad. El Gini sin impuestos es de 0,5035, con la estructura actual aumenta hasta 0,5066 y con esta propuesta de reforma se reduce hasta 0,4968 (cuadro 6.14). Finalmente, como lo indica el valor positivo del índice de Kakwani, esta nueva estructura contribuye a disminuir la desigualdad ya que el nivel de ingreso destinado al pago del IVA es menor en los hogares más pobres. Desde la óptica del consumo, la segunda propuesta genera una caída en la tasa efectiva de tributación de los primeros cuatro deciles en relación a la estructura actual, que disminuye desde 3,8 % hasta 0,25 %. En el caso de los últimos deciles el incremento es significativo; la tasa efectiva de los tres últimos deciles pasaría de ser 4,6 % en promedio a 10,7 %.

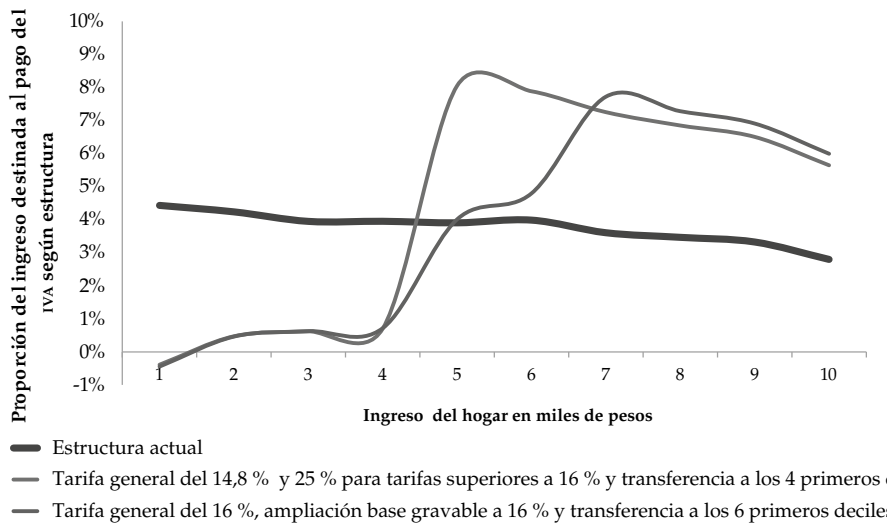
Los dos escenarios generan progresividad; ambas alternativas derivan en grandes variaciones tanto para los primeros deciles (reducción de la tasa efectiva para los 4 primeros, incluso llegando a ser cercana a cero) como en los últimos (aumento de la tasa efectiva para los deciles del quinto en adelante) respecto a la estructura actual. El segundo escenario presenta una transición más suave por el diseño estipulado para las devoluciones que cubren hasta los deciles 5 y 6, que contrastan con la primera reforma donde las devoluciones van hasta el decil 4 (gráfico 6.16).

En el cuadro 6.15 se presenta el impacto que tendría la reforma aprobada a finales del 2012. De acuerdo con la nueva estructura, se observa que todos los deciles presentan reducciones en las tasas efectivas, hecho explicado en la reducción de las tarifas del IVA. Adicionalmente, los tres primeros deciles disminuyeron su participación en el recaudo del IVA, lo que se explica con seguridad en el cambio a la categoría de exentos de algunos bienes de consumo básicos que antes tributaban al 10 % o 16 %. Por su parte, los deciles del cuarto al noveno vieron incrementada su participación en el recaudo (1,8 % en promedio) fundamentado posiblemente por el cambio de la tarifa del IVA de 1,6 % a 16 % en los servicios de aseo, vigilancia y empleo temporal y de 10 % a 16 % en los productos embutidos y los servicios prestados por hoteles y clubes sociales.

Desde el punto de vista distributivo es posible señalar que tras la reforma tributaria de 2012 el IVA continúa siendo esencialmente regresivo. No

36 El hecho de que la tasa se vuelva negativa se explica en que a estos hogares se les devuelve incluso más de lo que pagaron, teniendo en cuenta el supuesto de incremento de la evasión en los bienes que antes eran exentos y excluidos.

Gráfico 6.16. Proporción del ingreso destinada al pago de IVA según estructura tributaria



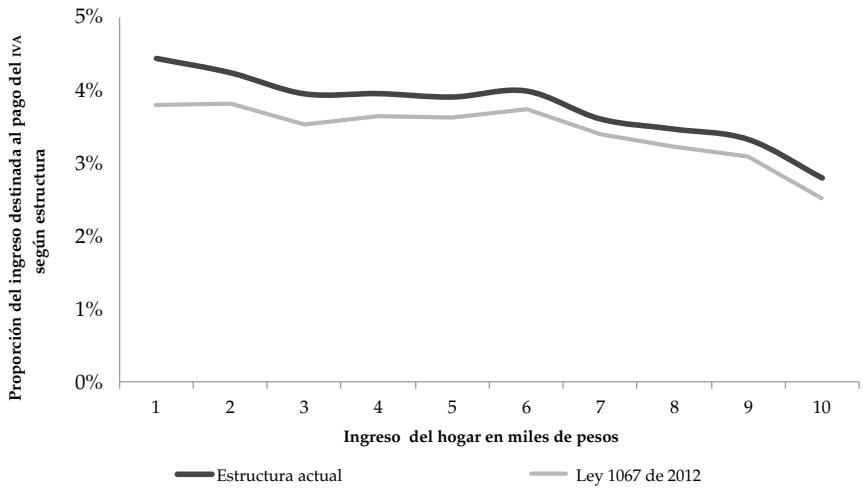
Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007.

Cuadro 6.15. Tasas efectivas: propuesta del gobierno

		Estructura pre-reforma		Reforma tributaria Ley 1607 de 2012	
Decil ingreso hogar		**% Recaudo IVA**	**Tasa efectiva ingreso**	**% Recaudo IVA**	**Tasa efectiva ingreso**
1		2,10%	4,43%	1,97%	3,80%
2		3,43%	4,24%	3,38%	3,81%
3		4,28%	3,95%	4,17%	3,53%
4		5,38%	3,95%	5,41%	3,64%
5		6,62%	3,91%	6,75%	3,64%
6		8,43%	3,99%	8,65%	3,74%
7		9,76%	3,61%	10,02%	3,39%
8		12,36%	3,47%	12,56%	3,23%
9		17,07%	3,32%	17,30%	3,09%
10		30,57%	2,80%	29,80%	2,52%
Total		100%	3,74%	100%	3,44%
		Efectos distributivos del IVA			
Indicadores			**Ingreso**		**Ingreso**
Coeficiente de Gini	0,5035		0,5066		0,5061
Indice de Kakwani					-0,0591
Recaudo agregado anual*		$ 23.708.960		$ 23.045.109	
Variación del recaudo		-		-2,80%	
Simplicidad (# Tasas sin incluir exentos)		6		3	
Productividad		34,38%		35,40%	

Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007.

Gráfico 6.17. Proporción del ingreso destinada al pago de IVA propuesta del gobierno



Fuente: Cálculos propios con base en la ENIG 2006-2007.

obstante, respecto al escenario prerreforma es ligeramente menos regresivo, lo cual se deriva de la reducción del coeficiente de Gini desde 0,5066 hasta 0,5061. En términos de recaudo, la reforma conlleva a una reducción de alrededor de 3 % mientras que la productividad del impuesto —la cual pasa de 34,4 % a 35,4 %— continuaría por debajo de los estándares de la región de acuerdo con el cuadro 6.5.

6.4.2. Reforma a la renta

6.4.2.1. Renta personas jurídicas

El diagnóstico realizado para el impuesto sobre la renta de las empresas en el capítulo anterior mostró la existencia de importantes inequidades horizontales en virtud de los beneficios tributarios contemplados por el régimen tributario. En esta sección retomamos la propuesta de Perry (2010) de crear una estructura más simple para el cobro del impuesto de renta, que supone definir que la base gravable del impuesto sea la utilidad contable y no la renta líquida gravable que se obtiene a partir de la consideración de los beneficios tributarios. A continuación estimamos —con base en información contable (Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Financiera) de 13.898 empresas en promedio por año

para el período 2005-2010— la tasa de tributación que replica el monto del recaudo efectivamente pagado por las 500 empresas con mayores utilidades, garantizando así neutralidad fiscal.[37] Como vimos más arriba, la tasa de tributación efectiva —el cociente entre el impuesto de renta y complementarios y la utilidad contable— de las 500 empresas con mayores utilidades fue en promedio de 23 %, fluctuando en un rango entre 10 % y 36 %. Por definición, si todas las empresas hubiesen pagado esa tarifa promedio, se replicaría el recaudo total que efectivamente se obtuvo (cuadro 6.16).

6.4.2.2. Renta personas naturales

Del análisis del impuesto de renta sobre personas naturales se deben resaltar dos aspectos. Primero, que antes de la reforma tributaria de 2012 apenas el 10 % de la población tributaba. Lo anterior con el agravante de que de ese 10 %, la gran mayoría contribuía únicamente vía retenciones pero no declaraba renta, lo que significa que perdían el derecho a solicitar la devolución de esos aportes. Segundo, la notoria disminución del recaudo potencial a partir de los beneficios tributarios, beneficios que operan de manera regresiva. A partir de lo anterior, una reforma en la tributación de las personas debería considerar, en primer lugar, modificar las exigencias para declarar renta con el objetivo de abarcar un mayor segmento

Cuadro 6.16. Tarifa única que simula el recaudo de las 500 empresas con mayores utilidades

Año	Utilidad neta antes de impuestos	Impuesto de renta y complementarios	Tasa efectiva única
2005	10.821	1.915	0,18
2006	10.124	1.760	0,17
2007	10.536	1.883	0,18
2008	13.534	2.716	0,20
2009	15.897	3.024	0,19
2010	11.947	2.738	0,23

Nota: miles de millones

Fuente: Cálculos propios con base en datos de Supersociedades y Superfinanciera.

37 A manera de ejemplo, en 2010 el impuesto de renta pagado por las 15.663 empresas fue de $2,8 billones, de los cuales el 99,5 % fue aportado por las 500 firmas con mayores utilidades.

de la población o bien cambiar la estructura de retenciones en la fuente, de forma que las personas que perciben menores ingresos no asuman una carga que no les corresponde. Es preciso mencionar que la Ley 1450 de 2011 fue un avance importante en relación a este primer aspecto, al permitir que los independientes de menores ingresos tuvieran tasas de retención en la fuente similar a la de los asalariados. En segundo lugar, se debería disminuir el tramo exento y limitar la depuración actual de los ingresos a partir de los beneficios tributarios. La Ley 1067 de 2012 se movió en esa dirección, salvo en lo del recorte del tramo exento. La creación del Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), que actúa como un piso para la tasa efectiva de tributación, permitiría aumentar la tributación en las personas al limitar la utilización de los beneficios tributarios.

En este trabajo mostramos a manera de ilustración un caso extremo donde se disminuye a la mitad el tramo exento y se limita la depuración de renta a los costos asumidos por las personas en sus actividades productivas,[38] los ingresos no constitutivos de renta (dividendos y participaciones) y las deducciones por pagos en salud y pensión. Además, se mantiene la estructura de tarifas marginales. Dado que se reduce a la mitad el tramo exento, se fija una nueva tarifa marginal de 30 % para el tramo gravable que comprende ingresos gravables anuales entre los $26,7 y los $41,7 millones. El cuadro 6.17 ilustra las tarifas marginales que aplican en este ejercicio ilustrativo.

La simulación se realiza a partir de la muestra de 481.578 personas no obligadas a llevar contabilidad, es decir, asalariados, independientes y

Cuadro 6.17. Estructura de tarifas marginales del ejercicio ilustrativo

Rangos de ingresos (UVT)		**Rangos de ingresos ($)**		**Tarifa marginal (%)**
Desde	Hasta	Desde	Hasta	
0	545	0	13.382.000	0
545	1.090	13.382.000	26.765.000	19
1.090	1.700	26.765.000	41.744.000	28
1.700	4.100	41.744.000	100.676.000	30
4.100	en adelante	100676000	en adelante	33

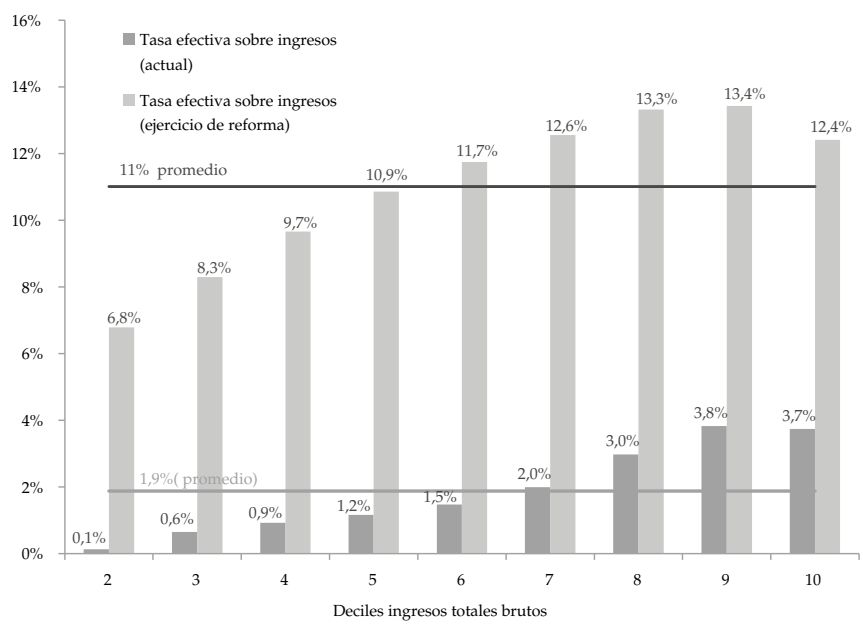
Fuente: Elaboración propia.

38 Teniendo en cuenta que en las declaraciones de renta de las personas los costos de sus actividades están agregados con otras deducciones que pueden ser tributarias, hemos supuesto que los costos son el 60 % del rubro agregado.

rentistas de capital, para 2010. Los resultados se resumen en el gráfico 6.18.[39] Disminuir el tramo exento y limitar los beneficios tributarios a los ya mencionados podría incrementar en cerca de 6 veces la tributación efectiva promedio de las personas naturales no obligadas a llevar contabilidad, al aumentar la tasa efectiva 6,3 pps a partir de la tarifa actual de 1,6 %. Adicionalmente, este ejercicio genera una estructura más progresiva.

Un tema particularmente sensible en toda discusión sobre temas tributarios hace relación a si se debe o no gravar la renta proveniente de dividendos. Quienes se manifiestan en contra de gravar los dividendos esgrimen el argumento de que ello sería una enorme barrera al desarrollo del mercado de capitales. El argumento a favor de gravar los dividendos tiene que ver con el enorme potencial redistributivo que ello acarrea, como claramente se desprende de los cuadros 6.7 y 6.8. Por ejemplo, en el caso de los asalariados (cuadro 6.17), mientras los hogares en el decil 10 reciben el 45,55 % del total de ingresos y el 42,02 % de los ingresos laborales,

Gráfico 6.18. Cambio en la tributación efectiva con reducción del tramo exento



Fuente: Elaboración propia.

39 Se excluye del gráfico el primer decil teniendo en cuenta los problemas de información y la tributación con base en la presunción de renta mencionados anteriormente.

reciben el 86,48 % de los ingresos por concepto de intereses y dividendos. En el caso de los independientes (cuadro 6.18) el potencial redistributivo de gravar los dividendos es aún más marcado.

Cuadro 6.18. Distribución de los diferentes tipos de ingreso en la economía: asalariados

Decil (%)	Arriendos (%)	Pensiones (%)	Ayudas (%)	Cesantías (%)	Intereses y dividendos (%)	Otros (%)	Ingresos laborales (%)	Total (%)
1	0,02	0,03	0,84	0,02	0,13	0,17	0,28	0,27
2	0,25	0,10	2,45	0,02	0,04	0,54	0,82	0,78
3	0,46	0,28	3,37	0,02	0,01	0,46	1,63	1,53
4	1,10	0,37	5,99	0,05	0,49	0,70	3,14	2,95
5	0,92	0,94	4,47	0,04	0,90	1,01	4,82	4,47
6	1,09	0,84	4,48	0,20	0,33	1,20	8,11	7,46
7	2,70	1,85	7,93	0,86	1,28	4,91	11,08	10,30
8	6,82	3,33	10,69	1,21	3,24	6,11	11,42	10,75
9	17,86	11,50	18,06	2,28	7,09	6,69	16,67	15,95
10	68,78	80,77	41,73	95,29	86,48	78,21	42,02	45,55
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en GEIH 2010.

Cuadro 6.19. Distribución de los diferentes tipos de ingreso en la economía: independientes

Decil (%)	Arriendos (%)	Pensiones (%)	Ayudas (%)	Cesantías (%)	Intereses y dividendos (%)	Otros (%)	Ingresos laborales (%)	Total (%)
1	0,24	0,08	4,50	0,13	0,11	1,90	1,68	1,60
2	0,99	0,32	6,30	0,25	0,15	2,25	4,25	3,84
3	1,69	0,56	6,26	0,28	0,15	1,64	6,31	5,57
4	2,71	0,75	7,54	0,27	0,22	1,64	7,26	6,46
5	2,77	3,21	5,32	0,34	0,19	1,26	8,51	7,53
6	2,26	2,77	3,62	0,07	0,32	1,04	6,62	5,86
7	3,57	3,87	4,40	0,85	0,51	2,00	4,81	4,54
8	7,29	5,49	6,77	0,97	0,50	3,47	9,76	8,97
9	13,08	16,19	8,66	0,95	1,31	4,77	12,50	12,15
10	65,40	66,76	46,64	95,90	96,53	80,01	38,30	43,48
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en GEIH 2010.

6.5. Conclusiones y recomendaciones

En Colombia el diseño de la política tributaria, en función de su objetivo fiscalista, ha favorecido la prevalencia de inequidades verticales y horizontales que disminuyen la capacidad de la política pública de atacar eficientemente la desigualdad. Esta investigación se ha centrado en analizar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta a luz del principio de equidad, teniendo en cuenta la importancia de estos tributos en el recaudo agregado. A partir del estudio de la estructura de pago del IVA al nivel de los hogares, se encontró que este impuesto es regresivo, lo que se deriva en parte del mayor aprovechamiento relativo de las tarifas diferenciales del IVA por parte de los deciles más ricos de la población. Asimismo, se mostró que existe un potencial redistributivo no despreciable en el IVA si se considera la posibilidad de gravar los bienes con una tarifa única, medida que además simplificaría el recaudo del impuesto, y establecer devoluciones a los deciles más pobres de la población.

Por otra parte, el análisis del impuesto sobre la renta mostró una fuerte concentración del recaudo en las empresas, lo que es inconveniente para la progresividad del sistema, además de atentar contra la competitividad. En la tributación de las empresas se encontró evidencia de fuertes inequidades horizontales, las cuales son resultado de la existencia de los beneficios tributarios que son utilizados de forma relativamente desigual por los sectores de la economía. Con el fin de otorgarle mayor equidad al sistema, se consideró la posibilidad de establecer como base gravable la utilidad de las empresas y adicionalmente establecer una tarifa única para el pago del impuesto que para el año 2010 se estimó en 23 %, manteniendo inalterado el recaudo total.

Finalmente, en relación al impuesto de las personas naturales, se mostró que los umbrales de declaración, el tramo exento del impuesto y las exenciones, deducciones y descuentos explican que el recaudo sea muy bajo. De hecho, los beneficios tributarios son utilizados de forma regresiva, lo que implica que la progresividad del impuesto, establecida en el diseño de tarifas marginales, sea parcialmente reducida. Teniendo en cuenta lo anterior, se ha mostrado que se podría incrementar la equidad del sistema y el recaudo tributario de forma significativa disminuyendo el tramo exento y limitando los beneficios que las personas pueden utilizar.

La reforma tributaria de 2012, Ley 1607, realizó cambios muy importantes en el sistema tributario para atacar algunos problemas importantes de la economía colombiana. A saber, la informalidad laboral y la inequidad. En primer lugar, hay que destacar la creación del Impuesto sobre la

Renta para la Equidad (CREE), que permite reducir los impuestos sobre la nómina asumidos por el empleador desde 29,5 % hasta 16 % para los empleados que ganan menos de 10 salarios mínimos mensuales. Para esto, el gobierno disminuyó el impuesto sobre la renta desde el 33 % hasta el 25 % y creó el CREE que es impuesto que grava las utilidades con una tarifa del 8 % (temporalmente, hasta el 2015 inclusive, la tarifa será del 9 %). Es importante recordar que los gravámenes sobre la nómina han sido asociados a los altos niveles de informalidad de la economía colombiana, en la actualidad alrededor del 60 %, hipótesis que ha sido confirmada por la evidencia empírica tal y como se muestra en Santa María, Steiner, & Schutt (2010).

La creación del CREE es un gran acierto en la medida que permite disminuir los costos de contratación de los empleadores y por ende estimula la contratación, sobre todo en sectores donde se presenta una mayor utilización relativa del factor trabajo. Sin embargo, mantuvo, e incluso aumentó temporalmente, la carga tributaria de las empresas, lo que no es bueno para la competitividad. Hacia futuro la tributación de las empresas debe moverse, en primer lugar, hacia la eliminación de la contabilidad tributaria para definir la base gravable del impuesto a partir de la contabilidad empresarial. En otras palabras, en el mediano plazo todo debe ser CREE, cuya base gravable son las utilidades —y no impuesto sobre la renta, que se aplica sobre una base gravable compleja y en muchos casos arbitrariamente depurada—. Este proceso se puede ir dando en la medida que las empresas colombianas vayan adoptando los sistemas contables internacionales. Además, Colombia debe llevar el impuesto sobre la renta de las empresas hacia un nivel cercano al 25 % con el objetivo de incrementar la competitividad de la economía.

Respecto al impuesto sobre la renta de las personas naturales, la reforma tributaria de 2012 creó un sistema de renta presuntiva denominado Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) que incrementará significativamente la progresividad del impuesto y limitará la utilización de los beneficios tributarios en las personas naturales. El IMAN establece una tarifa del 0 % para las personas con ingresos mensuales inferiores a 1.548 UVT ($3,3 millones en 2012) y a partir de allí tasas progresivas hasta gravar con una tasa del 27 % de la renta gravable alternativa a las personas con ingresos anuales superiores a 13.643 UVT ($366 millones en 2012). Evidentemente el IMAN permite superar varios problemas con la estructura del impuesto identificados en este trabajo como son la utilización regresiva de los beneficios tributarios y las consecuentes menores tasas efectivas de tributación.

No obstante, la reforma no modificó el tramo exento, valga recordar 3,1 veces el ingreso anual del hogar promedio, dejando por fuera de la tributación a la mayoría de las personas del país. Asimismo, en términos de equidad, la reforma no gravó los dividendos, dejando con seguridad una parte de los más ricos por fuera de la tributación. Finalmente, la reforma tributaria dejó por fuera la tributación de las pensiones más altas, ello a pesar de que el gasto previsional es, por mucho, el componente más regresivo del gasto público.

En relación al IVA es importante destacar que la reforma tributaria de 2012 se enfocó principalmente en simplificar la estructura de cobro del impuesto y en aliviar la carga tributaria en relación a los insumos de las cadenas productivas agropecuarias. Sin embargo, en términos distributivos la reforma mantiene la estructura regresiva del impuesto, lo que se explica fundamentalmente en mantener beneficios tributarios que son utilizados en mayor proporción por los más ricos. Dar un salto importante en términos de equidad significaría simplificar aún más la estructura tributaria, preferiblemente dejando una tarifa única y creando mecanismos efectivos de devolución del impuesto a los deciles más bajos. En términos prácticos, esto implica que se incremente la bancarización de este segmento de la población, lo cual puede apalancarse en el mayor recaudo que se genera con este escenario de reforma y en la utilización de los registros de las personas beneficiarias de los programas sociales para establecer un registro único que permita identificar las personas que accederían a la devolución.

REFERENCIAS

Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics 109* (May), 465-490.

Ariza, N., & Zapata, J. (2005). *Eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina- El Caso de Colombia –. Estudios externos DIAN.* Recuperado de http://www.dian.gov.co/dian/15servicios.nsf/f3ac13b78b298a510525708a007394d3/f3b0d4443a43a0ae05256ffe005fe8ae?OpenDocument

Arnold, J. (2008). *Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries.* OECD Economics Department Working Paper.

Ávila, J., Cruz, A. Orduña, R. (2001). *Progresividad en los impuestos a las ventas y renta de las personas naturales. Cuadernos de Trabajo* DIAN. Bogotá: DIAN.

Ávila, J., & Cruz, A. (2011). *Análisis del Impuesto sobre la renta para Asalariados: Progresividad y beneficios tributarios. Cuadernos de trabajo,* DIAN. Documento web no. 42.

Ávila, J., & Cruz, A. (2012). *Elementos para la discusión de una reforma al* IVA *en Colombia. . Cuadernos de trabajo,* DIAN. Documento web no. 46.

Banco Mundial. (2012). *El gasto tributario en Colombia. Una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública.* Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/12/000333038_20120712010823/Rendered/PDF/658790REPLACEM0UBLIC00final0version.pdf.

Barnard, A., Howell, S., & Smith, R. (2011). *The effects of taxes and benefits on household income, 2009/10. Further analysis and methodology. Non-journal articles, pp 1-90.* Recuperado de http://www.statistics.gov.uk/articles/nojournal/Taxes_Benefits_0910_Methodology.pdf

Barro, R. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, *5,* 5-32.

Cárdenas, M., Lora E., & Mercer-Blackman. (2005). El sistema tributario colombiano: impacto sobre la eficiencia y la competitividad. Preparado por Fedesarrollo. Recuperado de http://www.dian.gov.co/descargas/servicios/OEEDocumentos/Estudios/Tributacionycompetitividad.pdf

Cárdenas, M., & Mercer-Blackman, V. (2006). *Análisis del sistema tributario colombiano y su impacto sobre la competitividad.* Cuadernos de Fedesarrollo, no.19, Bogotá.

Cruz, A. (2011). *Medición de la evasión del* IVA *en Colombia: Actualización nueva base de cuentas nacionales 2005. Suplemento: período 2005-2010.* Cuadernos de trabajo. Bogotá: DIAN. Documento web No. 43.

Easterly, W. (2007). Inequality does cause underdevelopment: insights from a new instrument. *Journal of Development Economics, 84,* 755-776.

Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review, 46*, 1323-1357

Goñi, E., López, J., & Servén, L. (2008). *Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487.* Washington: World Bank.

Harberger, A. (2003). *Reflections on distributional considerations and the public finances.* University of California.

Kneller, R., Bleaney, M. F., & Gemmell, N. (1999). Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries. *Journal of Public Economics*, *74,* 171-190.

KPMG international, Corporate and Indirect Tax Survey. (2011). *Publication number: 110603*. September.

Lasso, F. (2006). *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD).* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Lustig, N., Gray-Molina, G., Higgins, S., Jaramillo, M., Jiménez, W., Paz, V., Pereira, C., …Yáñez, E. (2012). *The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico and Peru: A Synthesis of Results.* Working Paper 1216. Tulane Economics Working Paper Series. Tulane University.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2012). *Reforma tributaria: EISSA. Debate de Coyuntura de Fedesarrollo: Tributación y Equidad.* Bogotá: Minhacienda.

Myles, G. D. (2009). *Economic growth and the role of taxation - aggregate data.* OECD Economics Department Working Paper 714, OECD publishing.

Núñez, J. (2009). *Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Archivos de Economía no. 359.

OECD. (2009). *Latin American Outlook, 2009.* Recuperado de http://www.oecd.org/dev/latinamericaandthecaribbean/latinamericaneconomicoutlook2009.htm

OECD. (2010). *Latin American Outlook, 2010.* Recuperado de http://www.oecd.org/dev/americas/latinamericaneconomicoutlook2010.htm#Related

Perry, G. (2010). Hacia una Reforma Tributaria Estructural. En: *Colombia: 2010-2014, Propuestas de Política Pública*. Steiner, R. y V. Traverso (editores). Bogotá: CAF-FEDESARROLLO.

Ramírez, M., & Molina, D. (2003). Efectos distributivos del impuesto al valor agregado sobre el consumo de los hogares en Colombia: una estimación no paramétrica. *Revista de Economía del Rosario, 6*(1), 23-52.

Ramsey, F. (1927). A contribution to the theory of taxation. *The Economic Journal 37*(145), 47-61.

Sánchez, F., & Espinosa, S. (2005). Impuestos y reformas tributarias en Colombia, 1980-2003. Documento CEDE 2005-11.

Santa María, M., Steiner, R., & Schutt, E. (2010). ¿Cómo derrotar el desempleo y la informalidad? En *Colombia: 2010-2014, Propuestas de Política Pública*. Steiner, R. y V. Traverso (editores). Bogotá: CAF-FEDESARROLLO.

Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditure?* Washington: World Bank Research Publication.

Slemrod, J. & Bakija, J (2008). Taxing Ourselves. *A citizen's Guide to the Debate over Taxes.* The MIT Press.

Stanley, S. (1970). Federal taxation: current cases and comment. *The Harvard Law Review*.

Steiner, R., & Soto, C. (1999). *Cinco ensayos sobre tributación en Colombia*. Cuadernos de Fedesarrollo, no.6, Bogotá.

Vélez, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Misión Social.

Anexo Resumen de las reformas tributarias durante 1990-2010

Reforma	Objetivos	Nivel de la reforma		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
		Admn.	Política		Renta	IVA	Otros
Reforma de 1990 (Ley 40 de 1990)	a) Aumentar el ahorro de la economía y fomentar el desarrollo del mercado de capitales. b) Inducir la repatriación de capitales en el exterior. c) Sustituir ingresos tributarios externos por ingresos de carácter interno.	Sí	Sí	a) Ampliación de la tributación mediante amnistías y modificaciones administrativas orientadas a simplificar la administración y el cobro de los recaudos. b) Con el fin de fortalecer el mercado de capitales se otorgaron incentivos tributarios para dichas actividades.	BASE: -Se redujo el número de contribuyentes obligados a declarar renta. -Se desgravo la utilidad obtenida en la enajenación de acciones a través de la bolsa. - Se excluyó a los fondos de inversión, fondo comunes y de valores, de la contribución de la renta. TASA: -Se redujo el impuesto de saneamiento. -Se redujeron las tarifas de renta y remesas para la inversión extranjera.	BASE: -Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones. TASA: -Se aumentó la tarifa general de 10 % a 12 %.	BASE: -Se aumentó la base al eliminar ciertas exenciones. TASA: -Se aumentó la tarifa general de 10 % a 12 %. *Aranceles BASE: -Se liberaron 861 posiciones arancelarias con lo cual el universo arancelarlo en licencia previa pasa de 60 % a 46 %. TASA: -Se estableció reducir progresivamente la sobre tasa que se cobre sobre el valor CIF de todas las importaciones de 16 % a 8 %

Reforma	Objetivos	Nivel de la reforma		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
		Admn.	Política		Renta	IVA	Otros
Reforma de 1994 (Ley 174 de 1994)		Sí	Sí		a) Se estableció una renta presuntiva del 1,5 % c) Se creó una exención del 30 % de los pagos laborales. b) Se aumenta la renta presuntiva sobre el patrimonio líquido a 5 %. c) Se creó una exención del 30 % de los pagos laborales.		
Reforma de 1995 (Ley 223 de 1995)	a) Mantener el equilibrio de las finanzas públicas, asegurando la estabilidad económica. b) Aumento de los ingresos corrientes para cumplir con obligaciones de gasto e inversión. c) Proporcionar más transparencia, neutralidad, equidad y eficiencia a la estructura tributaria vigente. d) Consolidar los procesos de Apertura y Privatización.	Sí	Sí	a) Con el fin de equilibrar las finanzas públicas, la reforma reestructuró la base de los impuestos, incluyendo nuevos contribuyentes del impuesto de renta e IVA. b) Se excluyeron algunos contribuyentes para aumentar la eficiencia del sistema tributario, combatiendo la evasión. c) Para el logro del tercer objetivo, se incluyeron dentro de la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasas diferenciales.	BASE: -Eliminó la contribución especial de la Ley 6 de 1992. -Incluyó como nuevos contribuyentes empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta que presten servicios públicos, pero exoneró las de juego, azar y licores. -Excluye de presuntiva a empresas de servicios públicos domiciliarios, fondos de inversión, comunes de pensiones y cesantías. TASA: -Se establecieron tasas marginales del 20 % al 35 % a personas naturales y 35 % para sociedades.	BASE: -Se excluyeron del tributo bienes y servicios como leche en polvo, grasas y jabones. -Se gravaron a la tasa general bienes y servicios antes gravados a tasas diferenciales. TASA: -Se incrementó la tasa general a 16 %	* Se redujo gradualmente la contribución especial para industrias extractivas. * Se creó el impuesto global a la Gasolina y ACPM. * Se reformaron tributos territoriales al consumo licores y cigarrillos.

Reforma	Objetivos	Nivel de la reforma		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
		Admn.	Política		Renta	IVA	Otros
Reforma de 2002 (Ley 788 de 2002)		Sí	Sí		a) Se establece una sobretasa del 10% del impuesto neto de renta durante los siguientes tres años. b) Se crea el impuesto del 0,3 % al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos tres años siguientes y cuando dicho patrimonio sea superior a $3.00 millones.	c) Se excluye nuevos bienes del impuesto del IVA e incluyo otros a la tarifa del 7 %.	*Se creó el impuesto del 0,3 % al patrimonio poseído a 1 de enero de 2004 durante los próximos tres años y cuanto dicho patrimonio sea superior a $3.000 millones.
Reforma de 2003 (Ley 863 de 2003)	a) Superar crisis económica a través de una disminución del déficit fiscal	Sí	Sí	a) Ampliación de la base gravable del impuesto a la renta y creación de sobretasa. b) Creación del Impuesto al Patrimonio c) Aumento de la tarifa del GMF	BASE: -Se disminuye el rango mínimo para declarar renta y para retención en la fuente (ingresos mayores a 60 millones y patrimonio brutos mayores a 80 millones. -Los ingresos no constitutivos de renta y las rentas exentas se gravan en su totalidad. TASA: -Se crea una sobretasa del 10 %	BASE: -Se amplía la base de bienes que se gravan a la tarifa general del 16 %. OTROS: -Se crea una devolución de 2 puntos del IVA pagado por las personas naturales en la compra de bienes y servicios a la tarifa general o a la tarifa del 10 % y pagados con tarjeta débito.	a) Se crea un impuesto temporal al patrimonio, con base gravable el patrimonio líquido superior a $3.000 millones y una tarifa del 0,3 % b) Se aumenta la tarifa del GMF a 4 por 1000.

Reforma	Objetivos	Nivel de la reforma		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
		Admn.	Política		Renta	IVA	Otros
Reforma de 2009 (Ley 1370 de 2009)	a) Garantizar un nivel mínimo y aceptable de recursos para la inversión pública a partir de la pérdida de dinamismo en los ingresos del Estado en razón de la crisis internacional de 2008.	Sí	Sí	a) Ampliación de la base gravable del impuesto al patrimonio b) Establecimiento de tarifas diferenciales			Se incrementa la base gravable del impuesto al patrimonio y se establece una sobretasa del 25 % para los contribuyentes que ya estaban obligados a pagarlo. El impuesto queda establecido de la siguiente manera: a) Para patrimonios iguales o superiores a mil millones y hasta dos mil millones, la tarifa es del 1 % b) Para patrimonios iguales o superiores a dos mil millones y hasta 3 mil millones, la tarifa es del 1,4 % c) Para patrimonios iguales o superiores a 3 mil millones y hasta 5 mil millones, la tarifa es del 2,4 % y una sobretasa del 25 % del impuesto de patrimonio, es decir, el impuesto es del 3 % d) Para patrimonios superiores a 5 mil millones, la tarifa es de 4,8 % y con la sobretasa del 25 %, la tarifa queda en el 6 %

Reforma	Objetivos	Nivel de la reforma		Mecanismos utilizados	Modificaciones		
		Admn.	Política		Renta	IVA	Otros
Reforma de 2010 (Ley 1430 de 2010)	a) Mejorar el control y la competitividad b) Aumentar los recaudos generales del país con destino a la reactivación de la economía	Sí	Sí	a) Eliminación de la deducción por inversiones en activos fijos b) Reajuste a las tarifas del impuesto al patrimonio c) Eliminación gradual del GMF		OTROS: -Se excluye del pago de IVA los servicios de conexión y acceso a internet para los estratos 1, 2 y 3.	a) Se fija una tarifa de 2,4 % para patrimonios líquidos iguales o superiores a $3.000 millones e inferiores a $5.000 a millones y una tarifa de 4,8 % para patrimonios líquidos superiores a $5.000 millones. -Desmonte gradual de la tarifa del GMF de la siguiente manera: Ø (2 x 1000) en los años 2014 y 2015. Ø (1 x 1000) en los años 2016 y 2017 Ø (0 x 1000) en los años 2018 y siguientes. b) Se mantiene una sobretasa del 20 % como contribución para el sector eléctrico por parte de los usuarios industriales y comerciales, así como los usuarios residenciales de los estratos 5 y 6 con vigencia hasta diciembre de 2011

Fuente: Sánchez & Espinosa (2005), Cárdenas & Mercer-Blackman (2006). Completada por los autores.

CAPÍTULO 7
GASTO PÚBLICO Y MOVILIDAD Y EQUIDAD SOCIAL

Andrés Escobar[*]
Mauricio Olivera[**]

7.1. Introducción

El flujo de bienes y servicios financiados con recursos públicos afecta permanentemente la matriz de relaciones sociales, en la medida en que es un determinante fundamental del conjunto de oportunidades y limitaciones que enfrentan los individuos a lo largo de su ciclo de vida. En esta medida, los vínculos entre gasto público y movilidad y equidad social son, sin lugar a duda, múltiples. Por lo tanto, mejorar la comprensión de los canales a través de los cuales el gasto público incide sobre la movilidad y la equidad en una sociedad debe formar parte permanente del debate político y técnico de un país.

En Colombia, el nivel de comprensión sobre el funcionamiento de estos canales es objeto de debate actualmente. La expansión del Estado del Bienestar que ha traído el desarrollo de la Constitución de 1991 ha generado un conjunto amplio de iniciativas y programas, financiados con recursos públicos, destinados a mejorar la calidad de vida de grupos cada vez más amplios de la población. Durante la última década, el diseño e implementación de algunas de estas iniciativas ha sido objeto de evaluaciones juiciosas, con el fin de determinar su impacto sobre los grupos directamente afectados. En este sentido, se puede argumentar que ya existe

* Presidente de EConcept AEI y Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Viceministro de Hacienda y Crédito Público de Colombia.

** Investigador Asociado de Fedesarrollo, en el momento de realización de este trabajo. Actualmente es Presidente de Colpensiones.

evidencia del impacto de programas específicos de gasto público sobre las condiciones sociales de ciertos grupos de la población colombiana.

Sin embargo, pronunciarse sobre el proceso general por medio del cual el gasto público como un todo afecta la equidad y la movilidad social en Colombia es una tarea en su mayor parte pendiente. Parte del problema surge de la dificultad para identificar causas y efectos, ya que no hay acción del Estado que no impacte a la sociedad a través de múltiples canales y, en esa medida, tiene bastante sentido concentrarse en programas individuales financiados con recursos públicos y estudiar su impacto sobre grupos específicos de población. Dicho lo anterior, la discusión sobre la globalidad del gasto público no deja de ser relevante, en la medida en que, por ejemplo, el tamaño mismo del gasto es indicativo de la preferencia de una sociedad por delegar en el Estado un cierto conjunto de tareas. Aunque obviamente no solo importa la cantidad sino la calidad del gasto público, numerosos trabajos tratan de explicar la importancia de su magnitud, posiblemente relativo al tamaño de la economía, como explicativo de diferencias en indicadores sociales entre países o regiones.

Si bien, como se mencionó antes, toda erogación estatal es susceptible de impactar una sociedad, cuando se habla de equidad y movilidad social, es el gasto social en particular el que surge como referente, en la medida en que es aquél que habría sido diseñado para reducir la desigualdad y hacer más permeables las capas de una sociedad. En el contexto más restringido del gasto social, donde precisamente se han concentrado muchos de los intentos por evaluar individualmente el impacto de programas de diversa índole, también se utiliza el gasto público social agregado para explicar diferencias en avances sociales entre países o regiones.

En términos políticos, el gasto público social en Colombia empezó a ganar prioridad en el segundo tercio del siglo pasado. Además de las inversiones que se han hecho en el sector educación desde el inicio de nuestra vida republicana, cabe mencionar algunos hitos adicionales. Entre ellos, la creación, por parte del presidente Alfonso López Pumarejo, del sistema de seguridad social con dos instituciones: Cajanal y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales, luego, en la década de los cincuenta, la administración de Rojas Pinilla creó la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SENDAS) y el SENA, con el fin de afianzar la justicia social y contribuir así a la reducción del conflicto y la violencia. Por supuesto, el concepto de lo social para efectos del gasto público se ha ido tornando más complejo con el paso del tiempo y, actualmente, lo que se considera como parte del gasto público social es la yuxtaposición de una serie de intervenciones que no necesariamente tienen una lógica coherente para su inclusión.

La Constitución de 1991 apuntaló esta prioridad al afirmar, en su artículo 350, que "excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación". Desde ese momento, se han implementado varias reformas buscando mejorar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia del gasto público social. En los noventa, el gasto se centró en cobertura en educación y seguridad social (es decir, salud y educación). Luego, para enfrentar la crisis económica de finales del siglo pasado, se implementó a principios de la década pasada la Red de Apoyo Social (RAS) con programas como Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. La última reforma al gasto público social se hizo en el 2006 cuando se diseñaron los cinco pilares del Sistema de Protección Social, buscando articular la oferta de servicios, mejorar los mecanismos de focalización para priorizar intervenciones hacia los más necesitados, y mejorar la posibilidad de integración con otros segmentos del mercado (por ejemplo, acceso a activos) (ver, DNP 2007 y 2008). A partir de esa reforma se creó la Red Juntos, llamada hoy Red Unidos.

Este documento busca estudiar el efecto que el gasto público social ha tenido en la pobreza, la distribución del ingreso, y la movilidad social en Colombia. Para cumplir con este objetivo, en primer lugar, estudia las metodologías que se han utilizado para calcular el gasto público social agregado en Colombia, poniendo de presente importantes limitaciones y una muy limitada discusión política alrededor de la necesidad de subsanarlas, no obstante la importancia que el tema tiene desde el punto de vista del contrato social colombiano. A la luz de estas limitaciones, analiza la composición y evolución del gasto público social desde mediados del siglo pasado. En segundo lugar, analiza la focalización del gasto público social y revisa el diseño y los resultados e impactos de diferentes programas sociales implementados recientemente. En un plano más general, analiza también la evolución del Sistema de Protección Social (SPS) en Colombia. Muestra cómo la incidencia del gasto público social, especialmente en algunos programas específicos, como educación secundaria, ha mejorado a lo largo de los últimos 35 años. Muestra también que los impactos de algunos de los programas públicos sociales que se han implementado en las últimas dos décadas son mixtos. Algunos, como los relacionados con las transferencias condicionadas, han tenido impactos positivos frente a los objetivos planteados, pero su diseño y focalización no han contado con los elementos e incentivos suficientes para ayudar a la población a salir de la pobreza.

Posteriormente, se argumenta que, a pesar de los esfuerzos públicos, la pobreza no ha disminuido lo suficiente y la desigualdad del ingreso se ha mantenido entre las más altas de la región. Finalmente, el documento recomienda políticas que buscan la efectividad para atacar la pobreza, mejorar la distribución del ingreso, y, tal vez más importante, generar movilidad social.

7.2. El gasto público social en Colombia

7.2.1. Comportamiento del gasto público social en Colombia 1950-2010

Las cifras fiscales de Colombia no se han construido con gran preocupación por la consistencia contable a través del tiempo. A diferencia de lo que se observa para el caso de países desarrollados, donde las series de tiempo de la información fiscal oficial pueden abarcar más de un siglo, en el caso colombiano si acaso se cuenta con un poco más de dos décadas de resultados fiscales medianamente comparables en el tiempo, producto de acuerdos metodológicos derivados del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de diciembre de 1999.

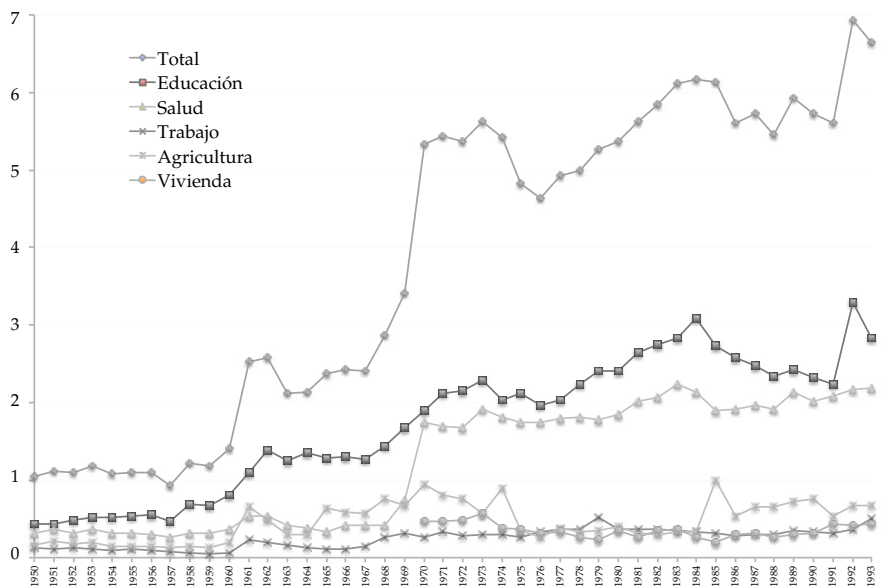
La falta de información fiscal oficial ha sido compensada por trabajos académicos, dentro de los cuales vale la pena mencionar dos. Por una parte, Junguito y Rincón (2004), del Banco de la República, reconstruyeron una serie consistente de información fiscal del Gobierno Nacional Central para el periodo 1899-2003, en la cual el gasto se divide en primario y de intereses. En segundo lugar, el trabajo de Numpaque y Rodríguez (1996), del DNP, reconstruye una serie de gasto público por componentes del Gobierno Nacional Central para el periodo 1950-1994. En la medida en que Junguito y Rincón (2004) no presenta una descomposición del gasto primario, no es posible construir una serie de gasto público social para la primera mitad del siglo pasado. Por su parte, la desagregación de Numpaque y Rodríguez (1994), basada en información de la Contraloría General de la República, tiene entre sus componentes lo que las autoras llaman el "sector social": educación, salud, trabajo, agricultura y vivienda. Como se verá más adelante, esta definición no es del todo consistente con la que en la actualidad utiliza el Ministerio de Hacienda, pero provee una perspectiva de largo plazo clave para efectos de este trabajo.

El gráfico 7.1 presenta las cifras de Numpaque y Rodríguez (1996) para el sector social; el gráfico solo va hasta 1993, en la medida en que no

suministra cifra del sector vivienda para 1994.[1] En 1950, el gasto en el sector social ascendía a 1,04 % del PIB, con el gasto en educación como principal componente (0,44 % del PIB), seguido por salud (0,32 %). El gasto en el sector agrícola ascendía a 0,16 % del PIB y el del sector trabajo a 0,12 %. Al iniciarse la década de los sesenta, el gasto total del sector social había crecido más rápido que la economía y ya representaba 1,41 % del PIB, aumento explicado casi en su totalidad por el despegue inicial del gasto en educación, que ya superaba 0,8 % del PIB.

Al mirar las cifras de 1970, es claro que los sesenta representaron el primer gran salto en materia de gasto social. De 1,41 % del PIB en 1960 se pasó a 5,33 % del PIB en 1970, gracias principalmente a un aumento sustancial del gasto en salud, que pasó de 0,36 % a 1,74 % del PIB, y del gasto en agricultura que se acercó bastante a representar el 1 % del PIB. También

Gráfico 7.1. Gobierno Nacional Central —Gasto público sector social— Componentes (% del PIB)



Fuente: Numpaque y Rodríguez (1996).

1 Tampoco suministran información del sector vivienda antes de 1970.

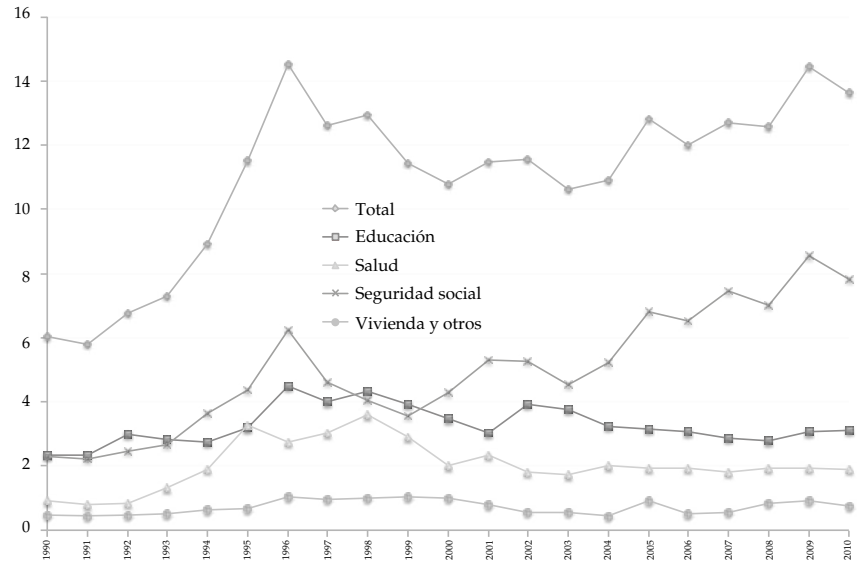
es importante mencionar que Numpaque y Rodríguez solo reportan gasto en vivienda a partir de 1970 y la cifra inicial es 0,47 % del PIB.

A pesar de cambios en la composición entre los diferentes componentes del gasto social, la década de los setenta vio pocos progresos en términos del tamaño relativo del gasto social frente al tamaño de la economía. Es así como en 1980 el gasto público en lo social, que ascendió a 5,37 % del PIB, no difiere prácticamente en nada de la cifra para 1970 mencionada arriba. La década de los ochenta tampoco registra grandes cambios y, al llegar 1990, el gasto en el sector social llega a 5,73 % del PIB, menos de 0,4 puntos porcentuales por encima del registrado diez años antes. Finalmente, al llegar 1993, el gasto en el sector social, según Numpaque y Rodríguez (1994), ascendía a 6,65 % del PIB (1,04 % en 1960); educación alcanzó 2,83 % del PIB, frente al 0,44 % en 1960; salud, con 2,19 % del PIB, era casi dos puntos porcentuales superior al registrado en 1960 (0,32 %); trabajo pasó de 0,12 % del PIB en 1960 a 0,5 % en 1993, mientras que subió de 0,16 % en 1960 a 0,68 % en 1993. Vivienda no cambió entre 1970 y 1993 (0,44 % del PIB *vs.* 0,47 %).

La evolución reciente del gasto social, desde comienzos de los noventa hasta el año 2010, no es totalmente comparable, desde el punto de vista metodológico, con la presentada en el gráfico 7.1, como se mencionó antes; entre otras, la fuente deja de ser la Contraloría General de la República y pasa a ser el Ministerio de Hacienda. Esta situación, además de cambios metodológicos difíciles de desentrañar y que no es del caso discutir en el presente trabajo, hacen que, por ejemplo, mientras Numpaque y Rodríguez (1994) reportan un gasto público en el sector social equivalente a 6,65 % del PIB en 1993, el Ministerio de Hacienda reporta para el mismo año un gasto social que asciende al 7,3 % del PIB (0,65 puntos porcentuales de diferencia).

Con base en la nueva serie del Ministerio de Hacienda, el gráfico 7.2 muestra que, con la llegada de la Constitución y su énfasis en la importancia del Estado del Bienestar, el gasto público social crece de manera sustancial durante los primeros años de la década de los noventa. Luego de cerrar alrededor del 6 % del PIB en 1990, el gasto social en Colombia ya se encontraba en 14,6 % del PIB en 1996, un aumento sin precedente alguno en la historia del país. Desde entonces, en parte como consecuencia de la crisis fiscal de finales de la década antepasada, el gasto social llegó a caer hasta el 10,6 % del PIB en 2003 y, desde entonces, con altibajos, ha vuelto a subir hasta alcanzar 13,6 % del PIB en 2010.

Gráfico 7.2. Gobierno nacional central — Gasto público social — componentes (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

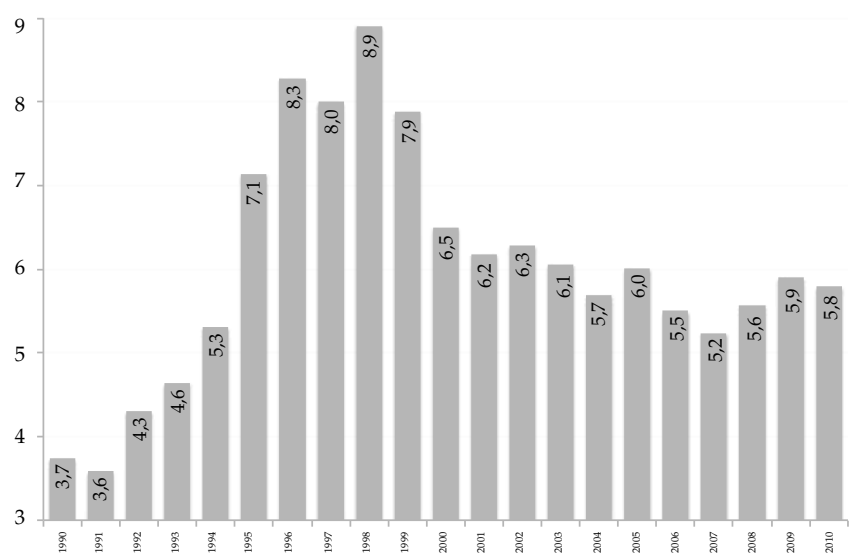
En suma, aunque se haga uso de dos bases de datos diferentes y no necesariamente comparables, el gasto público social en Colombia ha crecido de manera sustancial en los últimos sesenta años, al pasar de representar cerca del 1 % del PIB en 1950, a ser 5,3 % en 1970, 6 % en 1990 y 13,6 % en 2010. Esta evolución permitiría, en principio, afirmar que es clara la forma en que la sociedad colombiana ha decidido darle mayor importancia al papel del Estado en la provisión de bienes y servicios con fines explícitamente sociales. Si bien esta afirmación es cierta, es necesario llamar la atención sobre el componente de seguridad social presentado en el gráfico 7.2. En 1990 representaba 2,3 % del PIB, prácticamente al mismo nivel del gasto en educación; al terminar el 2010, sin embargo, mientras que el gasto en educación representó 3,1 % del PIB, el gasto en seguridad social cerró en 7,8 % del PIB, ubicándose en un lejano primer lugar entre los componentes del gasto público social colombiano.

Sin incluir el gasto público en seguridad social, el cual se analiza con algo más de detenimiento más adelante, el resto del gasto público social ha tenido una evolución cualitativamente diferente a la reportada en el

gráfico 7.2. En efecto, el gráfico 7.3 muestra que el gasto público social sin seguridad social subió rápidamente de 3,7 % del PIB en 1990 a 8,9 % del PIB en 1998, para luego caer de forma marcada hasta 5,2 % en 2007 y cerrar con una ligera alza en 5,8 % en 2010. El principal responsable del acelerado incremento hasta 1996 fue el gasto público en salud, que pasó de representar el 0,9 % del PIB en 1990 a equivaler casi el 4 % del PIB en 1998. Al terminar el siglo XX, se redujo hasta cerca de 2 % del PIB, nivel del cual no se ha recuperado. De resto, los gastos en educación y vivienda subieron de 2,8 % del PIB en 1990 a 3,9 % del PIB en 2010.

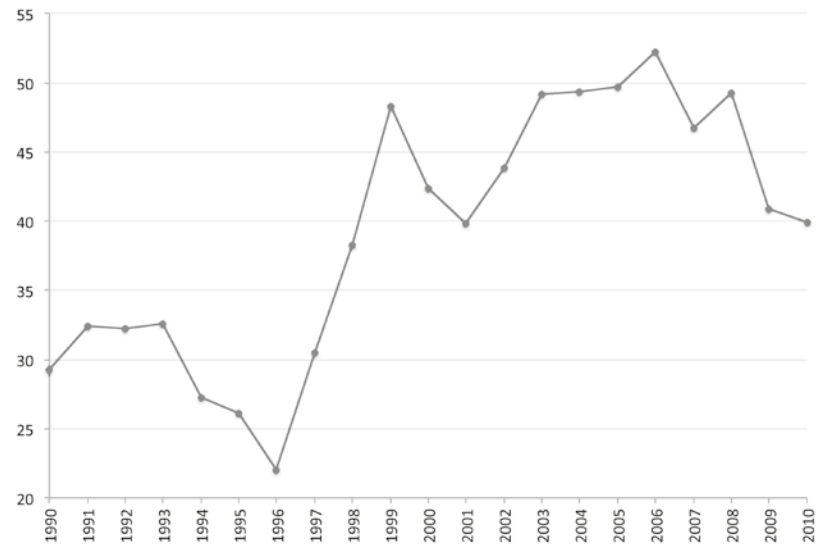
En cuanto al gasto público en seguridad social, varios factores han influido en su importante crecimiento durante las últimas décadas. Sin embargo, el más importante de ellos ha sido el gasto en pensiones, producto de las cuantiosas transferencias que ha tenido que hacer el Gobierno Central con motivo del deterioro financiero del régimen de prima media. El gráfico 7.4 muestra cómo ha evolucionado el pago de pensiones dentro del rubro de seguridad social. Al iniciarse la década de los noventa, los pagos de pensiones representaban el 30 % del gasto público en seguridad social hecho por el Gobierno Nacional Central. Esta participación cayó a 22 %

Gráfico 7.3. Gobierno Nacional Central — Gasto público social sin seguridad social (% del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 7.4. Gobierno Nacional Central — Gasto público en pensiones
(% gasto público en seguridad social)



Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos propios.

en 1996 y posteriormente se incrementó de forma drástica, llegando a 48,3 % en 1999 y 52,2 % en 2005. Desde entonces, ha perdido participación y en la actualidad representa el 40 % del gasto público social en seguridad social.

El hecho de que el pago de pensiones explique una porción importante del gasto público en seguridad social, y que este último sea el que ha hecho aumentar el gasto social, en relación con el PIB, durante los últimos 20 años, es un factor de gran importancia, en la medida en que, como se verá más adelante, el pago de pensiones, más allá de considerarse o no un programa de gasto social para atacar la desigualdad y la pobreza, es, dentro del gasto social, el más regresivo.

7.2.2. Comparación regional

En la introducción se mencionó el uso de cifras sobre gasto público social para hacer estudios regionales. El objetivo de estos estudios es partir de comparaciones para llegar a conclusiones sobre tamaños relativos del gasto social y establecer patrones entre países. A continuación se muestran dos ejemplos de esto. Por una parte, con motivo de los 50 años del

CEDE de la Universidad de los Andes, Hugo Ñopo (2008) incluyó un cuadro comparativo sobre tamaños de gasto social en América Latina y concluyó que Colombia ha estado por encima del promedio regional.[2] Otro ejemplo es el trabajo del Banco Mundial (2008), sobre el contrato social en América Latina, que incluye una comparación del aumento en el gasto público social en varios países de la región entre 1990 y 2004.[3] En ambos casos, la fuente de la información que se utilizó para la comparación fue la CEPAL.

La CEPAL es, como lo demuestran estos dos casos, la fuente utilizada por los investigadores para hacer comparaciones sobre magnitudes del gasto público social en América Latina. El esfuerzo de recopilación que realiza la CEPAL se consigna anualmente en el Panorama Social de América Latina, donde una sección del reporte se concentra en analizar las tendencias del gasto social en la región. En el Panorama Social de América Latina 2011, por ejemplo, se afirma que el gasto público de la región pasó del 11,3 % del PIB en 1990 al 17,9 % del PIB en 2009 y pasó de representar el 44,9 % del gasto público total a ser el 62,2 % del mismo durante el periodo mencionado. El mismo informe compara la magnitud del gasto público social para diferentes países de la región, incluido Colombia, en varios momentos del tiempo. Sin embargo, no se utiliza el mismo nivel de la administración pública para reportar el gasto público social: mientras que para Brasil, por ejemplo, se utiliza el sector público no financiero, para Perú se reporta el gobierno general y para Colombia y Chile el gobierno central.

El que la CEPAL utilice distintos niveles de gobierno por país para luego hacer una comparación de la importancia del gasto social entre países de la región se desprende de la falta de información homogénea. En esa medida, cabe preguntarse qué tan relevantes son las comparaciones que presenta esta entidad.

Con respecto a las fuentes de información que reporta la CEPAL para llevar a cabo estas comparaciones, la entidad afirma que proviene de fuentes oficiales tales como las oficinas de presupuesto de los ministerios de hacienda. Colombia no es la excepción: en efecto, la información que reporta la CEPAL en el caso colombiano es suministrada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El gráfico 7.5 muestra, para el periodo 2006-2010, una comparación de los datos que reporta la CEPAL con los que el

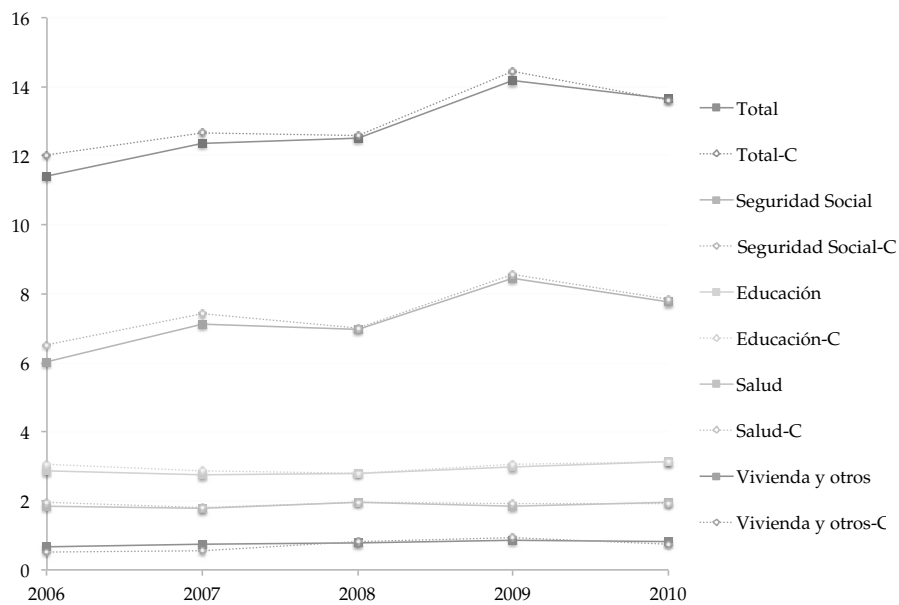
2 http://economia.uniandes.edu.co/content/download/15456/96962/file/Hugo_Nopo_pres.pdf, diapositiva 2.

3 http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4604, gráfico 1, página 4.

Ministerio de Hacienda maneja. Las leves diferencias entre fuentes tienen que ver con el PIB que utilizan, pero es evidente que los datos provienen de una fuente común.

En la medida en que, como se mencionó arriba, en el caso colombiano el principal componente del gasto público social es el de seguridad social y este, a su vez, está en su mayor parte representado por el gasto en pensiones, reconocido por su deficiente focalización, no es obvio que para el caso colombiano aplique la afirmación que hace la CEPAL (2011) en la página 3 de su reporte: "El reconocimiento progresivo de la importancia del gasto público social como instrumento para canalizar recursos *hacia la población más pobre* y la relevancia del desarrollo social para potenciar el desarrollo económico ha conducido a los países de la región a aumentar paulatinamente ese gasto" (cursivas propias). En este sentido, cabe preguntarse quién decide en Colombia qué es gasto público social y, por ende, qué tan pertinente es la información que el Ministerio de Hacienda envía a la CEPAL para sus reportes anuales.

Gráfico 7.5. Componentes del gasto público social en Colombia (% PIB)



Nota: "-C" denota el dato de la CEPAL; la leyenda sin "-C" denota el dato obtenido directamente del Ministerio de Hacienda.

Fuente: CEPAL (2011) y Ministerio de Hacienda.

7.2.3. Financiación del gasto público social en Colombia

La financiación del gasto público social en Colombia ha sufrido múltiples cambios en las últimas décadas. Primero, el artículo 359 de la Constitución Política prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, salvo en dos excepciones: las participaciones a favor de los departamentos y los municipios, cobijadas por lo que hoy se conoce como el Sistema General de Participaciones (SGP), destinadas primordialmente para educación, salud y agua potable; la segunda excepción es, precisamente, la inversión o gasto social. En esta medida, la legislación colombiana permite la proliferación de tributos con fines de gasto público social específico, que potencialmente pueden agregarle rigidez y complejidad al sistema tributario.

Sin embargo, a pesar de la ausencia de una definición clara y de aplicación sistemática de gasto social, tal como se ha comentado en otros apartes de este documento, se podría decir que la normatividad colombiana privilegia el gasto público social que se hace en educación, salud y, más recientemente, en agua potable, frentes en los cuales el SGP cumple un rol fundamental. Curiosamente, los ingresos que financian el SGP provienen de la tributación general, pero una vez estos recursos son transferidos a los entes territoriales, su ámbito de aplicación actualmente está taxativamente gobernado por la Ley 1176 de 2007 y sus decretos reglamentarios.

Por supuesto, el SGP no explica la totalidad de lo que se gasta en los tres sectores clave mencionados antes. La educación superior, por ejemplo, se nutre de diversas fuentes, ninguna proveniente del SGP, entre las cuales están recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) y recursos de los entes territoriales como los provenientes de estampillas. En el caso de la salud, las fuentes de financiación también exceden las que provee el SGP, entre ellas los aportes de solidaridad que hacen los afiliados, el PGN, rentas cedidas por la Nación a los entes territoriales y recursos propios de estos últimos. En el caso del agua potable, además del SGP también hay recursos de los entes subnacionales.

En cuanto al resto del gasto social, el mapa de la financiación es bastante complejo. La parte del sistema pensional no fondeado por las contribuciones de los afiliados es cubierta por el PGN, pero también hay una partida menor del SGP destinado para este propósito, así como el 10 % de los recursos provenientes de regalías; las empresas públicas, que en no pocos casos generaron sistemas pensionales especiales a lo largo del tiempo, son fondeados por las empresas mismas.

Dos frentes particulares del gasto social, el cuidado de la niñez a cargo del Instituto Colombiano del Bienestar Familiar (ICBF) y la educación

técnica y tecnológica provista por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), solían ser impuestos con destinación específica, con las empresas que contratan empleados formales como únicos contribuyentes de estos gravámenes. Sin embargo, teniendo en cuenta consideraciones de costos altos para la contratación formal, la reforma tributaria aprobada en diciembre de 2012 pasó las contribuciones al SENA y al ICBF a la tributación general, desligándolas del número de trabajadores formales contratados. Dicha reforma tributaria también trasladó a la tributación general (es decir, al impuesto a la renta) la contribución patronal a la salud.

En suma, la Constitución colombiana permite la creación de rentas nacionales con destinación específica, siempre y cuando estas estén destinadas a financiar gasto social o el SGP. Los entes territoriales también destinan recursos para financiar gasto social. Sin embargo, una porción considerable del gasto social se financia con recursos provenientes de la tributación general, situación que se ha venido reforzando en los últimos años a través de los cambios más recientes al estatuto tributario.

7.2.4. Problemas para aproximarse al concepto de gasto público social

En el caso colombiano, es el Ministerio de Hacienda el que define qué es gasto público social, ya que la normatividad vigente le entrega esa potestad. El Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", dice en su artículo 2 lo siguiente:

"ARTÍCULO 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular […] la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto".

Por otra parte, en el artículo 41 dice: "ARTÍCULO 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión […]".

Si bien la responsabilidad de definir qué es gasto público social debe recaer en alguna institución estatal, probablemente no sea el Ministerio de

Hacienda el más idóneo para tener esta responsabilidad. Otras entidades tienen un capital humano más adecuado para abordar esta tarea, como el Departamento Nacional de Planeación. Por otra parte, la discrecionalidad del Ministerio de Hacienda no tiene limitaciones para definir qué es gasto público social, en la medida en que no tiene obligación alguna de hacer explícita una metodología que informe los criterios para incluir o excluir rubros de gasto del presupuesto. No hay, por lo tanto, impedimentos para cambiar los criterios con el paso del tiempo, restándole así transparencia a los resultados reportados, los cuales, a su vez, son utilizados por la CEPAL y por diversas investigaciones para pronunciarse sobre las bondades o limitaciones del gasto público social colombiano.

Un ejemplo elocuente de esta situación tiene que ver con el gasto público social que el Ministerio de Hacienda reporta en cabeza del Ministerio de Minas y Energía. Además de incluir rubros obvios como programas de electrificación rural y normalización de redes eléctricas, se ha decidido incluir los subsidios a los combustibles como un componente del gasto público social en cabeza del sector minero-energético. Amén de lo discutible que es incluir los subsidios a los combustibles como gasto social, en la medida en que no necesariamente benefician más a quienes tienen menores ingresos, el cuadro 7.1 muestra una situación bastante particular. Aunque la cotización internacional del petróleo ha hecho que los subsidios a los combustibles tengan que oscilar de manera notoria en los últimos años (hacia arriba y hacia abajo), el gasto público social total no ha parado de ganar participación con respecto al total de gastos del presupuesto nacional (excluyendo pagos de deuda). En efecto, el cuadro 7.1 muestra que el gasto público social en cabeza del Ministerio de Minas y Energía pasó de $1,6 billones (0,3 % del PIB) en 2008, a $6,3 billones (1,2 % del PIB) en 2009 y, luego, a $1 billón (0,2 % del PIB, nuevamente) en 2010. A pesar de semejante fluctuación, el gasto público social, como porcentaje del gasto total del Gobierno Nacional, excluyendo deuda, no paró de ganar participación; para el periodo 2008-2010, dicho porcentaje pasó de 69,61 % a 69,62 % y luego a 69,63 %. Lo anterior indica que los cambios que presenta el Ministerio de Hacienda en el monto del gasto público social es tal que su participación en el gasto público social no cae; en otras palabras, aparecen o desaparecen rubros compensatorios para que la participación tenga oscilaciones mínimas (en la segunda posición decimal en los últimos cinco años).

La milimetría en el progreso del gasto público social tiene razones constitucionales y legales. El artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dice: "[…] El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir

Cuadro 7.1. Gasto público social total y del sector Minas y Energía

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gasto social MME ($ MM)	600	3.869	1.611	6.275	1.045	1.104	1.810
Gasto social total ($ MM)	48.090	54.818	60.155	72.024	74.911	76.255	86.998
MME/Total (%)	1,2	7,1	2,7	8,7	1,4	1,4	2,1
Gasto social (% gasto GNC*)	68,35	69,60	69,61	69,62	69,63	69,63	69,63

* Sin deuda.

Fuente: Ministerio de Hacienda, cálculos propios.

porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones […]".

Adicionalmente, el artículo 350 de la Constitución dice: "La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. […] El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

En la medida en que el Ministerio de Hacienda decide qué es gasto social, cada año incluye o excluye partidas del anexo de gasto social que envía al Congreso para cumplir con este mandato. En el proceso, no solo no media una metodología explícita y conocida para definir qué es gasto público social, dándole plena discrecionalidad al Ministerio de Hacienda, sino que en las discusiones del presupuesto en el Congreso no hay debate político acerca de la integralidad del gasto público social. En los mensajes presidenciales que acompañan la presentación del presupuesto al Congreso, las menciones al gasto público social son meramente protocolarias.[4]

4 Aunque la CEPAL no recoge estadísticas sobre gasto público social a nivel subregional para Colombia, el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dice:

"[…] PARÁGRAFO. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior".

Lo anterior quiere decir que la restricción es aún más estricta para las regiones, porque la limitación no es sobre la participación del gasto público social en el gasto total (sin

Las implicaciones de este arreglo institucional no son menores. Si bien, como se mencionó antes, el Gobierno debe enviar, por instrucción del Estatuto Orgánico del Presupuesto, un anexo con las partidas que constituyen el gasto público social, este anexo, aunque bastante extenso, presenta un nivel de información mínima para la toma de decisiones. Una mirada rápida, sin embargo, revela situaciones que son preocupantes. A manera de ejemplo, el cuadro 7.2A presenta información del anexo de gasto social que acompañó el Presupuesto General de la Nación de 2009 para tres sectores presupuestales: el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Financiera. Se escogieron por su baja relación a priori con el gasto público social.

El cuadro 7.2B, por su parte, compara el gasto social de estos tres sectores presupuestales con el que se reporta para el sector encabezado por el Ministerio de Agricultura, el cual *a priori* sí debería estar asociado con

Cuadro 7.2A. Detalle del gasto público social para tres sectores presupuestales en 2009

($ corrientes)

Sección: 0601		
Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)		
A. Presupuesto de Funcionamiento	57.196.330.000	57.196.330.000
Total Presupuesto Sección	57.196.330.000	57.196.330.000
Sección: 1101		
Ministerio de Relaciones Exteriores		
A. Presupuesto de Funcionamiento	25.030.613.618	25.030.613.618
Total Presupuesto Sección	25.030.613.618	25.030.613.618
Sección: 1313		
Superintendencia Financiera de Colombia		
A. Presupuesto de Funcionamiento	41.029.952.630	41.029.952.630
Total Presupuesto Sección	41.029.952.630	41.029.952.630

Fuente: Ministerio de Hacienda.

deuda), sino sobre el valor nominal del gasto público social (este no puede caer de un año a otro). Los incentivos para la contabilidad creativa son aún mayores.

volúmenes importantes de gasto social, dadas las precarias condiciones de una parte considerable de la población rural colombiana. La información de este cuadro cubre el periodo 2006-2012 y muestra, de forma preocupante, que con excepción de los años 2008 y 2012, el sector agricultura en el presupuesto promedió un gasto social menos de dos veces superior al que resulta de sumar las tres entidades reportadas en el cuadro 7.2b. En 2008 y 2012, el margen fue mayor pero no de forma considerable (4,7 veces y 3,3 veces, respectivamente), lo cual sugiere un resultado, por decir lo menos, absurdo: el gasto público social que se hace en cabeza del Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas, responsable de mejorar las condiciones de vida de millones de productores en zonas rurales, es apenas tres veces el que hacen en conjunto tres entidades de sectores como el de seguridad, relaciones exteriores y de hacienda.

En un contexto de falta de reglas claras para decidir qué se incluye y qué se deja por fuera del agregado del gasto público social, hay un problema adicional. En la medida en que los tipos de gasto público social que ha definido el Ministerio de Hacienda son fijos, los rubros que entran y salen deben acomodarse a dicha clasificación, generando como resultado un problema de interpretación *ex post* de lo que dichas categorías contienen. En el gráfico 7.2 se muestra el rápido crecimiento que la categoría "seguridad social" ha tenido en los últimos 20 años. Como se mencionó, dicho

Cuadro 7.2B. Gasto público social para tres sectores presupuestales comparados con el sector agricultura ($ corrientes y %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	Departamento Administrativo de Seguridad	47.679	50.422	53.133	57.196	61.560	62.773	64.764
	Ministerio de Relaciones Exteriores	26.299	41.721	26.731	25.030	29.685	29.685	33.106
	Superintendencia Financiera	26.089	20.081	33.999	41.029	43.478	45.602	49.094
B	Ministerio de Agricultura	94.231	110.778	451.339	176.336	219.916	155.694	366.052
	ICA	11.408	12.496	12.507	12.485	15.319	15.324	15.813
	Incoder, Incora, Inat	58.518	117.009	66.769	6.712	20.096	19.577	97.154
	B/A	1,6	2,1	4,7	1,6	1,9	1,4	3,3

Fuente: Ministerio de Hacienda.

incremento se debe, en su mayor parte, al rápido crecimiento del pago de pensiones con cargo al Presupuesto General de la Nación; si bien la focalización de estas erogaciones es discutible, como se analiza más adelante, no hay discusión de que los pagos de pensiones están correctamente clasificados en la categoría de seguridad social. Lo mismo no aplica, sin embargo, con los subsidios a los combustibles, que también se clasifican en la categoría "seguridad social".

Finalmente, es necesario mencionar un tema adicional. Toda la información oficial sobre gasto público social tiene que ver con montos presupuestados, no con montos ejecutados. Si, por necesidades fiscales, el Gobierno decide hacer recortes a programas que fueron incluidos en el anexo de gasto público social, o si la ejecución de dichos programas es inferior a la presupuestada, nadie se entera. Con toda probabilidad, la verdadera magnitud del gasto público social ejecutado, incluso dejando de lado las serias limitaciones metodológicas que tiene su construcción, es menor a la reportada por fuentes oficiales.

En suma, cuando se piensa en el gasto público social colombiano, la información oficial disponible con que trabaja tanto el Gobierno como la academia y las instituciones multilaterales es altamente insatisfactoria. Pero no se trata solamente de información deficiente. A la ausencia de información apropiada se suma la falta de debate político alrededor del tema, el cual por lo poco exigente redunda, a su vez y en un círculo vicioso, en información de mala calidad. Por esa razón, establecer vínculos de causalidad entre gasto público social, por una parte, y movilidad y equidad social por otra, es aventurado. Lo anterior no quiere decir que no haya buenos estudios sobre el impacto de ciertos rubros de gasto público social sobre grupos de población objetivo de programas puntuales. Lo que quiere decir es que buscar establecer relaciones entre gasto público social agregado y la equidad social del país, o fenómenos de movilidad social en sentido amplio, no es del todo pertinente en las actuales circunstancias, dado un conjunto de limitaciones metodológicas para llegar al agregado de gasto público social comúnmente aceptado como oficial en el caso colombiano.

7.2.5. Contraciclicidad del gasto público social en Colombia: perspectivas

A mediados del 2011, el Congreso de la República aprobó la Ley 1473, mejor conocida como la Regla Fiscal. Uno de los componentes clave de esta nueva forma de enmarcar las decisiones de política fiscal del gobierno

central es la posibilidad, en las fases recesivas del ciclo económico, de permitir aumentos temporales en el gasto público con fines contracíclicos. Esta legislación constituye un avance importante, en la medida en que en el pasado reciente, luego de que la acción contracíclica derivada de la institucionalidad cafetera (Cárdenas, 1991) perdiera potencia al reducirse la importancia del café en la economía colombiana, la política fiscal no ha ido más allá de permitir la acción de los ajustadores automáticos, como la caída de los ingresos tributarios, cuando la brecha del producto se ha tornado negativa. Un ejemplo claro de esta situación se dio recientemente con la crisis internacional en 2009.

En la medida en que la Regla Fiscal permita la puesta en marcha de programas temporales de gasto contracíclico para aliviar los efectos de eventuales crisis futuras, es difícil controvertir la apuesta de que buena parte de esos programas temporales estará dirigida a aliviar la situación de los hogares más pobres y vulnerables. En otras palabras, en las fases recesivas del ciclo económico en el futuro, con toda seguridad se crearán programas de gasto público social. Sin embargo, la ley es clara en definir bajo qué condiciones dichas erogaciones temporales deben desaparecer.

Esta perspectiva debería considerarse como altamente positiva, dado que en otras latitudes, especialmente en Europa Occidental, las fases recesivas del ciclo han disparado erogaciones presupuestales de magnitud considerable dirigidas a mitigar los efectos del desempleo y la consecuente pérdida de ingresos de familias jóvenes y vulnerables. Sin embargo, cuando en medio de un futuro ciclo recesivo colombiano se creen estos programas temporales, su desmonte se encontrará con un obstáculo mayúsculo. Como se mencionó arriba, tanto el artículo 350 de la Constitución como el artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prohíben que el gasto público social pierda participación dentro del presupuesto de gastos sin deuda de la Nación. Por lo tanto, al crearse los programas temporales de gasto social en las crisis del futuro, habrá en principio tres opciones. La primera es no desmontarlos para no ir en contra de la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero incumpliendo lo que dice la Regla Fiscal. La segunda es recurrir, como ha sido el caso según se mostró antes, a la contabilidad creativa para compensar con otras erogaciones el valor de los programas temporales una vez estos se desmonten. La tercera, la recomendable dada la dificultad para modificar la Constitución, es hacer explícito que estos programas son de carácter temporal e incluirlos como un capítulo especial del gasto público social.

Por supuesto, la verdadera solución sería eliminar la prohibición constitucional a que la participación del gasto público social pierda participación

en el gasto sin deuda del Presupuesto General de la Nación. Esta provisión debería sustituirse por la obligación de reportar al Congreso la magnitud del gasto público social cada año, acompañado de una metodología explícita para su cálculo y permitir la posibilidad de que haya aumentos temporales de este gasto bajo circunstancias extraordinarias (fases recesivas del ciclo). De lo contrario, la utilidad de la Regla Fiscal en épocas de "vacas flacas" quedará en el papel.

Finalmente, es importante entender que la Regla Fiscal abre la puerta para que el Estado sea oportuno en enfrentar los efectos negativos de futuras crisis económicas sobre las poblaciones menos favorecidas. Como complemento a esa posibilidad, el diseño de estos programas temporales debe hacerse antes de que lleguen las crisis, de forma tal que su implementación y despliegue se haga de manera temprana y su objetivo de contener los impactos negativos se cumpla en mayor grado. El caso de Familias en Acción en la crisis de 1999 y los alivios por ola invernal en 2010 son ejemplos de intervenciones que llegan tarde en relación con la ocurrencia de los eventos.

En este sentido, valdría la pena revisar la experiencia mexicana. La Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México tiene, en el marco del objetivo de protección al empleo, un Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, creado a raíz de los numerosos choques negativos que sufrió ese país con la crisis internacional y la llegada del virus AH1N1 (ver Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, 2010).

7.3. El gasto público social y los sistemas de protección social

Existe una amplia literatura acerca de los efectos que tiene el gasto público social, y más amplio aún, los sistemas de protección social que financian este gasto, en el bienestar de la población, especialmente la más pobre y vulnerable. La cuantificación de la incidencia del gasto público se puede realizar desde dos puntos de vista: un enfoque estático (medidas de incidencia) y otro dinámico (movilidad social). El enfoque estático mide la incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini, los efectos sobre la pobreza y la indigencia, entre otros. Actualmente en Colombia existe una serie de estudios que evalúan el tema. Entre estos sobresalen los realizados por Selowsky (1979), Vélez (1995), Sánchez y Núñez (2000), Lasso (2006) y Núñez (2009). Por su parte, de acuerdo con Bourguignon (2003), la investigación de los efectos del gasto público social debe enmarcarse en modelos dinámicos que contemplen inclusión y movilidad social dentro de los objetivos de la

política pública social. Otros autores como Holzmann y Jorgensen (2000) plantean un nuevo enfoque del gasto y la protección social denominado "Manejo Social de Riesgo" (MSR), el cual parte de la idea de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, por lo que se deben garantizar programas y estrategias diferenciadas de prevención, mitigación y superación a dichos riesgos. Esta sección hace un repaso de los diferentes enfoques que la literatura ha mostrado del gasto público social, y, más en general, de los sistemas de protección social, con el fin de entender la evolución del gasto público social en Colombia a lo largo de las últimas décadas.

Una primera definición del objetivo del gasto público social y de la protección social se relaciona con la reducción de inequidades. Existen tres tipos de inequidades: la inequidad vertical, que se refiere a la generada por la distribución del ingreso, la inequidad horizontal, que se refiere a la que existe entre diferentes categorías de la población (por ejemplo madres cabeza de familia, diferentes orígenes étnicos, generaciones, etc.) y, finalmente, la inequidad transversal, mezcla de las dos anteriores. Un ejemplo de este último tipo de inequidad es la diferencia de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados (Cuesta y Olivera, 2010). Esta definición muy general permite hacer una primera aproximación a diferentes tipos de políticas de gasto público social para solucionar las inequidades. La inequidad vertical sugiere una política de redistribución del ingreso, mientras que la horizontal sugiere la focalización del gasto público social en grupos específicos de la población. Finalmente, la transversal sugiere una mezcla de políticas públicas: redistribución del ingreso a través de focalización del gasto social en diferentes grupos de la población. Esta última también se relaciona con las políticas propobre, que se discuten más adelante.

Otra forma de implementar la solución a estas inequidades es a través de dos funciones diferenciadas de protección social. La primera es una función estática, "a la Robin Hood", que a través de un esquema de tributación (a los ricos) y gastos (hacia los pobres) ataca la pobreza estructural, redistribuye el ingreso y reduce la exclusión social. La segunda es una función de aseguramiento que garantice que toda la población redistribuya su propio ingreso a lo largo del ciclo de vida (Núñez y Cuesta, 2006), y asegure que la población supere los diferentes riesgos en las diferentes etapas de la vida (es decir, riesgo de malnutrición durante la niñez, riesgo de desempleo durante la etapa de adulto joven, riesgo de enfermedades durante la vejez, etc.). Esta definición de las funciones objetivo también sugiere implícitamente un esquema de focalización de las políticas públicas y del gasto público social.

Una definición más reciente de los objetivos del sistema de protección social se basa en el Manejo Social de Riesgo (MSR). Este nuevo enfoque, creado por el Banco Mundial, proviene de los efectos de la crisis asiática de finales de los noventa, que mostraron que aunque las altas tasas de crecimiento ayudaron a disminuir la pobreza, no fueron suficientes para eliminar la vulnerabilidad de una porción de la población. Esta experiencia mostró, en particular, que frente a fuertes caídas del PIB, la población más vulnerable no cuenta con instrumentos suficientes para evitar la caída de sus ingresos por la disminución de los salarios o por el aumento del desempleo. Esta definición, sugerida por Holzmann y Jorgensen (2003), se basa en que *toda* la población es vulnerable a lo largo de su ciclo de vida a diferentes tipos de riesgo provenientes de diferentes fuentes (es decir, riesgos naturales, como la probabilidad de un terremoto o una inundación, económicos como la probabilidad de ser desempleado, idiosincráticos como una enfermedad del jefe del hogar, o covariantes como una epidemia que afecte a toda la comunidad). Este enfoque sugiere que la protección social incluye una serie de "intervenciones públicas para (i) asistir a las personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo, y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza". De esta manera, la protección social es "una red de protección y a la vez un trampolín para los pobres" (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 4). Adicionalmente, este enfoque reciente sugiere tres objetivos específicos: (i) disminuir la vulnerabilidad, (ii) uniformizar el consumo, y (iii) disminuir la inequidad. La vulnerabilidad se refiere a la probabilidad de verse afectado por un choque exógeno. Disminuir la vulnerabilidad significa entonces generar mecanismos de mejor manejo del riesgo, tanto para la población pobre como para la no pobre, con el fin de disminuir esta probabilidad de verse afectado por un choque. Un ejemplo de esto es el aseguramiento en salud. Por su parte, la suavización del consumo se hace a través de mecanismos que permitan el ahorro y el desahorro, es decir, el aseguramiento para momentos de crisis. También puede pensarse en mecanismos que generen ahorro y suavicen el consumo a lo largo del ciclo de vida. Finalmente, la mayor equidad busca una mejor distribución del bienestar en términos de oportunidades más que de ingresos, y, en últimas, de logros y resultados.

Un sistema de protección social que maneje eficientemente los riesgos se diseña a través de tres tipos de estrategias: (i) prevención, (ii) mitigación, y (iii) superación. Las dos primeras se refieren a acciones o intervenciones antes de que el choque se materialice, mientras que la tercera se implementa después de ocurrido el choque. La estrategia de prevención incluye acciones que disminuyan la vulnerabilidad (es decir, la probabilidad

de que un choque afecte a la población) y la amenaza (es decir, la probabilidad de que un riesgo se convierta en choque para esta población) (DNP, 2008). La amenaza puede disminuirse, por ejemplo, a través de acciones macroeconómicas como un mercado financiero sólido o una política fiscal sana que garanticen la estabilidad macroeconómica para enfrentar un choque económico externo. Por su parte, la disminución de la vulnerabilidad puede hacerse de manera focalizada, a través de, por ejemplo, programas de educación gratuitos para ciertos grupos poblacionales con el fin de mejorar su empleabilidad y la calidad de su empleo, y de esta manera mejorar su capacidad de ahorro para disminuir su vulnerabilidad cuando ocurra una crisis económica. También puede disminuirse a través de programas universales, como un sistema de salud con criterios de solidaridad para que toda la población esté cubierta frente a la posibilidad de una epidemia.

La estrategia de mitigación se implementa cuando la amenaza de choque es inminente y el objetivo de esta estrategia es mitigar los efectos del choque. En principio, esta estrategia de mitigación se focaliza en la población más vulnerable (es decir, la que puede caer en la pobreza o la que se encuentra en pobreza) frente al choque inminente. Las acciones de mitigación se refieren, por ejemplo, a aumentar el monto del seguro de desempleo cuando es inminente que la crisis económica (es decir, el choque económico) va a generar un aumento del desempleo. Finalmente, la superación se refiere a acciones que se desarrollan después de que el choque haya sucedido, y buscan sacar a la población afectada de este choque (DNP, 2008). Las acciones de superación incluyen por ejemplo programas públicos de empleo que garanticen un ingreso económico a las familias que se vieron abocadas al desempleo por la crisis.

Otro ejemplo de estas tres estrategias puede darse frente al riesgo de una catástrofe natural por el desbordamiento de un río. Las acciones de prevención incluyen la creación de muros de contención para evitar que este desbordamiento se convierta en una inundación. La mitigación incluye acciones como la movilización de la población a lugares más seguros cuando el desbordamiento es inminente. Por último, la superación incluye acciones encaminadas a ayudar a la población ya afectada por la inundación.

Adicional a lo anterior, en la literatura reciente sobre pobreza también se encuentra el enfoque de políticas de crecimiento propobre, en el cual, dado que los derechos de propiedad sobre los activos están establecidos, la política de crecimiento propobre debe concentrarse en distribuir el cambio en los activos, es decir, el crecimiento. Esta literatura se basa en la

teoría de crecimiento endógeno, de acuerdo con la cual el crecimiento y la distribución son complementarios. Ravallion y Chen (2001) proporcionan una herramienta que denominan "curva de incidencia del crecimiento", con la cual, a través de tasas de crecimiento desagregadas por cuantiles o percentiles de ingreso, se evalúa en qué medida el proceso de crecimiento global en una economía es pro pobre, con el fin de determinar lo que pasa con la distribución y los estándares de vida promedio. También sugieren políticas de focalización de crecimiento en sectores intensivos en mano de obra, como la construcción o el sector agrícola, e incentivos que se relacionan con la literatura clásica sobre la disyuntiva entre crecimiento y desigualdad, como el acceso al mercado financiero o a seguros. De esta manera, igual que con la educación, la población pobre puede entrar a la economía formal, hacer parte del aparato productivo, reduciendo la desigualdad, y al mismo tiempo, participar en el crecimiento.

En la medida en que este documento considera fundamental que se adopte una metodología explícita para determinar qué es gasto público social en el país, la recomendación es definirlo como el conjunto de erogaciones asociadas, en el contexto del manejo social del riesgo, con la financiación a través de recursos públicos del Sistema de Protección Social (SPS), en línea con lo que se propone en DNP (2008), con tres grandes componentes:

- Seguridad social integral
- Sistema de promoción social y sistema social de riesgo
- Sistema de formación de capital humano

Este ejercicio de definición se compone de dos partes. En primer lugar, determinar qué dentro del Presupuesto General de la Nación actual corresponde a gastos del SPS financiados con recursos públicos; en segundo, influir activamente en la conformación de los presupuestos futuros, con el fin de proveer los recursos que se requieren para buscar que no haya "grupos de personas en condiciones de privación o vulnerabilidad socialmente inaceptables".

En línea con lo que ya se ha mencionado en este documento, claramente no es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la entidad idónea para realizar esta labor. En la institucionalidad colombiana, no podría ser otro que el Departamento Nacional de Planeación, por sus capacidades técnicas, la entidad llamada a asumir el rol de definir y medir qué es gasto público social en Colombia. En ese sentido, con el fin de medir adecuadamente el gasto público social, al DNP debería asignársele explícitamente definir:

- Qué es SPS y cuáles son sus objetivos
- Qué entidades forman parte del SPS
- Qué programas de estas entidades tienen alineados sus objetivos con los del SPS

Por otra parte, en la medida en que los recursos públicos no son suficientes para que el gasto público social cubra a toda la población en todos los frentes, es necesario priorizar aquellos programas y erogaciones que se consideren prioritarios. El cuadro 7.3 propone un mínimo conjunto de indicadores para cada programa que se identifique que debe estar enmarcado dentro del SPS y, por ende, las correspondientes erogaciones deben formar parte del agregado de gasto público social. En primer lugar, se debe determinar la cobertura, la cual se propone que se calcule estableciendo el porcentaje de la población objetivo del programa que es beneficiaria. En segundo lugar, con el fin de abordar la dimensión de la incidencia o focalización del programa, calcular el porcentaje de beneficiarios totales que está correctamente focalizado de acuerdo con los objetivos del programa respectivo. En tercer lugar, debería medirse la eficiencia desde dos puntos de vista. Por una parte, el costo por beneficiario y, por otra, el costo por beneficiario correctamente focalizado; el segundo tomaría el costo total del programa y lo dividiría por el número de beneficiarios correctamente focalizados, penalizando así por fallas de focalización.

La efectividad o rentabilidad de los programas deben ser también dimensiones fundamentales a tener en cuenta para la priorización y asignación de recursos. Sin embargo, la efectividad y la rentabilidad deben consultar referentes internacionales y, posteriormente, las evaluaciones de los programas en cuestión.

Finalmente, es importante hacer un llamado de atención sobre la inclusión del concepto de rentabilidad social en el cuadro 7.3. Aunque, por

Cuadro 7.3. Conjunto mínimo de indicadores para programas SPS

Cobertura	**Focalización**	**Eficiencia**	**Eficiencia Modificada**	**Efectividad y Rentabilidad Social**
Beneficiarios (% población objetivo)	Beneficiarios correctamente focalizados (% población objetivo)	Costo por beneficiario	Costo por beneficiario correctamente focalizado	Evaluación de programas

ejemplo, es claro que la rentabilidad social de invertir en primera infancia es mayor que la de invertir en gente de la tercera edad, no por eso la atención de estos últimos debe sacrificarse totalmente en pro de la atención de los infantes. Como se menciona en DNP (2008), una parte de las erogaciones del Estado debe estar dirigida a atender situaciones "socialmente inaceptables".

7.4. Impacto del gasto público social en Colombia

¿Cuál ha sido el efecto del gasto público social en Colombia? Como se mencionó anteriormente, una serie de estudios en Colombia han cuantificado la incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso. A través de diferentes metodologías y fuentes de información, Selowsky (1979), Vélez (1995), Sánchez y Núñez (1999), Lasso (2004) y Núñez (2009), en cada uno de sus estudios, han medido la focalización y progresividad de los subsidios, el acceso a servicios sociales y su incidencia sobre la distribución del ingreso, el coeficiente de Gini y la incidencia sobre la pobreza y la indigencia, entre otros. Tal y como se muestra a continuación, estos autores, con diferentes metodologías y para diferentes períodos, muestran cómo el gasto social, especialmente relacionado con educación primaria y secundaria y salud, y en algunos casos el gasto relacionado con agua potable y saneamiento básico, han sido progresivos.

Vélez (1995) en su trabajo *Gasto social y desigualdad, logros y extravíos* presenta los principales aspectos que vinculan la magnitud y la focalización del gasto social con la distribución del ingreso en Colombia para el periodo 1974-1992. Para esto, aplica el análisis de incidencia a cada una de las áreas de provisión pública de bienes y servicios, que normalmente se transfieren en especie a los hogares, a través de gasto público social. En general, el autor calcula el costo unitario por tipo de servicio, el subsidio correspondiente a cada servicio, desagregado por área y por decil, utilizando como fuentes de datos la Encuesta Nacional de Hogares (Etapa 77) de septiembre de 1992, los costos unitarios desagregados en cada sector del gasto social, las ejecuciones presupuestales y estudios sectoriales. Entre los resultados de esta investigación se resalta que entre 1980 y 1992 el gasto público social creció a una tasa anual de 4,7 % y como resultado redujo el coeficiente de Gini en 4,1 puntos. También evidencia que sin gasto público social la población pobre en los años noventa habría perdido una tercera parte de sus ingresos efectivos. No obstante, si bien la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares colombianos disminuyó entre los años 1974 y 1992, esta siguió siendo alta; en específico, para 1992 el 40 % de los hogares más pobres recibieron menos del 15 %

de los subsidios, mientras que el 10 % de los hogares más ricos recibieron el 35 % de los subsidios totales. A pesar de lo anterior, en el estudio Vélez muestra que, teniendo en cuenta la pobreza relativa del sector rural respecto al urbano, el impacto distributivo del gasto público social fue mayor en el primero (14,1 %) que en el segundo (7,2 %). En 1992 hubo un mayor nivel de subsidios por hogar en educación y salud (43 %) y la distribución fue más progresiva que en 1974. De hecho, el mayor impacto distributivo provino del gasto público social en salud y educación. Para el caso de salud, los mayores efectos se ven en la seguridad social y el bienestar familiar. Mientras que en educación fue la educación básica la que representó mayores impactos sobre la equidad, teniéndose en cuenta que el gasto público social en primaria fue más progresivo que el de secundaria. Entre otros resultados, Vélez encontró que las intervenciones más progresivas fueron los subsidios de acueducto y alcantarillado, por el contrario, las más regresivas fueron los subsidios de energía y educación superior.

Por su parte, Sánchez y Núñez (2000), en su trabajo *Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?*, analizan la evolución del acceso de la población y hogares a los servicios sociales y servicios públicos que ofrece el Estado. Además, cuantifican el impacto y el efecto sobre los ingresos de los hogares colombianos. Los autores, con base en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 1993 y la Encuesta de Calidad de Vida de 1997, clasifican la población según el ingreso *per capita* del hogar. Luego establecen los quintiles de ingreso para el total de la muestra (también por zonas urbana y rural) con el fin de hacer comparables los resultados de coberturas. Y, finalmente, adjudican como subsidio el costo de los servicios sociales y públicos (por mes) descontando los pagos hechos por los individuos de un hogar. Entre los resultados se destaca que los subsidios a la educación representaron en 1993 el 23 % del ingreso de los más pobres y en 1997 el 28 %. Adicionalmente, encontraron que el sistema público de educación primaria y secundaria fue progresivo, mientras que el sistema universitario fue regresivo. De hecho, los subsidios educativos en 1997 correspondieron al 0,9 % de los ingresos del quintil superior de ingresos, siendo estos en gran parte para educación superior. En cuanto a los subsidios del sector salud, los autores encontraron que los cambios institucionales en dicho sector no solo representaron un aumento importante del gasto neto del sector (2,57 % al 3,82 % del PIB, de 1993 a 1997, respectivamente), sino también un gran esfuerzo de focalización. En específico, los subsidios netos del sistema de salud pasaron de representar en 1993 el 12 % de los ingresos de los más pobres a ser el 45 % en 1997. Finalmente, Sánchez y Núñez (2000) encuentran que la distribución de

los subsidios de los servicios de agua en 1997 fue indiferente entre los quintiles de ingreso y representó una mejora importante respecto a la focalización del subsidio existente en 1993. En efecto, si bien las viviendas en estrato 1 pagaron una menor tarifa, el monto del subsidio fue mayor en estratos superiores (debido al mayor consumo). A pesar de los cambios realizados en la estructura del subsidio (hasta 1997) la distribución de este no reflejó algún sentido de progresividad.

Lasso (2006) en su trabajo *Incidencia del gasto público social sobre la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza* determina el impacto del gasto público social en la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza a nivel nacional y por zonas de residencia (cabeceras municipales y resto) para el periodo 1993-2003. De igual forma, hace seguimiento a los cambios en magnitud y focalización del gasto público social y su efecto sobre el acceso de las poblaciones vulnerables a los servicios sociales básicos. Además, establece quién se benefició del gasto social y cuáles de los servicios subsidiados tuvieron mayor impacto en la distribución del ingreso, durante el periodo de estudio. A través de la incidencia del gasto público social, el autor determinó quiénes fueron los beneficiarios de los servicios públicos sociales y cómo el gasto social afectó el bienestar, tanto de las familias como de los diferentes grupos poblacionales. Para esto, combinó el costo unitario de proveer el servicio social con la información sobre su uso; luego, a cada familia usuaria de servicios sociales básicos registrados en las encuestas le imputó los costos unitarios de provisión de esos servicios por parte del Gobierno, imputación que equivale al monto en que se incrementa el ingreso de la familia por no tener que pagar por el servicio usado. Las fuentes de información empleadas en el estudio fueron la Encuesta de Calidad de Vida 2003, el Presupuesto Nacional, el Sistema General de Participaciones y documentos CONPES sociales. El estudio encontró que para el 2003 los subsidios netos en educación primaria y secundaria se distribuyeron progresivamente, mientras que los asociados a educación superior fueron regresivos, debido a nula focalización. Adicionalmente, la educación pública primaria fue la más eficiente y efectiva. Y en temas de cobertura primaria y secundaria registraron un mayor crecimiento en las zonas rurales. De igual manera, en lo referente a salud y pensiones, el acceso a los sistemas de salud cayó a niveles inferiores a los observados en 1993, en razón de la entrada en vigencia de los copagos. Y la cobertura entre los pobres del sistema pensional es muy baja. Lo anterior condena el sector como el de menor eficiencia y efectividad en Colombia. Por último, en el estudio se presenta evidencia que los mayores aportes a la reducción del coeficiente de Gini fueron dados en conjunto por la educación primaria y secundaria, y el régimen subsidiado de

salud, al representar una disminución de este en un 87,4 %. Núñez (2009), en su trabajo *Incidencia del gasto público social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia,* analiza la evolución del acceso a los servicios públicos sociales e identifica y cuantifica la incidencia del gasto público social para el periodo 2003-2008. Para cuantificar la incidencia del gasto público social en la reducción de la desigualdad y la pobreza, Núñez empleó la metodología conocida como "imputación del costo unitario de los subsidios a los ingresos de la persona", la cual consiste en estimar el valor *per capita* del servicio social (subsidio) entregado a la población objetivo. Dicho valor se le imputa a los ingresos de los beneficiarios de cada intervención y posteriormente se recalcula la magnitud de la desigualdad y la pobreza. La diferencia entre la medición de desigualdad y pobreza, con y sin subsidios, corresponde al efecto del gasto público social. Las bases utilizadas para este ejercicio son la Encuesta de Calidad de Vida 2008 e información sobre inversión desagregada por sector y/o entidades del Gobierno Nacional. En este estudio, Núñez encontró que la participación de los más pobres en los subsidios totales mejoró si no se incluye el gasto en pensiones. Sin embargo, la fracción del gasto público en manos del quintil más pobre (18,7 %) siguió siendo mucho menor a la del quintil más alto (30,7 %). De igual manera, en el escenario sin pensiones se evidenció una incidencia positiva del gasto público social en la reducción de la pobreza y la desigualdad durante el último quinquenio. En efecto, la contribución del gasto público a la reducción de la pobreza en el 2003 fue de 10,9 puntos porcentuales (pp), mientras que en 2008 fue de -14,2 pp y su efecto en la reducción del Gini fue de -4,09 pp para 2003, mientras que en 2008 fue de -6,25 pp. En cuanto a los subsidios a la educación, Núñez (2009) encontró que durante el quinquenio estudiado hubo mejoras en la focalización en los niveles preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, en el estudio se muestra que los programas educativos que más aumentaron los ingresos del quintil 1 fueron primaria y secundaria, con unos incrementos del 36,1 % y 23,5 %, respectivamente. De igual manera, la contribución a la reducción de la pobreza fue de -6,6 pp y en la desigualdad de 3,85 pp menos del coeficiente de Gini, donde la mayor contribución en la disminución de la pobreza provino de la educación primaria y secundaria, y para la disminución de la desigualdad, el mayor efecto fue de la educación primaria. Por el contrario, los subsidios a la educación superior no incidieron en la reducción de la pobreza o indigencia, debido a que estos fueron capturados por los más ricos. Por último, de todos los programas evaluados por Núñez, los relacionados con la protección al menor fueron los que reportaron una menor participación del quintil 5 en el gasto público. De hecho, en el total de las inversiones en protección a la

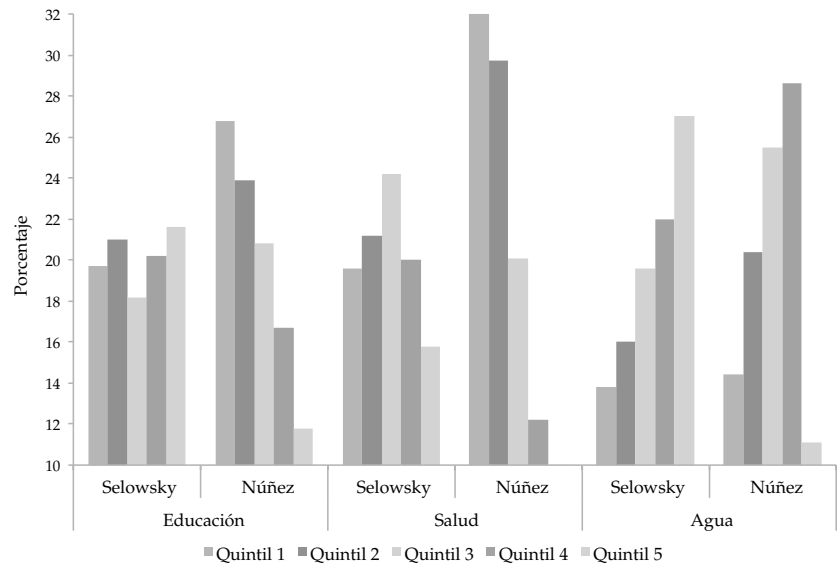
niñez, se observó una buena focalización de los subsidios; los quintiles 1 y 2 participaron en el 59,4 % del total del gasto y el quintil 5 con el 3,1 %. Adicionalmente, estos programas incrementaron el ingreso de los más pobres en 7 %, ayudaron a reducir la pobreza en -0,58 pp y la desigualdad en -0,41 puntos del Gini. En suma, la incidencia del gasto público social ha mejorado en algunos sectores como la educación. A más largo plazo, la comparación de los resultados obtenidos por Selowsky para 1974 con los de Núñez para 2008 muestra mejoras en la incidencia del gasto público social en sectores como educación y agua, aumentando la participación del quintil 1 y reduciéndose la del quintil 5. Sin embargo, este mismo comportamiento no se ve en los del sector de seguridad social, en el que la participación del quintil de ingreso 1 se redujo, mientras que el del quintil de ingreso 5 aumentó, especialmente debido a pensiones. Núñez (2009) muestra que la cobertura en salud del primer quintil aumentó de 48,1 % en 2003 a 81 % en 2005, que en el total de subsidios, incluyendo los del régimen contributivo, el quintil 5 es aún el que más recibe y el quintil 1 el que menos; sí se tiene en cuenta solo los del régimen subsidiado, estos sí son progresivos: el primer quintil es el que más recibe (gráfico 7.6).

Por niveles de educación, durante los 35 años se puede ver que en primaria y secundaria aumentó la participación de los quintiles de ingreso más bajos y se redujo la de los más altos. En cambio, en el nivel de educación terciario, la participación de los quintiles más altos si bien se redujo, el cambio no fue lo suficientemente importante como para revertir la distribución entre los quintiles bajos y altos (gráfico 7.7).

A pesar de las mejoras presentadas en incidencia en algunos sectores, los niveles de desigualdad y de pobreza siguen siendo similares (teniendo en cuenta potenciales diferencias debido a diferencias metodológicas entre los diferentes trabajos analizados). Como se ve en el cuadro 7.4 y en el gráfico 7.8, en 1975 el coeficiente de Gini era de 0,50 y en el 2010 fue de 0,58. Algo similar ocurre con la pobreza nacional. En 1974 el 44,8 % de la población se encontraba por debajo del ingreso anual de 150 dólares en una economía con un ingreso *per capita* de US$600 (es decir, en el 25 % más bajo, ver cuadro 7.5), y en el 2010 la pobreza nacional fue del 44,1 % con la metodología anterior o de 37 % con la nueva metodología (gráfico 7.9). En suma, los esfuerzos de aumento en el gasto público no se han visto reflejados en la pobreza y la desigualdad, por lo menos en grandes agregados.

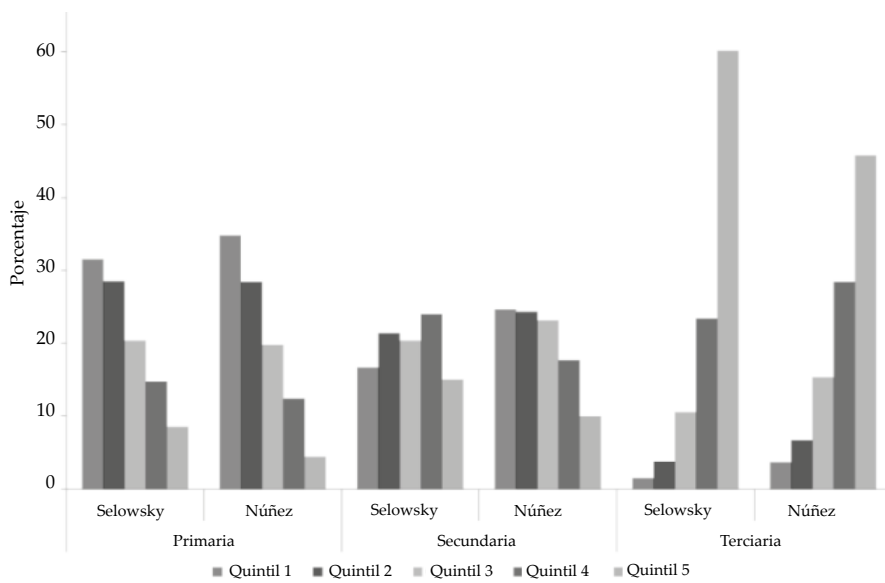
Ahora bien, la visión del gasto social ha pasado de un análisis de incidencia a un análisis de promoción. En el país el primer paso en esta dirección se dio con la creación del Sistema de Protección Social (SPS), basada en los

Gráfico 7.6. Incidencia del gasto en educación, salud y agua para Selowsky en 1974 y Núñez en 2008



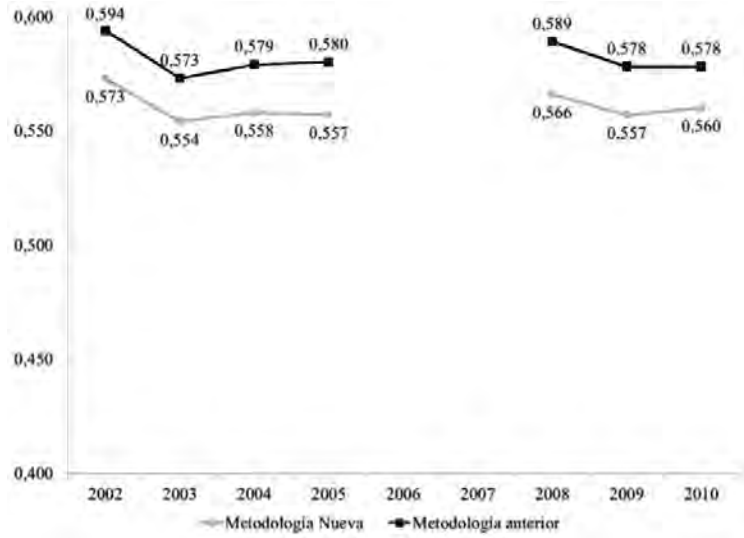
Fuente: Selowsky (1979) y Núñez (2009).

Gráfico 7.7. Incidencia por niveles de educación para Selowsky en 1974 y Núñez en 2008



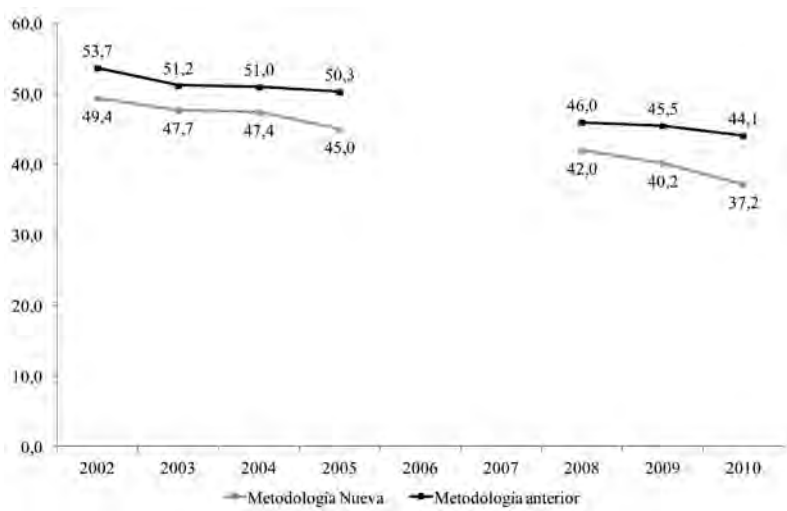
Fuente: Selowsky (1979) y Núñez (2009).

Gráfico 7.8. Gini nacional (2002-2010)



Fuente: Mesep con base en ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE.

Gráfico 7.9. Pobreza nacional (2002-2010)



Fuente: Mesep con base en ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE.

Cuadro 7.4. Coeficientes de Gini, de cada uno de los estudios sobre movilidad social en Colombia

Año cálculo	Autor	Gini
1974	Selowsky	0,50
1992	Vélez	0,442
1997	Sánchez y Núñez	0,56
2003	Lasso	0,55
2008	Núñez	0,59

Fuente: Selowsky (1979), Vélez (1995), Sánchez y Núñez (2000), Lasso (2004), Núñez (2009).

programas de la RAS y otros existentes (ver Ley 789 de 2002). Este sistema tiene como objetivo constituir un "conjunto de políticas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo. El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados. En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad a los servicios básicos. El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico" (Artículo 1, Ley 789 de 2002).

Cuadro 7.5. Porcentaje de la población, en 1974, por debajo de un ingreso anual

Ingreso anual	Porcentaje
$50	7,6
$100	26,8
$150	44,8

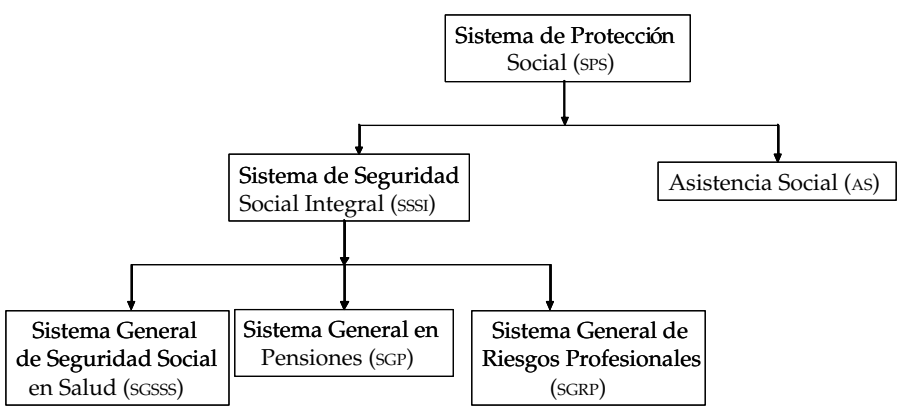
Fuente: Mesep con base en ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE.

El SPS creado en 2002 se dividió en dos grandes componentes: el Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI) y los programas de Asistencia Social, dirigidos a la población vulnerable (Núñez y Cuesta, 2006). El Sistema de Seguridad Social Integral se divide a su vez en (i) el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), (ii) el Sistema General de Pensiones (SGP), y (iii) el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP) (esquema 7.1).

Un componente adicional de la Asistencia Social es el Sistema Social de Riesgo (SSR), diseñado a través de los documentos CONPES 3144 y 3187 de 2001 y 2002 respectivamente, y creado a partir de la RAS (DNP, 2008). El objetivo del SSR es "articular y flexibilizar la oferta de programas sociales del Estado y fortalecer su capacidad para prevenir, mitigar y contribuir a superar los riesgos resultantes de las recesiones económicas". El instrumento financiero del SSR es el Fondo de Equilibrio y Protección Social (FEPS), "el cual deberá cumplir una función contracíclica y de complemento del gasto público en programas sociales, de manera que capte recursos durante épocas de crecimiento y los utilice, mediante reglas claras y transparentes, en las fases recesivas" (Documento CONPES 3187 de 2002). Hasta el momento, el SSR no ha sido puesto en marcha dado que solo funcionará en épocas de recesión, es decir, cuando se registren dos trimestres seguidos de crecimiento negativo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 amplió la definición del SPS buscando (i) articular la oferta de servicios, (ii) mejorar los mecanismos de focalización que prioricen las intervenciones hacia los más necesitados, y (iii) mejorar la posibilidad de integrarse con otros segmentos del mercado

Esquema 7.1. Estructura del Sistema de Protección Social



Fuente: Autores.

(acceso a activos). Adicionalmente, esta ampliación del alcance del diseño del SPS se basó en la literatura reciente sobre el sistema de protección social como mecanismos para el manejo social de riesgos (ver, por ejemplo, DNP, 2008, sobre Promoción Social). El actual SPS tiene 5 pilares:

1. El Sistema de Seguridad Social Integral, pilar fundamental de la protección, de carácter universal, que promueve el aseguramiento de la población a diferentes riesgos. Este Sistema se financia con recursos propios de la población (Régimen Contributivo) y con un componente de solidaridad (Sistema de Solidaridad y Régimen Subsidiado), y proviene del diseño del SPS en el 2002.

2. El Manejo Social de Riesgos, que busca atender a la población en el evento de presentarse un choque que afecte sus condiciones de vida. Este pilar corresponde al Sistema Social de Riesgo descrito antes, y su diseño proviene del 2002.

3. El Sistema de Formación de Capital Humano, con el fin de capacitar a la población para insertarse al mercado laboral. Busca articular un sistema de formación a lo largo del ciclo de vida.

4. El pilar de acceso a activos, que da apoyo a las familias para que generen ingresos propios y adquieran activos.

5. El Sistema de Promoción Social, dirigido a la población vulnerable (es decir, la población pobre). Es un sistema que va más allá del asistencialismo; además de atender temporalmente las necesidades mínimas de la población afectada por choques, es decir, mitigación y superación de los choques, busca promover a la población a salir de la situación de pobreza estructural para que alcance logros en términos de la inclusión social y de la generación de ingresos (es decir, promoción social) (DNP, 2007).

El primer pilar proviene de la reforma a la seguridad social implementada a principios de los noventa (es decir, Ley 100 de 1993) y corresponde al Sistema de Seguridad Social Integral (SSSI), que incluye el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el Sistema General de Pensiones (SGP), y el Sistema General de Riesgos Profesionales (SGRP). En este momento, el SSSI se compone de dos instrumentos complementarios, el Régimen Contributivo, a través del cual se asegura frente a riesgos de salud y de pensiones la población con capacidad de pago, es decir, la que cuenta con un empleo formal, y el Régimen Subsidiado, para la población sin capacidad de pago, especialmente en salud. Este último se financia a través de las cuentas de solidaridad.

El segundo pilar, de Manejo Social de Riesgos, corresponde al Sistema Social de Riesgos (SSR) descrito antes, y es una política de ahorro de recursos públicos para ser ejecutados en momentos de crisis. El tercer pilar, de Formación de Capital Humano, se divide en el programa de educación y en programas de formación y capacitación. El primero se refiere a la cobertura universal en educación básica, y a aumentar la cobertura en educación inicial, media y superior, complementado con el programa Familias en Acción que busca incentivar la asistencia y permanencia escolar a través de transferencias condicionadas. Por su parte, los segundos son programas de formación para el trabajo (formación técnica y tecnológica) del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). El cuarto pilar, de acceso de activos, se ejecuta a través del programa Banca de Oportunidades. Este programa es un conjunto de instrumentos que buscan facilitar el acceso al crédito.

Finalmente, el quinto pilar, de promoción social, puede clasificarse como parte de la Asistencia Social en el SPS. Basado en el programa de Familias en Acción y en sus evaluaciones de impacto que mostraron resultados positivos, y en el análisis de la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERP) (López y Núñez, 2007), el documento CONPES 102 de 2006 creó la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza, Red Juntos, cuyos objetivos principales son "(i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, (ii) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación" (DNP, 2006). Entre los principales objetivos específicos de la Red Juntos se encuentran: (i) incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares, (ii) apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo, y (iii) adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias en situación de extrema pobreza (DNP, 2007).

Hoy, se denomina Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS. Su misión es promover acciones coordinadas para reducir significativamente la desigualdad y la pobreza extrema en Colombia; y su visión es que todos los colombianos tengan las mismas capacidades y oportunidades para alcanzar la prosperidad. La Red UNIDOS continúa operando bajo el mismo esquema y lineamientos de la Red JUNTOS, pero tiene nuevos

elementos como la promoción de la innovación social y la participación comunitaria, y el abordaje de trampas de desarrollo local bajo el marco de convergencia regional.

El programa articulador de la Red es Familias en Acción. La población objetivo incluye las familias en pobreza extrema y las familias desplazadas, las cuales reciben acceso preferente a una serie de programas sociales, con acompañamiento, para construir sus capacidades para promover su propio desarrollo. La corresponsabilidad de las familias en esta construcción de sus capacidades es esencial para que estas salgan de su situación de pobreza. La estrategia de la Red cuenta con dos características fundamentales. En primer lugar, las familias incorporadas a la Red deben alcanzar 51 logros básicos, clasificados en nueve dimensiones: identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y apoyo legal. En segundo lugar, la unidad de intervención es la familia, que es acompañada y monitoreada en su proceso por gestores sociales. La fase piloto de la Red Juntos se inició en marzo de 2007, y frente a una meta de 450.000 familias en el 2008, la Red logró beneficiar a 96.449 familias.

En suma, el SPS en Colombia está diseñado con 5 pilares, complementarios entre sí, que buscan la coordinación de la oferta, una mejor focalización, y la integración de la población pobre a otros segmentos del mercado. La literatura revisada muestra que esta ampliación en el diseño del alcance del Sistema de Protección Social (SPS) busca integrar las políticas de prevención, mitigación y superación frente a frente a tres tipos de riesgos —salud, económicos y sociales—, y superar la pobreza (ver, por ejemplo, DNP, 2008). El cuadro 7.6 presenta una clasificación entre los pilares del SPS y las estrategias para manejar los riesgos y superar la pobreza.

En conclusión, el país cuenta con el diseño de un Sistema de Protección Social (SPS) que busca, de manera articulada entre diferentes programas y entidades, el aseguramiento de toda la población, la mitigación frente a choques, y la superación de la pobreza a través de la promoción social. Institucionalmente, los cambios más recientes fueron la creación del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y del Ministerio del Trabajo.

Sin embargo, hasta ahora, las cifras muestran que aunque en algunos casos la incidencia del gasto público social ha mejorado, la pobreza y la desigualdad no se reducen. Surgen entonces una serie de recomendaciones, que van desde la gestión hasta los impactos del gasto público social.

Cuadro 7.6. Pilares del SPS y manejo social de riesgos

Objetivo	Pilar	Mecanismo	Población beneficiada
Prevención	I	Salud: Régimen subsidiado	Empleados formales
	II	Sistema Social de Riesgo	
	III	Educación: Gasto Público en educación	Población pobre
Mitigación	II	SSR (ver definición)	
	V	Programas de asistencia social	Población vulnerable y desplazada, población desempleada formal
Superación	II	SSR (ver definición)	
Reducción de la pobreza*	I	Salud: Régimen Contributivo SGSSS	Empleados informales
	III	Gasto Público en educación y asistencia social del SENA	
	IV	Programas de asistencia social como generación de ingresos; VIS: Banca de Oportunidades	Población pobre
	V	Programas de asistencia social	

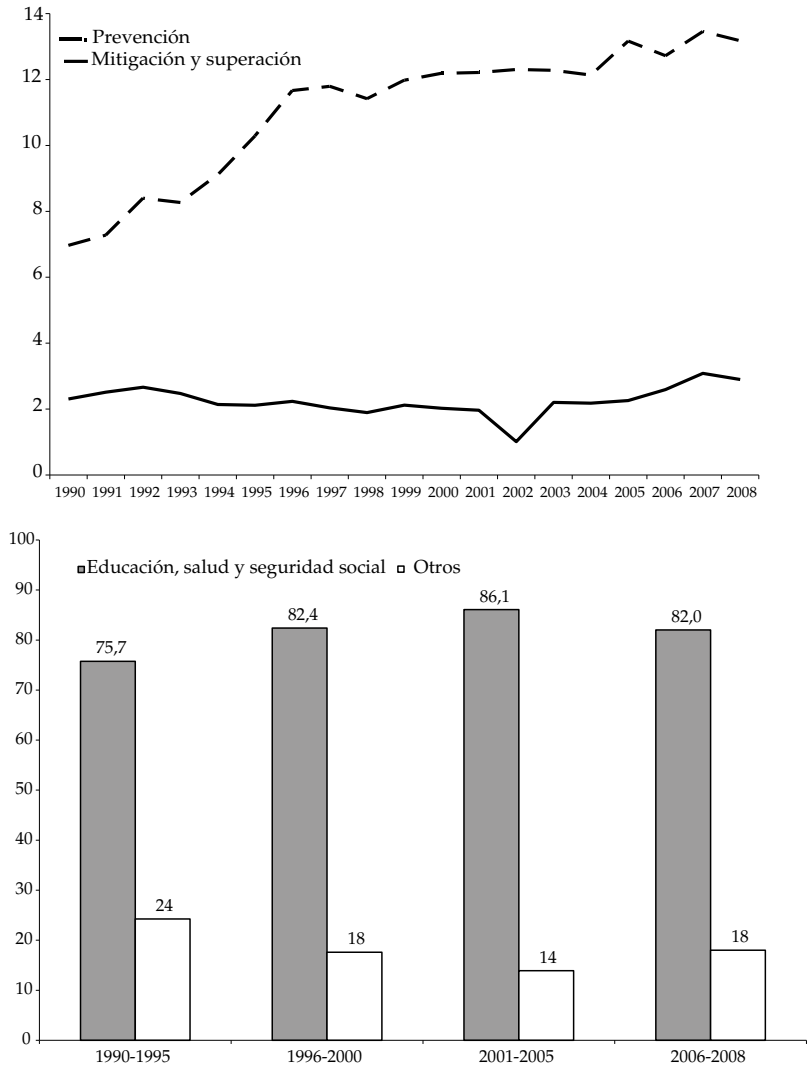
*Los programas de Reducción de la Pobreza son también programas de superación del SPS.

Fuente: Cuesta y Olivera (2010).

La primera recomendación viene de la composición del gasto público social. La mayoría se destina a programas de prevención —educación y seguridad social— y una menor cantidad de recursos se destina a otros programas (gráfico 7.10). Es necesario identificar a través de qué programas se ataca la pobreza y se genera movilidad social, y de cuáles se mitigan efectos negativos, y destinar, bajo criterios de eficiencia y eficacia, una mayor cantidad de recursos a estos programas.

Un ejemplo es el programa Familias en Acción. Sus impactos han sido positivos. Sin embargo, se convirtió en un programa de carácter permanente, sin una estrategia clara de salida por familia, más allá de que los hijos culminen el ciclo de educación básica y media. Destinar más recursos sin una estrategia de salida puede terminar en un gasto ineficiente de los recursos. Sin embargo, no destinar más recursos porque no existe una estrategia de salida clara es terminar en el peor de los mundos, perpetuando la pobreza, la desigualdad, y la falta de movilidad social.

Gráfico 7.10. Gasto público social por estrategia* y sector (% del PIB)



* En prevención se incluye el gasto público ejecutado con recursos de las transferencias destinados a educación, salud, agua potable, el gasto en seguridad social nacional y regional, y el gasto en empleo. Por su parte, en mitigación y superación se incluyen los gastos en niñez (es decir, ICBF y el gasto social rural).

Fuente: Cálculos de los autores basados en DNP (2008).

Recientemente se han diseñado actividades complementarias buscando la movilidad. Una de estas es el programa "Jóvenes en Acción" que busca incentivar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo, después de la secundaria, en la formación técnica y tecnológica, con el fin

de permitir una inserción más adecuada en el mercado laboral y de esta manera (i) atacar la pobreza, y (ii) generar movilidad social. Este programa se diseñó en el año 2012 y el primer objetivo es subsidiar a 100.000 jóvenes.

De forma más general, es necesario enfocar la política pública en programas activos contra la pobreza y que incentiven la movilidad social. El gasto en educación y salud es importante en la medida en que asegura a la población frente a choques. Sin embargo, el gasto en educación se está acercando finalmente a su objetivo de cobertura plena, y es necesario revisar ahora su pertinencia y su calidad. Tasas de desempleo cercanas al 10 % muestran que es necesario revisar los programas de formación para el trabajo. De esta manera, la educación puede convertirse en una herramienta de promoción social, tal como lo afirma el diseño del SPS en su tercer pilar. Para esto, es necesario revisar el papel de entidades como el SENA, en términos de su pertinencia y de la calidad y eficiencia en la ejecución de sus programas. Adicionalmente, programas de mitigación creados recientemente, como la ley de protección al cesante (Ley 1636 del 18 de julio de 2013), cubren a los trabajadores formales en su momento de mayor vulnerabilidad, cuando están cesantes, y pueden incentivar la formalización laboral.

En segundo lugar, es necesario contar con una mejor articulación entre diferentes programas. Para esto, es necesario profundizar los esfuerzos de la Red UNIDOS en términos de contar con un solo sistema de información que le permita hacer seguimiento al hogar y saber en qué ciclo de vida están sus miembros y qué clase de programas necesitan para continuar hacia la movilidad social. Cada uno de los programas puede ser eficiente por separado, pero si no llegan al mismo conjunto de beneficiarios, en el momento en que estos lo necesitan, los impactos de cada programa se pueden diluir en el tiempo. La base de datos Infojuntos, de la Red UNIDOS, es un primer buen elemento de información. Sin embargo, su aplicación continua y el uso de sus datos para la toma de decisiones de manera permanente son esenciales para mejorar la eficiencia de los programas de gasto social. Esta tarea se encuentra en manos del DPS.

La articulación también se debe dar en términos de la situación de los beneficiarios. Es diferente el tratamiento que reciben dos beneficiarios del SISBÉN I, pero uno con un trabajo formal y otro con un trabajo informal. Por esto, es necesario revisar y mejorar (i) los incentivos y los beneficios de cada programa dependiendo de la situación del beneficiario, y (ii) contar con mejores sistemas de información que permitan identificar a cada uno de los beneficiarios en su situación actual y futura. Los incentivos y

la información son elementos esenciales para la toma de decisiones. De hecho, la mayoría de programas benefician trabajadores informales, y no existen incentivos claros para la formalización (cuadro 7.7).

Frente a esto, el Ministerio del Trabajo ha diseñado políticas que buscan incentivar la formalización laboral. En primer lugar, la flexibilización de la cotización al Sistema General de Pensiones (SGP), permitiendo cotizar por semanas y no sobre el salario mensual, busca que trabajadores permanentes pero que no trabajan todo el mes con el mismo empleador (por ejemplo, empleadas del servicio doméstico), puedan cotizar sobre un salario semanal, incentivando así a los empleadores a formalizar estas relaciones laborales (Decreto 2616 de diciembre del 2013). En segundo lugar, la creación del programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), a través del cual un trabajador informal puede cotizar por debajo del mínimo que debe ahorrar en el SGP, con un subsidio por parte del Estado, y

Cuadro 7.7. SPS e informalidad

Formales/informales	Formales	Informales
Banca de Oportunidades VIS Atención a víctimas de la violencia Programas de desarrollo y paz	SGSSS-Régimen Contributivo Sistema General de Pensiones Subsidio al desempleo	SGSSS-Régimen Subsidiado Sistema General de Pensiones (solidaridad)
		Asistencia social
		Familias en Acción Red Juntos Protección Social al Adulto Mayor Generación de Ingresos
		ICBF
		Alimentación adulto mayor Desayunos infantiles Restaurantes escolares Hogares ICBF Raciones alimentarias para personas desplazadas
		SENA
		Formación profesional integral Programas Jóvenes rurales Programa Jóvenes en acción
		Acción social
		Atención a la población vulnerable Atención a la población desplazada

Fuente: Cuesta y Olivera (2010).

no debe acumular semanas para obtener una pensión, busca incentivar el ahorro a largo plazo para la vejez y de esta manera mitigar la pobreza en los adultos mayores. En tercer lugar, programas de "formalización a la medida", que diseñan políticas específicas por sector de la economía. Se necesitan políticas diferentes para formalizar un trabajador de la construcción que un conductor de taxi. Sin embargo, estos programas no deberían chocar con programas de ataque contra la pobreza que incentiven la informalidad.

Adicionalmente, la información debe permitir identificar para cada beneficiario en qué parte del ciclo de vida se encuentra, y qué beneficios debe recibir de acuerdo con su edad (o la de los miembros del hogar). La política pública que busque beneficiar a las personas más vulnerables en las diferentes fases de su vida, desde la primera infancia hasta la vejez, debe estar articulada con la situación demográfica del país, incluyendo los costos de cada uno de los programas por beneficiario. El cuadro 7.8 muestra que existen programas sociales para cada uno de los ciclos de vida. Sin embargo, es necesario contar con más información articulada de estos programas.

La información también es importante en términos de avances para cerrar las brechas. Por lo general, las metas de los programas se diseñan de acuerdo con los recursos y a la capacidad de ejecución de las entidades, pero se cuenta con poca información para identificar las brechas que se busca cerrar. Una primera aproximación pueden ser las metas del milenio, con las cuales el país está comprometido. Identificar las brechas para llegar a estas metas y diseñar las políticas de gasto público social para cerrarlas es esencial para monitorear el rumbo de estos recursos.

Esta recomendación implica también que es necesario contar con información a nivel municipal. La descentralización en Colombia trasladó competencias y recursos a los gobiernos subnacionales. Y en este momento el gobierno central cuenta con alguna información a nivel municipal, especialmente la ejecutada a través del Sistema General de Participaciones (SGP) en educación, salud, y agua potable y saneamiento básico. Sin embargo, se debería contar con más información, especialmente de cierre de brechas, para atacar de manera eficiente la pobreza, la desigualdad, y la falta de movilidad.

En tercer lugar es necesario articular la política social con otros programas (y otras entidades). La literatura reciente de ataque contra la pobreza sugiere (i) políticas activas en sectores intensivos en mano de obra, y (ii) políticas activas en acceso a activos. Las políticas activas en vivienda,

Cuadro 7.8. SPS, ciclo de vida y estrategias

	Primera infancia y niñez	Adolescencia	Adultez	Vejez	Familia
Prevención	SGSSS	Formación profesional integral		SGP	
	Educación				
Mitigación			Subsidio al desempleo	PPSAM	Generación de ingresos
					Atención a la población vulnerable
					RESA
					Raciones alimentarias a la población desplazada
					Atención a las víctimas de la violencia
					Programas de desarrollo y paz
					Atención a la población desplazada
Superación	Familias en Acción	Programa Jóvenes rurales		Alimentación adulto mayor	VIS
	Desayunos infantiles	Programa Jóvenes en acción			
	Restaurantes escolares		Banca de Oportunidades		
			Red Juntos		

Fuente: Cuesta y Olivera (2010).

en el sector agrícola, e inclusive en construcción frente a la ola invernal pueden ser importantes motores generadores de empleo, y, por consiguiente, facilitadores de la movilidad social. Sin embargo, estas políticas deben integrarse a las políticas sociales, a nivel de entidades (es decir, políticas transversales con los ministerios de agricultura y de vivienda), a nivel de información, y a nivel de incentivos para los beneficiarios.

Otra política importante, a nivel de acceso a activos, es la enmarcada en el programa Banca de Oportunidades. Esta política permite acceso a servicios del sector financiero, importantes para la prevención, la mitigación y la superación de la pobreza, como aseguradora, y, en algunos casos, como generadora de movilidad social. Más en general, es necesario integrar las políticas sectoriales de otra serie de entidades (por ejemplo, el Ministerio de Comercio y la Banca de Oportunidades, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los Programas de alianzas productivas, entre otros) con el fin de diseñar una política integral del Estado que ataque la pobreza y genere oportunidades para la movilidad social.

Adicionalmente, es necesario resaltar que programas como Familias en Acción, programa de transferencias condicionadas, programas de educación como el de Formación Técnica y Tecnológica del SENA, programas de desarrollo rural como Alianzas Productivas, son programas que a través de incentivos buscan la movilidad social. Gran parte de los recursos, de la información, y de los esfuerzos deben centrarse en estos programas.

Es importante anotar un avance importante que se ha venido dando en el desarrollo de la Red UNIDOS. El programa, que cuenta en este momento con más de 300.000 familias, ha diseñado una estrategia, aunque imperfecta, que constituye un primer avance hacia la existencia de programas sociales a los que no solo se entra, sino de los que también se puede salir. Cuando las familias ingresaron a la Red, se construyó una línea base; conforme ha avanzado el programa, se monitorea la evolución de las familias, no solo en cuanto a los múltiples logros en las diferentes dimensiones que conforman el universo de atención de la Red, sino también en cuanto a la evolución de la familia en términos de pobreza, tanto monetaria como multidimensional. Si en el frente de los logros se cumple con ciertos requisitos, que se consideran condición necesaria para salir del programa, y, por otra parte, se deja de ser pobre tanto en términos monetarios como multidimensionales (condición suficiente), la familia es promovida y, posteriormente, monitoreada durante tres años.

En cuanto al nuevo Familias en Acción ("Más Familias en Acción"), hay avances que es importante anotar. Por una parte, el uso de la tercera etapa

del Sisbén para depurar los beneficiarios, procedimiento que ha identificado cerca de 300.000 familias que no deben continuar en el programa; en 2014 se verá qué tan factible es, políticamente, suspender su participación. Además, Más Familias en Acción también, al igual que la Red UNIDOS, quiere dar un paso importante: estructurar el gasto social para los más desfavorecidos y las víctimas del conflicto de tal forma que el apoyo estatal no sea aislado y no carezca de lógica y oportunidad. Por eso, una vez los jóvenes terminan en el colegio, pasarán ahora, como se mencionó antes, al programa Jóvenes en Acción, que busca apoyarlos en la difícil tarea de generación de ingresos a través de la formación para el trabajo. Estas son iniciativas aún incipientes, pero apuntan en la dirección correcta.

7.5. Conclusiones y recomendaciones

El gasto público social tiene importantes inconvenientes en su medición en el caso colombiano, problema que se ve reforzado por el hecho de que la discusión política alrededor del tema es mínima y, por ende, poco exigente. Si bien el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de producir la información oficial del país sobre gasto público social, la cual es ampliamente utilizada por académicos y entidades multilaterales, no hay una metodología explícita y verificable utilizada por esta entidad, situación que deja abierta la puerta para que entren y salgan erogaciones sin que exista control de terceros. Una solución adecuada a esta situación es que el Ministerio de Hacienda delegue en el Departamento Nacional de Planeación, con mucho más conocimiento sobre temas sociales que el Ministerio, la elaboración de una metodología explícita y la producción de una cuantificación verificable de los agregados y los componentes del gasto público social en Colombia.

Lo anterior no quiere decir que nada se conoce sobre los impactos del gasto público social sobre el bienestar de la población. Colombia ha sido muy activa en la última década en hacer evaluaciones de impacto de diversos programas sociales. Sin embargo, los impactos que miden estas evaluaciones se circunscriben a grupos bastante específicos de la población, cosa que no debe sorprender dados los esfuerzos de focalización que han acompañado dichos programas. Por esa razón, dejando de lado los beneficios e impactos de estos programas, poco se puede decir en Colombia, dado lo que se expone en el párrafo anterior, sobre el impacto que el gasto público social en general ha tenido sobre la equidad y la movilidad de la sociedad colombiana.

Por otra parte, la Regla Fiscal crea la oportunidad de crear bloques temporales de gasto contracíclico durante futuros reveses económicos. Cuando esto ocurra, un componente importante de dichos bloques estaría dado por gasto público social. Sin embargo, esto no será posible, en la medida en que existen prohibiciones constitucionales y legales a que el gasto público social pierda participación en el presupuesto de gastos (sin deuda) del Gobierno, situación que se presentaría una vez la temporalidad de los bloques de gasto contracíclico se agote. Esta provisión debería sustituirse por la obligación de reportar al Congreso la magnitud del gasto público social cada año, acompañado de una metodología explícita para su cálculo y permitir la posibilidad de que haya aumentos temporales de este gasto bajo circunstancias extraordinarias (fases recesivas del ciclo). De lo contrario, la utilidad de la Regla Fiscal en épocas de "vacas flacas" quedará en el papel.

La revisión de estudios sobre incidencia del gasto público muestra, comparando los resultados obtenidos por Selowsky para 1974 con los de Núñez para 2008, mejoras en la incidencia del gasto público social en sectores como educación y agua, los cuales no se ven en el sector de seguridad social. Para el caso de la educación superior, si bien quintiles más altos redujeron su participación como receptores de subsidios estatales, el cambio no fue lo suficientemente importante como para revertir la distribución entre los quintiles bajos y altos.

También se encontró que, a pesar de las mejoras presentadas en incidencia en algunos sectores, y teniendo en cuenta que las mediciones no son del todo comparables en el tiempo, los niveles de desigualdad y de pobreza en el país no han cambiado de manera notoria. En 1974, el coeficiente de Gini era de 0,50 y en el 2010 fue de 0,58. Algo similar ocurre con la pobreza nacional. En 1974 el 44,8 % de la población se encontraba por debajo del ingreso anual de 150 dólares, en una economía con un ingreso *per capita* de US$600 (es decir, en el 25 % más bajo, ver cuadro 7.5), y en el 2010 la pobreza nacional fue del 44,1 % con la metodología anterior o de 37 %, dependiendo de la metodología utilizada. En suma, los esfuerzos de aumento en el gasto público social agregado no se han visto reflejados como sería de esperarse en la pobreza y la desigualdad, por lo menos en lo que a grandes agregados se refiere.

El impacto del gasto público social ha sido, en suma, mixto. La focalización aún sufre problemas de inclusión y de exclusión, y solo hasta ahora empieza a mostrar una relación más estrecha con el nivel de pobreza. Por esa razón, es necesaria una discusión sobre estos temas, con mejor información agregada, discusiones políticas regulares y evaluaciones a

un número mayor de programas. Para que el país se aproxime a tener respuestas a preguntas como cuánto gasto público social adicional se necesita para rebajar en cierto porcentaje la pobreza o la desigualdad en la distribución del ingreso, falta bastante. La opacidad de las cifras es un asunto que reclama atención inmediata, razón por la cual es fundamental mejorar su construcción, divulgación y discusión.

Los avances que representan la Red UNIDOS y el programa Más Familias en Acción, en términos de estructurar un apoyo integral y articulado a las familias menos favorecidas, con la posibilidad de afinar la focalización de las familias beneficiarias con base en información relevante como el nuevo Sisbén, es un desarrollo bienvenido. En la medida en que estos programas están orientados a mejorar el capital humano y social de estos grupos, este trabajo considera correcta la orientación que se les está dando, no obstante todos los frentes en los que hay posibilidades de mejora.

En el contexto de la reforma constitucional a las regalías, debe hacerse un esfuerzo por sistematizar la recolección de información sobre gasto público social a nivel regional. Los cuantiosos recursos que serán invertidos por las regiones en la próxima década pueden ser fundamentales para generar cambios en un conjunto amplio de indicadores sociales.

REFERENCIAS

Banco Mundial. (2008). *Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation.* Policy Research Working Paper 4604.

Bourguignon (2003). *From income to endowments: the difficult task of expanding the income poverty paradigm.* Delta working papers 2003-03.

Cárdenas, M. (1991). *Coffee exports, endogenous state policy and the business cycle.* Tesis Doctoral, Universidad de Berkeley.

CEPAL. (2011). Panorama Social de América Latina.

Colombia, Congreso de la República. (2011). *Ley 1473, Regla Fiscal* (5 julio 2011).

Colombia, Presidencia de la República. (1996). *Decreto 111, Estatuto Orgánico del Presupuesto.* Bogotá: Presidencia.

Colombia, Presidencia de la República. (2013). *Decreto 2616, por el cual se regulariza la cotización de seguridad social para trabajadores* dependientes. Bogotá: Diario Oficial 48980.

Colombia, Congreso de la República. (2002). *Ley 789, Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y otras.* Bogotá: Diario Oficial 45076.

Colombia, Congreso de la República. (2013). *Ley 1636, Por la cual se dictan normas de protección al cesante.* Bogotá.

Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documentos CONPES 3144 de 2001 y 3187 de 2002.

Constitución Política de Colombia. (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.

Cuesta, J., & Olivera, M. (2010). *Social security distortions onto the labor market. Estimates for Colombia.* Washington: The World Bank.

Departamento Nacional de Planeación. (2006). Documento CONPES 102. Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Plantación. (2007). *Avances y retos de la política Social en Colombia.* Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2008), *De la asistencia a la promoción social. Hacia un sistema de promoción social*, Sis*tema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, SISD 35.* Bogotá; DNP.

Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá.* Washington: Banco Mundial.

Junguito, Roberto y Hernán Rincón (2004). *La Política Fiscal en el Siglo XX en Colombia. Borradores de Economía No. 318.* Bogotá: Banco de la República.

Lasso, F. (2006). Incidencia gasto público social sobre la distribución del Ingreso y la reducción de la pobreza. Bogotá: DNP.

López, H., & Núñez, J. (2007). *Pobreza y Desigualdad en Colombia. Diagnóstico y Estrategias.* Bogotá: DNP.

Numpaque, C., & Rodríguez, L. (1996). *Evolución y comportamiento del gasto público en Colombia 1950-1994. Archivos de Macroeconomía No. 45.* Bogotá: DNP.

Núñez, J. (2009). *Incidencia del Gasto Público Social en la distribución del ingreso, la pobreza y la indigencia.* Recuperado de https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6f2t5lJ7yIU%3D&tabid=897

Núñez, J., & Cuesta, L. (2006). *Propuesta para el diseño de un programa de protección social para Colombia. Documento CEDE 003401.* Bogotá: Universidad de los Andes.

Ñopo,H.(2008).ElgastosocialenColombia.Recuperadodehttp://economia.uniandes.edu.co/content/download/15456/96962/file/Hugo_Nopo_pres.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Ravallion, M., & Chen, S. (2001). *Measuring pro-poor growth. Policy research working paper.* Washington: The World Bank.

Sánchez, F., & Núñez, J. (2000). *Descentralización, pobreza y acceso a los servicios sociales ¿Quién se benefició del gasto público social en los noventa?* CEPAL. Serie de Política No. 113.

Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México, (2010).

Selowsky, M. (1979). *Who benefits from government expenditures? A case study of Colombia.* Washington: World Bank.

Vélez, C. (1995). *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia.* Bogotá: DNP.

Anexo 1

Instituciones y programas del orden nacional que utilizan el Índice SISBÉN para focalizar

Institución	Programas	Criterios de focalización
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Educador Familiar	Principal criterio: Índice SISBÉN, complementado con características de la población objetivo
	Hogares FAMI	
	Materno infantil	
	Hogares Comunitarios de Bienestar	
	Hogares Infantiles	
	Lactantes y Preescolares	
	Subsidio para el desarrollo de la niñez	
	Jardines Comunitarios	
	Apoyo a la atención de niños sordos	
	Desayunos infantiles tipo 1 y 2	
	Clubes Pre-juveniles y Juveniles	
	Asistencia Nutricional al Escolar y Adolescente	
	Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor	
	Acciones de Apoyo a la Población Rural Dispersa	
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	Familias en Acción	Índice SISBÉN con características de las familias
	Reconversión socio laboral	
Ministerio de la Protección Social	Programa de Protección Social al Adulto Mayor –PPSAM	Principal criterio: Índice SISBÉN
	Fondo de Solidaridad pensional - Subcuenta de subsistencia	
	Régimen Subsidiado de Salud	
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Subsidio para Vivienda de Interés Social (VIS) Rural	Principal criterio: Índice SISBÉN
Ministerio del medio ambiente, vivienda y desarrollo Territorial	Subsidio de interés social - Hogares sector formal, subsidio en dinero	Índice SISBÉN complementado con ingresos y características de la familia
	Subsidio de interés social - Hogares sector informal	
	Subsidio de interés social - Hogares rurales, subsidio en dinero	
	Subsidio de interés social - Subsidio en lotes	
SENA	Programa Jóvenes en Acción	Índice SISBÉN con criterio edad
	Programa Jóvenes Rurales	
ICETEX	Programa ACCES	Índice SISBÉN y estrato socioeconómico
Ministerio de Educación Nacional	Gratuidad en matrícula y pensión para nivel básica primaria	Índice SISBÉN con criterio edad
	Subsidio de alimentación escolar, transporte escolar y útiles	
	Subsidios condicionados asistencia en secundaria (Bogotá)	
RED JUNTOS		

Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Departamento Nacional de Planeación, 2008, *Índice de Focalización Individual del Gasto Social- SISBÉN III. Informe Técnico.* CONPES Social 117 de 2008.

CAPÍTULO 8
EQUIDAD EN LA DIFERENCIA: POLÍTICAS PARA LA MOVILIDAD SOCIAL DE GRUPOS DE IDENTIDAD*,**

*Juan Camilo Cárdenas****
*Hugo Ñopo*****
*Jorge Luis Castañeda******

8.1. Introducción

La pertenencia a un grupo particular por razones genéticas, de elección personal, de herencia familiar o cultural, o por accidentes ajenos a nuestra

* Este documento, que hace parte de la Misión de Movilidad Social y Equidad convocada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), se complementa con otro documento de la misión (Peña et al., 2011) que se concentra en el problema particular de movilidad social de la mujer y la equidad de género. Los dos hacen parte de un esfuerzo unificado en lo conceptual y metodológico, pero el segundo surge a partir de reconocer las particularidades de la situación de la mujer y la necesidad de enfrentar tales particularidades con políticas públicas específicas.

** Queremos dar especiales agradecimientos a varios grupos de personas. En primer lugar a Juan Pablo Mosquera por su apoyo en la recolección y organización de las fuentes de información que alimentaron este documento. A Armando Montenegro y Marcela Meléndez por su apoyo en la coordinación técnica de la misión. A Roberto Angulo y Liliana Morales en DNP por su interlocución e interés en estos temas. Agradecemos igualmente los comentarios de César Rodríguez y de Jorge Eslava al documento completo, y a las siguientes personas que participaron en diferentes encuentros, reuniones y entrevistas para dar sus ricos aportes al ejercicio: Helena Alviar, Luz Gabriela Arango, João Pedro Azevedo, Brigitte Luis Guillermo Baptiste, Juan Esteban Carranza, Paulina Castro, Marcela Eslava, Francisco H. G. Ferreira, Alejandro Gaviria, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel La Rota, Claudia Leal, Julieta Lemaitre, Cecilia López, Luis Felipe López Calva, Isabel Londoño, Mariana Martínez, Daniel Mera, Alejandra Muñoz. Igualmente agradecemos los comentarios a una versión anterior, enviados por las Direcciones de Desarrollo Territorial Sostenible y de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP.

*** Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

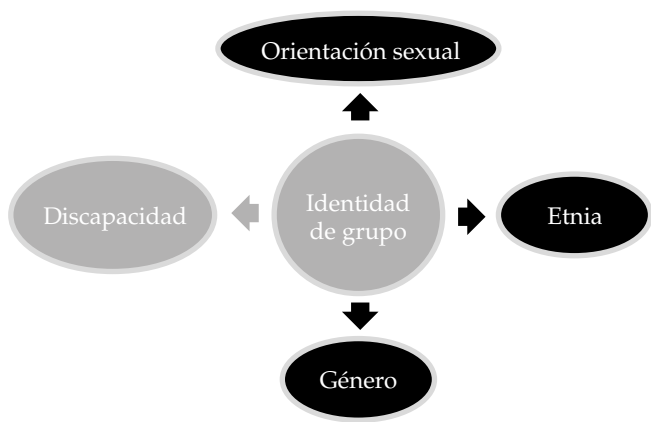
**** Economísta Líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

***** Investigador en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

voluntad nos afilia a una categoría dentro de una sociedad y ello puede tener consecuencias individuales y sociales. Así como el color de la piel se hereda genéticamente, y las tradiciones se heredan culturalmente, la orientación sexual no. Más aún, podemos pertenecer simultáneamente a varias identidades de grupo como mostramos en el gráfico 8.1. En cualquiera de estos tres casos, la situación de bienestar y el quehacer diario de las personas pertenecientes a ciertos grupos están en clara desventaja frente a la mayoría de la población. El pertenecer a un grupo particular puede resultar en diferenciales en el acceso y el uso de las oportunidades económicas, sociales y políticas que debieran existir para todos. A lo largo de la vida de las personas los resultados de estos diferenciales se van acumulando y unidos a procesos de exclusión, estigmatización y discriminación, y limitan la posibilidad de movilidad social de los miembros de estos grupos.

La Constitución Política de Colombia de 1991 explícitamente defiende el derecho de los ciudadanos a no ser discriminados por el simple hecho de pertenecer a un grupo de identidad,[1] siempre y cuando el grupo y sus

Gráfico 8.1. Identidades de grupo que generan inequidades



Fuente: Elaboración propia.

1 artículo 13: "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan" Constitución Política de Colombia (1991).

comportamientos estén dentro del marco de la ley. Ser mujer u hombre, ejercer el libre desarrollo de la personalidad para escoger una religión u orientación sexual, pertenecer a un grupo étnico o tener un determinado color de piel no deberían ser razones para que las personas sean discriminadas ni sus derechos sean vulnerados.

Sin embargo, veinte años después de consagrar estos derechos en la Constitución vigente, como mostraremos más adelante y en el documento complementario, el ser mujer, Rrom, indígena, afrodescendiente, homosexual, transexual o estar en estado de discapacidad, está asociado a condiciones de bienestar menos favorables en comparación con quienes no se identifican con esos grupos. Las mujeres siguen enfrentando barreras importantes en los mercados de trabajo[2] y los indígenas y negros tienen menores niveles de nutrición, salud y logros educativos, además de estar más expuestos a la violencia y el desplazamiento (Ibáñez, 2009; Observatorio de Discriminación Racial, 2009). La comunidad de individuos que opta por identidades sexuales no convencionales enfrenta problemas de estigmatización y discriminación que limita su participación plena en la vida ciudadana, además de permanecer en un estado de invisibilidad frente a las políticas públicas y en muchos casos frente al Estado de derecho también. Los individuos que sufren de alguna discapacidad física o mental enfrentan también retos cotidianos para una participación plena en la vida de la sociedad. Todas estas limitaciones para el ejercicio pleno de la vida misma, trascienden lo individual y afectan también a los hogares de los individuos, tanto en su bienestar presente como en las posibilidades de movilidad social a las que pudieran acceder. Las desigualdades manifiestas, que documentaremos más adelante, son resultado de una serie de procesos que se dan a lo largo del ciclo de vida de las personas.

En este documento se reconoce que los procesos de inclusión y respeto en la diferencia evolucionan en el tiempo, tienen raíces históricas, y son la expresión de los valores culturales de una sociedad donde los estereotipos y prejuicios definen comportamientos sociales y económicos. Asimismo, reconocemos que hay un papel concreto y una responsabilidad del Estado en combatir las raíces de estos procesos de exclusión, promoviendo así la movilidad social de los grupos en desventaja. Para

2 El tema de las desigualdades entre mujeres y hombres cuenta con una cantidad mucho más considerable de información disponible, y las inequidades se presentan en dimensiones tan diversas que exigió al equipo de esta Misión construir un documento adicional titulado "Mujer y Movilidad Social" (Peña et al., 2012) en el que asumimos un enfoque analítico y de política pública equivalente.

contribuir en esa dirección, el propósito de este documento será el de hacer un breve diagnóstico sobre las brechas más relevantes entre los diferentes grupos (por etnia, en estado de discapacidad o por orientación sexual), y a partir de una revisión de las lecciones aprendidas en el país y en el contexto internacional, derivar una serie de recomendaciones de política pública.

En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación ha convocado a una serie de expertos en una Misión de Movilidad Social y Equidad de la cual hace parte este ejercicio sobre Equidad y Diversidad. El proceso dio origen a dos documentos. Este primero en el cual planteamos un enfoque general sobre el problema de la identidad de grupo y las inequidades derivadas de la diversidad; y un segundo documento que se ocupa explícitamente de la mujer y las desigualdades de género. En ambos documentos se analizan diferentes dimensiones sociales y económicas de los grupos en desventaja, reconociendo que estas desigualdades se viven y se desarrollan dentro de hogares y en unos contextos, para así proponer mecanismos específicos que promuevan el respeto, la inclusión social y la posibilidad de desarrollo individual y colectivo en la diferencia a partir de políticas que propendan por el cambio cultural en el largo plazo.

8.1.1. Lo que este documento no pretende

Vale la pena aclarar en esta introducción lo que este ejercicio no pretende. Este documento no pretende tener una orientación sectorial de política ni estar enfocado a una sección particular del aparato gubernamental. Tampoco pretende ser un documento de política para un grupo particular de identidad de los que hemos mencionado en la introducción. Los problemas particulares de la población afrodescendiente no siempre deben ser tratados de la misma manera que los problemas de la población discriminada por sus orientaciones sexuales. El texto pretende más bien proponer medidas que sean transversales, tanto para la acción del Estado como para una movilización social hacia el respeto y el desarrollo en la diversidad, sin importar la pertenencia a un grupo en particular. Por lo tanto, este documento no será un recetario de fórmulas mágicas para reducir la discriminación, las desigualdades, o las inequidades, ni para eliminar la exclusión en el corto plazo. Más bien es un conjunto de principios de diseño de política pública que debería orientar las acciones de diferentes actores en la sociedad para construir las bases de un cambio cultural y socioeconómico hacia el respeto y la equidad en la diferencia en el largo plazo. Aquí resulta fundamental no solo la participación del sector gubernamental, sino también del no gubernamental, privado y la

sociedad civil en general; todos deberán ser protagonistas. Dicho esto, y reconociendo también la urgencia de respuestas que demanda este problema, sí vamos a proponer medidas concretas que se podrán comenzar a implementar en el corto plazo para fortalecer esas bases del cambio cultural del mediano y largo plazo.

8.2. (In)visibilidad estadística de los grupos

Siendo este un documento de política pública, es necesario partir por documentar estadísticamente aquello sobre lo que pretendemos proponer acciones. La eficiencia y eficacia de los programas de política pública (focalización, diseño de acciones, estrategia de implementación, monitoreo, etc.) dependen de un adecuado diagnóstico de la situación de las poblaciones a las cuales va dirigida la política. Y es justamente desde este punto de partida que se evidencia la falta de inclusión que experimentan estos grupos sociales dentro de la discusión pública en Colombia (aunque bien vale la pena documentar que la situación no es muy diferente en el resto de Latinoamérica). De esta manera, es un primer objetivo de la política pública generar una visibilidad estadística de la población a partir de la identificación de los grupos, siguiendo un criterio estadísticamente sólido (no arbitrario). En esta sección nos proponemos evaluar la existencia de información estadística y su nivel de representatividad en los instrumentos convencionales de medición, disponibles a nivel nacional en censos y encuestas de hogares para cada grupo de análisis.

Una caracterización idónea de los individuos requiere de un conjunto de propiedades mínimas en los instrumentos de medición estadística. En este orden de ideas, resulta evidente que es fundamental en primer lugar, que se identifique el género,[3] la pertenencia étnica y racial, y la orientación sexual de los individuos. En algunos casos con preguntas de autorreconocimiento (sobre la base de la cultura o de características fenotípicas), pero en algunos otros con indicadores obtenidos a partir de la observación de encuestadores entrenados (Téllez, 2004, 2007). En segundo lugar, los individuos encuestados deben ser representativos del grupo de interés, preferiblemente a diferentes niveles de desagregación regional y etaria. En tercer lugar, es necesaria una continuidad en las mediciones

3 Haremos uso de la categoría de género para la identificación de hombres y mujeres, pero estamos plenamente conscientes de que el término ha sido interpretado de múltiples maneras y que en algunos ámbitos existen otras categorías adicionales a hombre-mujer (por ejemplo, transexual, intersexual). Para resolver esto hemos considerado la categoría de orientación sexual para incorporar la diversidad de identidades en la comunidad LGBTI.

para un apropiado seguimiento de las poblaciones y la evaluación de las dinámicas de sus condiciones en el tiempo. En cuarto lugar, aunque parezca obvio, es necesario levantar la mayor cantidad de información relevante para la adecuada medición del bienestar socioeconómico (objetivo y subjetivo) de las poblaciones de interés.

Para empezar, presentaremos una caracterización de la población colombiana de cada uno de los grupos de interés analizados, siguiendo la información censal más reciente emitida por el DANE. En segundo lugar, identificaremos las principales fuentes de información estadística a nivel nacional o subnacional que permiten caracterizar a los grupos de forma representativa. Para finalizar, de la información disponible, identificaremos cuáles de las dimensiones de análisis y para qué grupos etarios existen vacíos para cada grupo.

8.2.1. (In)visibilidad censal

El censo general de 2005 abrió la posibilidad de evaluar las condiciones de la población nacional en diversas dimensiones: características demográficas, socioeconómicas, educativas, entre otras. En el cuadro 8.1 se presenta la distribución de la población de acuerdo con su género, pertenencia a etnia y condición de discapacidad.

El censo general del 2005 introdujo como mecanismo de determinación étnica y racial una pregunta de autorreconocimiento,[4] según la cual los individuos se identifican con la cultura, el pueblo o los rasgos físicos de alguno de los siguientes grupos: indígena, Rrom, afrocolombiano (raizal, palenquero, negro, mulato o afrodescendiente) o ninguno de ellos. Así, poco más del 3 % de la población pertenece a una etnia indígena, un 0,01 % se considera Rrom, una décima parte se reconoce como afrocolombiano y el restante 84 % no se identifica con ninguno de estos grupos.

Cabe aclarar en el caso particular de la población negra colombiana que esta forma de reconocimiento y su consecuente participación en la población nacional ha sido controversial y poco consensual. En general, la estimación de la composición demográfica del país por pertenencia a un grupo étnico ha tenido serias dificultades y debates debido a la volatilidad de los datos en los censos donde se ha tratado de estimar esta cifra. En el censo de población de 1912, se estimó que existía un 6,4 % de población afrodescendiente y un 6,4 % de población indígena, a partir de

4 Un completo inventario de los censos nacionales realizados durante el siglo XX, en los que se indagó por la pertenencia étnica y racial y donde se documenta el criterio de identificación, se encuentra en DANE (2007).

Cuadro 8.1. Distribución de la población colombiana por grupo de interés y por género

Grupo	Hombres	Mujeres	Población	Proporción (%)
Étnicos y raciales				
Indígena	703.046	689.577	1.392.623	3,36
Rrom	2.546	2.311	4.857	0,01
Afrocolombiano	2.143.675	2.168.082	4.311.757	10,40
Sin pertenencia étnica	17.051.381	17.846.790	34.898.171	84,16
No informa	435.469	425.507	860.976	2,08
Total	20.336.117	21.132.267	41.468.384	100
Discapacidad: Prevalencia de limitación permanente				
Alguna limitación	1.322.229	1.302.669	2.624.898	6,33
Ninguna limitación	19.013.888	19.829.598	38.843.486	93,67
Total	20.336.117	21.132.267	41.468.384	100
Género e identidad sexual				
No hay información				

Fuente: DANE 2006; 2008a; 2008b; 2008c; 2010, Censo General 2005.

la clasificación percibida por el encuestador. Durante siete censos más en ese siglo XX, se continuó la medición de la población indígena pero se eliminó la pregunta por la población negra. Solo hasta 1993 se volvió a realizar esta pregunta encontrando que el 1,5 % de los colombianos se autorreconocían como afrodescendientes. De nuevo en el censo del 2005 se incluyó una pregunta que permitiría identificar esta población y esta vez se estimó en un 10,62 %. Detrás de esta amplia variación en las cifras está la formulación misma de la pregunta. Para el caso del censo de 1993 se preguntaba al encuestado si *"pertenece a alguna etnia, grupo indígena o comunidad negra"*, mientras que en el censo del 2005 se preguntaba si *"de acuerdo con su cultura, pueblo o rasgos físicos, se reconoce como...."*.

Hay un camino largo por recorrer para resolver estas dificultades de estimación de la composición demográfica por grupos de identidad y así mejorar los análisis y evaluaciones de las políticas públicas. En un reciente estudio del PNUD (2011, p. 31) se advierte que no se puede considerar una participación de los afrocolombianos en la población nacional menor

al 15 %. Inclusive, otros estudios reportan un estimado superior al 18 % (Urrea-Giraldo, 2005, p. 4). No obstante, dado que los datos del censo representan la única fuente de información reciente para la totalidad de la población, nos ceñiremos a sus resultados.

Por su parte, la población en condición de discapacidad, entendida como los individuos que presentan alguna limitación o dificultad para realizar actividades cotidianas de forma permanente, asciende a un 6,33 %, por debajo del 10 % estimado para la población mundial de acuerdo con Naciones Unidas, pero definitivamente sustancial como para que amerite una política pública de atención a las consecuencias de la discriminación por esta condición. Es así como poco más de dos millones y medio de colombianos manifiestan presentar problemas para caminar o moverse, hacer uso de sus extremidades, ver, oír, hablar, entender, aprender, relacionarse o realizar actividades por sí mismos. Es importante notar que, según lo indican los gráficos de pirámides poblacionales del Anexo 1, se trata de una población mayor de edad. Poco menos de la mitad de la población discapacitada está por encima de los 50 años de edad. También, se aclara que la condición de discapacidad no debe ser entendida como un generador de identidad de la misma manera que pueda serlo pertenecer a un grupo étnico. Sin embargo, sí queremos resaltar que cuando en una sociedad se asignan rótulos, como el de "discapacitado", se disparan procesos de prejuicio y estereotipos en los individuos que pueden llevar a procesos de identificación y de discriminación. Allí la importancia de incluir a las personas en condiciones de discapacidad dentro de la discusión, y sobre todo de generar mayor visibilidad, dados los procesos de discriminación a que son sometidos. En este sentido hay dos niveles de invisibilidad que queremos resaltar. Por una parte la inexistencia de datos estadísticos que permitan seguir las condiciones de vida de la población con discapacidades, y segundo, la invisibilidad entre la misma población si tenemos en cuenta la prevalencia de discapacidades en una fracción tan importante de la población.

Las implicaciones económicas de las discapacidades han sido estimadas por Gutiérrez (2011) usando datos de la Encuesta de Calidad de Vida 2008. En síntesis, una familia con un miembro que tenga alguna discapacidad requeriría un 28 % más de sus ingresos para alcanzar el nivel de vida de una familia equivalente que no tuviera miembros con discapacidades. Más aún, ese porcentaje subiría a un 38 % del ingreso si la persona con discapacidad fuera el jefe del hogar. Estos costos promedios deben ser cualificados con la regresiva distribución de la prevalencia de

las discapacidades. De acuerdo con datos del DANE y la ECV del 2008, el 63,5 % de los hogares que cuentan con personas con alguna discapacidad viven en estratos 1 y 2 (La Rota y Santa, 2011).

Para finalizar, el gran vacío estadístico del censo general del 2005 en términos de identidad de grupo, lo presenta la identidad de género y la orientación sexual. De esta manera, la comunidad LGBTI no cuenta con una referencia poblacional estadísticamente representativa y no existe un estimativo para su distribución nacional. Como se estableció previamente, aunque esta información resulta fundamental para la política pública, su no compilación puede responder a diversos factores culturales y debates éticos inconclusos sobre la diversidad y los derechos constitucionales de estos grupos.

A continuación, se analiza la composición de los grupos sociales en rangos de edad quinquenales (Anexo 1). Cabe resaltar que la población indígena es bastante joven en contraste con el resto de la población del país. De esta manera, la mitad de los indígenas corresponden a edades menores a los 20 años y, además, los grupos etarios entre 0 y 10 años son los de mayor concentración. Por el contrario, la población afrocolombiana y sin pertenencia étnica presenta una distribución por edad más semejante al agregado nacional: un envejecimiento mayor a la población indígena, aunque presenta una tercera parte de la población entre los 0 y los 14 años de edad. El hecho de que la población indígena y la afrocolombiana en menor medida sean más jóvenes, conlleva a la presencia de mayores tasas de dependencia juvenil y un mayor tamaño promedio de los hogares, como consecuencia de las mayores tasas de fecundidad. Por último, la población Rrom presenta el mayor nivel de envejecimiento y las mayores disparidades entre sexos. Así, este grupo concentra una tercera parte de su población en las edades entre los 25 y 40 años de edad, mientras los menores (0 a 14) son aproximadamente un 24 % del total.

La composición por edad y género de la población con alguna limitación permanente presenta dos particularidades. En primer lugar, la población en discapacidad es en su mayoría adulta o adulta mayor, mostrando que las limitaciones son en gran parte adquiridas o desarrolladas después del nacimiento. En segundo lugar, las limitaciones se presentan con mayor frecuencia en los hombres que en las mujeres para la población joven (menor a 40 años), mientras son las mujeres las que tienen mayor prevalencia para las edades mayores (40 años o más).

8.2.2. Fuentes de información no censal

Las fuentes estadísticas de información alternativas al censo general se encuentran principalmente en encuestas a nivel nacional realizadas por agencias gubernamentales nacionales, organizaciones internacionales o en trabajo conjunto entre instituciones nacionales e internacionales, que basan su muestra en el marco poblacional del censo.

Las principales fuentes estadísticas identificadas a partir del año 2000 se presentan a continuación en el cuadro 8.2. El color blanco refleja la plena identificación del grupo en la encuesta, las celdas sombreadas muestran que en la encuesta se indaga por temas relacionados con el grupo pero no hay una identificación de los individuos o no está disponible para todos los periodos, mientras el negro representa un vacío de información para el grupo en cuestión.

Cabe destacar en primer lugar, que hay un gran número de encuestas realizadas por las agencias gubernamentales y por instituciones internacionales, mientras las encuestas de iniciativa nacional no gubernamental son más limitadas. En segundo lugar, la gran mayoría de encuestas tienen una representatividad nacional, aunque no necesariamente a niveles geográficos menores como áreas urbanas y rurales, regiones, departamentos o ciudades. En algunos casos, inclusive, la representación nacional a nivel de grupo no se da, como es el caso para las etnias. Por último, existe una gran ausencia de información longitudinal capturada en encuestas que hagan un seguimiento continuo a un mismo grupo de hogares por un lapso de tiempo considerable. Como excepción, la ELCA de la Universidad de los Andes es el primer intento de realización de una herramienta de este tipo, aunque hasta el momento solo se ha llevado a cabo una primera medición, del 2010.

Por otra parte, se evidencia que la distinción de los grupos de acuerdo con su género presenta la mayor cantidad de información en tanto a fuentes se trata. En contraste, la diversidad de orientaciones sexuales, como se observó en los datos censales, sigue siendo un área ignorada en las encuestas de representación nacional. Esta información está básicamente restringida a estudios locales relacionados con temas específicos. Para la identificación étnica y racial, se observa que a lo largo de la década la gran mayoría de encuestas han empezado a incluir la pregunta de autorreconocimiento tal y como se presenta en el censo general. Por último, para los individuos que presentan alguna discapacidad, existe suficiente información estadística derivada de las encuestas de hogares. Su problema radica en el procesamiento, uso y divulgación de dicha información.

Cuadro 8.2. Principales fuentes estadísticas

Encuesta	Fuente	Género	Grupo Étnico	Orientación Sexual	Discapacidad	Representativo	Periodo Disponible
Censo general 2005	DANE					Nacional	2005
Encuesta Nacional de Calidad de Vida – ECV	DANE					Nacional	2003, 2008, 2010
Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH	DANE					Nacional	2006 a 2011
Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS	Profamilia, MEASURE DHS, USAID					Nacional, zona	2000, 2005, 2010
Encuesta Longitudinal Colombiana de UAndes– ELCA	CEDE-Universidad de los Andes					Urbano, microrregiones rurales	2010
Encuesta Nacional de Salud – ENS	Ministerio de la Protección Social					Nacional	2007
Encuesta Nacional de la Situación Nutricional – ENSIN	ICBF, Profamilia (2011), INS, Ministerio de la Protección Social					Nacional	2005, 2010
Encuesta Nacional de Verificación	Comisión de Seguimiento - CODHES					Nacional	2007, 2008, 2010
SISBEN	DNP					Nacional	2003
Encuesta de Cultura Política – ECP	DANE					Nacional	2007, 2008
Encuesta de Consumo Cultural – ECC	DANE					Nacional	2007, 2008

Encuesta	Fuente	Género	Grupo Étnico	Orientación Sexual	Discapacidad	Representativo	Periodo Disponible
Pruebas Saber Pruebas PISA	ICFES						2003, 2009 2006, 2009
Latinobarómetro	Latinobarómetro					Nacional	2000 a 2010
Barómetro de las Américas	LAPOP, Vanderbilt University					Nacional: urbano	2000 a 2010. 2011: muestra afrocolombiana
Encuesta Mundial de Valores – WSV	World Values Survey Association					Nacional	2000, 2005
Project Ethnicity and Race in Latin America	Princeton University, Universidad del Valle					Cali	2010
Juegos económicos en Latinoamérica	Banco Interamericano de Desarrollo					Ciudades capitales	2007
Encuesta LGBT: sexualidad y derecho.	DANE, Profamila					No	2007
Línea Base LGBTI Bogotá	Secretaría Distrital de Planeación					Bogotá	2010

Nota: Celdas en blanco, es identificable el grupo. En gris, la variable es parcialmente identificable o está disponible solo para algunos periodos, en negro, no es posible identificar el grupo.

Fuente: Elaboración propia.

Las fuentes presentadas muestran una gran diversidad de temas cubiertos: dinámicas de pobreza y condiciones de vida en general, bienestar, condiciones de salud y de empleo, clima político y cultura, valores, percepción y opinión pública, sexualidad, victimización, entre otros. En la sección a continuación se mostrará cómo a partir de estas fuentes de información es posible caracterizar a los grupos de nuestro interés de acuerdo con diferentes dimensiones socioeconómicas.

8.2.3. Disponibilidad de datos para las dimensiones del bienestar

Es posible distinguir nueve dimensiones de interés estrechamente ligadas a un enfoque de derechos, que en su mayoría son transversales a cada una de las cinco etapas del ciclo de vida de los individuos o de los grupos etarios de interés, como se muestra en el cuadro 8.3. De esta manera, identificamos por ejemplo a la educación, la salud y la protección social y el bienestar del hogar como dimensiones presentes en todo el ciclo de vida y a lo largo de todos los grupos de edades, y otras como el empleo, la ciudadanía y los comportamientos riesgosos como dimensiones particulares a los jóvenes y a los adultos. Cada una de estas dimensiones cuenta con una serie de variables o indicadores que reflejan las condiciones de bienestar que goza un individuo y su hogar y que determinarán en últimas sus posibilidades de progreso y movilidad.

En primer lugar, se destacan las dimensiones o variables en las que sencillamente no existe información estadística procesada que permita caracterizar eficazmente la situación de alguno de los grupos de interés. De esta manera, aun cuando hay sistemas de información de registro y seguimiento administrados por agencias estatales o por organizaciones no gubernamentales, ámbitos como el goce de derechos, el acceso a la justicia, la victimización, las actividades ilegales y delictivas cuentan con poca información estadística que permita caracterizar la situación de los grupos de análisis, menos aún evaluar las políticas que hayan sido destinadas a mejorar su bienestar. Asimismo, la titulación y el acceso al mercado de tierras y la cobertura y acceso al sistema financiero continúan siendo campos que carecen de información para la mayoría de la población. Además, la información excluye en alguna medida a grupos etarios vulnerables, en otras palabras, a las etapas temprana y concluyente del ciclo de vida de los individuos: desarrollo cognitivo y psicosocial de los menores, trabajo infantil, cuidado de niños y de adultos mayores, entre otros.

Por el contrario, los indicadores relacionados con la cobertura y el acceso a la educación y al sistema de protección social (salud y pensiones) por un lado, y con el mercado laboral y la fuerza de trabajo por otro lado,

cuentan con vasta información en la mayor parte de las fuentes analizadas. Algunos indicadores relacionados con el capital social, el consumo cultural, la participación política, morbilidad y percepción del estado de salud, dinámicas dentro de los hogares y movilidad social de los mismos cuentan con una menor cantidad de información disponible que, por lo general, es recopilada a partir de encuestas especializadas, como Latinobarómetro, LAPOP, la Encuesta Nacional de Demografía y Salud o la Encuesta Nacional de Salud Pública, entre otras.

En resumen, la visibilidad estadística de los grupos definidos por género, la etnia, la identidad sexual o el estado de discapacidad es dispar entre las dimensiones de análisis. Mientras por un lado, para las categorías definidas por el género existe una amplia diversidad de fuentes y de indicadores disponibles, para la comunidad LGBTI la información es escasa, si no nula, con excepción de la encuesta del 2010 de línea base (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2010), así como para la población en estado de discapacidad, presentando vacíos significativos en áreas en las que se supone se concentran los casos de discriminación e inequidad. En el medio de estos dos extremos, la visibilidad de los grupos raciales y étnicos ha empezado a ser considerada en una mayoría de las herramientas estadísticas, a partir de la referencia brindada por el censo general del 2005. Sin embargo, persisten dimensiones en las que hay evidencia no estadística de trato diferenciado hacia estos grupos. En particular, el conflicto armado y los consecuentes y complejos fenómenos de desplazamiento y de despojo de tierras requieren de más datos para el desarrollo de políticas beneficiosas para las poblaciones víctimas.

A las limitaciones de las herramientas estadísticas, sea de corte transversal o de seguimiento longitudinal, le resulta como corolario la imposibilidad de estudiar traslapes entre las categorías de los grupos en dimensiones y etapas del ciclo de vida o grupos etarios específicos. Así por ejemplo, no sabemos sobre diferencias en desempeño escolar o desarrollo cognitivo y psicosocial entre mujeres y hombres de menores indígenas o afrocolombianos, y mucho menos de comparaciones con menores denominados sin pertenencia étnica. De igual forma, los resultados de los procesos de discriminación y exclusión contra grupos por identidades étnicas con determinadas preferencias sexuales, en ámbitos laborales o de acceso a servicios y derechos, aún es un lugar inexplorado. Estos efectos acumulativos de inequidades hacia grupos específicos resultan un campo de estudio relevante dada la necesidad de empezar a encaminar programas hacia estas poblaciones en gran desventaja.

Cuadro 8.3. Dimensiones del bienestar en las fuentes estadísticas, según grupo etario

	Grupo etario					Fuentes estadísticas*																		
	Primera infancia	**Niñez**	**Adolescencia**	**Adulto (Edad fértil)**	**Adulto mayor**	Censo	ECV	GEIH	ENDS	ELCA	ENS	ENSIN	ENV	SISBEN	ECP	ECC	ICFES	LB	BA	WSV	PERLA	BID	LGBT	LB-LGBT
Educación	Alfabetismo					x	x	x	x	x	x		x			x	x							
	Asistencia					x	x	x	x	x	x		x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
	Calidad de la oferta						x			x			x				x							x
	Desarrollo cognitivo/psicosocial									x														
		Desempeño académico															x							
		Nivel educativo alcanzado				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Salud y protección social	Afiliación al sistema					x	x	x	x	x	x	x	x	x			x	x	x		x	x	x	x
	Nutrición y enfermedades					x	x		x	x	x	x	x											x
	Discapacidad					x	x	x	x	x	x	x			x	x								x
	Vacunación								x	x	x		x											
	Mortalidad					x	x		x	x		x												
	Atención (pre)natal y cuidado								x	x	x		x											
			Estado de salud percibido				x			x	x	x								x	x			
			Maternidad			x			x	x		x	x											
			Adicción						x		x	x												x
			Embarazo			x	x		x	x		x	x											
					Cuidado				x		x	x	x											

	Grupo etario					Fuentes estadísticas*																		
	Primera infancia	**Niñez**	**Adolescencia**	**Adulto (Edad fértil)**	**Adulto mayor**	Censo	ECV	GEIH	ENDS	ELCA	ENS	ENSIN	ENV	SISBEN	ECP	ECC	ICFES	LB	BA	WSV	PERLA	BID	LGBT	LB-LGBT
Empleo	Alfabetismo					x	x	x	x	x	x		x			x	x							
			Aseguramiento (pensiones)			x	x	x	x	x	x	x	x					x	x	x	x	x		x
			Participación e inactividad			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
			Ingresos				x	x		x	x		x			x		x			x	x		x
			Informalidad			x	x	x	x	x	x		x							x				
			Desempleo			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x		x
			Uso del tiempo			x	x	x		x					x	x								
			Tipo de empleo			x	x	x		x	x	x	x					x	x	x	x	x	x	x
Acceso a Justicia	Protección al menor																							
				Restitución y reparaciones									x											x
Ciudadanía		Consumo cultural										x				x		x	x	x				x
				Participación política											x			x	x	x		x	x	
				Capital social		x				x	x				x			x	x	x	x	x		x
Acceso a activos				Titulación de tierras			x			x			x											
				Acceso al sistema financiero						x														x
Victimización	Maltrato						x		x		x												x	x
			Inseguridad				x			x			x					x	x			x	x	x
			Conflicto armado							x			x						x					
			Desplazamiento							x			x						x					
			Violación de derechos										x					x	x	x	x	x	x	x

	Grupo etario					Fuentes estadísticas*																	
	Primera infancia	**Niñez**	**Adolescencia**	**Adulto (Edad fértil)**	**Adulto mayor**	Censo	ECV	GEIH	ENDS	ELCA	ENS	ENSIN	ENV	SISBEN	ECP	ECC	ICFES	LB	BA	WSV	PERLA	BID	LGBT	LB-LGBT
Dinámica intrahogar	Violencia intrafamiliar								x		x													x
			Toma de decisiones						x		x													
			Comportamientos riesgosos																					
Bienestar del hogar	Condiciones de vivienda: tenencia, servicios e infraestructura					x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x				x		x
	Tenencia de bienes					x	x	x	x	x	x			x				x			x			
	Ingresos o gastos						x	x		x				x		x	x	x	x	x	x	x		x
	Insuficiencia de ingresos					x	x		x	x			x					x	x					
			Bienestar percibido				x											x	x	x	x	x		
				Percepción de movilidad social			x												x					

**Censo*	Censo General 2005	*SISBEN*	SISBEN (DNP, 2002)	*BA*	Barómetro de las Américas
ECV	Encuesta Nacional de Calidad de Vida	*ECP*	Encuesta de Cultura Política	*WSV*	Encuesta Mundial de Valores
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares	*ECC*	Encuesta de Consumo Cultural	*PERLA*	project Ethnicity and Race in Latin America
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud	*ICFES*	Pruebas SABER y PISA	*BID*	Juegos económicos en Latinoamérica
ELCA	Encuesta Longitudinal Colombiana de UAndes (CEDE, 2010)	*LB*	Latinobarómetro	*LGBT*	Encuesta LGBT: sexualidad y derecho.
ENS	Encuesta Nacional de Salud – ENS	*ENV*	Encuesta Nacional de Verificación	*LB-LGBT*	Línea Base LGBTI Bogotá
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional				

Fuente: Elaboración propia.

8.3. Inequidades entre los grupos en las dimensiones socioeconómicas de los individuos y de los hogares

Esta sección compila y presenta evidencia estadística de inequidades entre los grupos identificados por la etnia en primer lugar, el género y la identidad sexual en segundo, y para finalizar, la condición de discapacidad. Se identifican a continuación algunos de los indicadores de las dimensiones propuestas en la sección previa y se lleva a cabo un recuento de la existencia de desigualdades entre grupos de análisis y el resto de la población.

8.3.1. Indígenas y afrodescendientes

Los grupos identificados por la cultura, la etnia o la raza como indígenas o afrodescendientes cuentan con información poblacional por la posibilidad de autoidentificación incluida en el más reciente censo. A continuación se presentan una serie de indicadores derivados de dicha información censal, que caracterizan en términos socioeconómicos a la población de estos grupos en contraste con la mayoría no identificada que no se identifica con alguna etnia o raza.[5]

8.3.1.1. Educación

La educación no solo es un determinante del éxito laboral futuro, sino que también resulta indispensable para el progreso de otras dimensiones de la vida, tanto en lo individual como en lo colectivo (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2008). Así por ejemplo, permite el completo y libre desarrollo de la personalidad humana y la participación plena como individuo en una sociedad. Para el caso de los grupos indígenas y afrocolombianos en el país, una de las principales causas de su mayor nivel de pobreza, como bien se establece en el documento CONPES 3660 (CONPES, 2010), radica precisamente en el bajo nivel educativo de su población que está determinado desde la misma niñez de los individuos.

La cobertura educativa para las edades tempranas (entre los tres y cuatro años) muestra un claro rezago del grupo indígena: mientras cuatro de cada diez niños afrocolombianos y sin pertenencia étnica asisten a un centro educativo, tan sólo dos indígenas lo hacen. Por su parte, para los

5 El trabajo de Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa (2009) resulta en un referente obligatorio para el estudio de la población afrocolombiana, al compilar un total de 40 indicadores sociodemográficos y económicos a partir de la misma fuente de información acá utilizada.

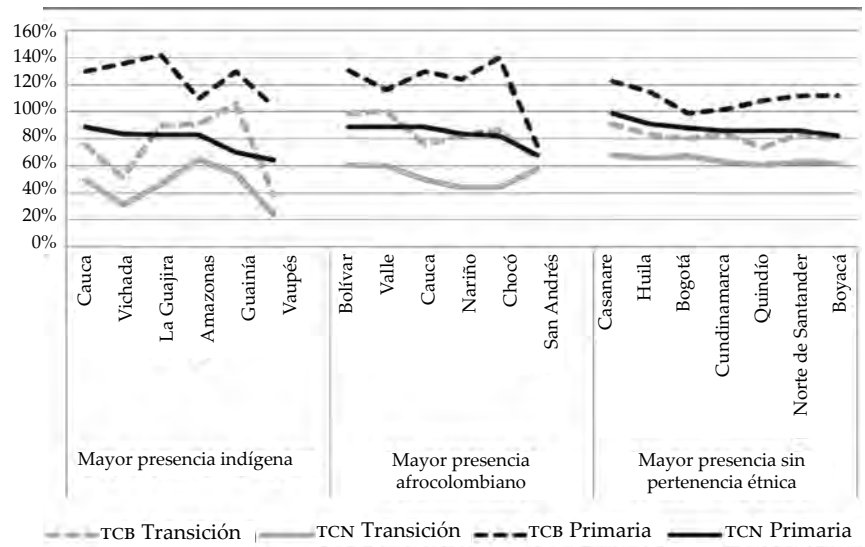
menores entre 5 y 13 años la asistencia escolar es de 70 % para los grupos indígenas, 88 % para los afrocolombianos y de 90 % para los denominados sin pertenencia étnica. Esta inasistencia por un lado y por otro, el rezago escolar bien sea por ingreso tardío, por repitencia, o por deserción, se ven reflejados en las tasas de cobertura bruta (TCB) y neta (TCN), donde la segunda, a diferencia de la primera, toma en cuenta el rango de edad de los matriculados correspondiente a un nivel de educación determinado. Es decir, evalúa que los individuos asistan efectivamente al grado que les corresponda según su edad.

Para los niveles educativos de transición y primaria (gráfico 8.2), se observa que los departamentos con mayor presencia de población indígena o afrocolombiana[6] muestran mayores TCB en primaria que los departamentos de comparación, pero menores TCN en primaria. En otras palabras, hay una mayor ineficiencia del sistema educativo en los departamentos de mayor participación étnica o racial, puesto que los niños no asisten al grado que les corresponde, en particular, menores que deberían estar en nivel secundario asisten a primaria. A este respecto, Viáfara (2005) ha señalado que para la ciudad de Cali, las mayores tasas de deserción de los individuos afrocolombianos no sólo se relacionan con los niveles de pobreza, sino también con mecanismos institucionales que podrían ser interpretados como discriminación contra los menores.

En los niveles de educación media y secundaria, las diferencias entre departamentos reportadas para las tasas de cobertura bruta y neta durante transición y primaria son replicadas. Se observan además claras tendencias de desventaja para los departamentos con importante presencia indígena o afrocolombiana respecto a la cobertura del sistema educativo (gráfico 8.3). Aún más, a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional (2011), de los siete departamentos que aún no han logrado alcanzar la cobertura (bruta) universal para la educación básica, cuatro son predominantemente indígenas (Vaupés, Amazonas, Vichada y Guainía) y uno afrocolombiano (San Andrés).

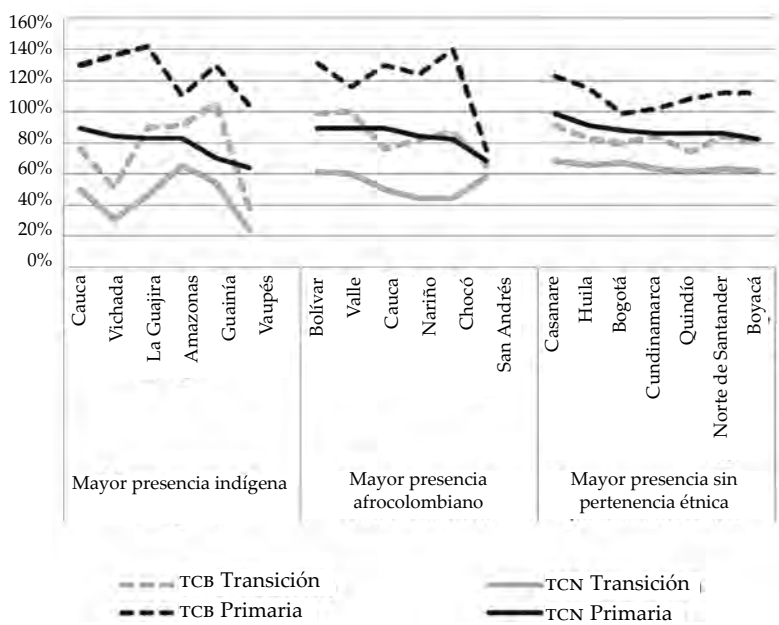
6 Entendemos por mayor presencia a la mayor participación de la población de un grupo sobre el total departamental, siguiendo datos censales del 2005. De esta manera, los departamentos con mayor presencia indígena son Vaupés (67 %), Guainía (65 %), Vichada (45 %), La Guajira (45 %), Amazonas (44) y Cauca (22 %). Los de mayor presencia de afrocolombianos son Chocó (82 %), San Andrés (57 %), Bolívar (28 %), Valle del Cauca (22 %) y Nariño (19 %). Por último, los departamentos en los que la población sin pertenencia étnica representan la mayor parte de la población son Boyacá (98 %), Huila (98 %), Cundinamarca sin incluir Bogotá D. C. (98 %), Norte de Santander (97,3), Casanare (97 %), Quindío (97 %) y la ciudad de Bogotá D. C. (98 %).

Gráfico 8.2. Tasa de cobertura neta y bruta en transición y primaria, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional, 2010.

Gráfico 8.3. Tasa de cobertura neta y bruta en educación media y secundaria, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional, 2010.

Los datos del censo general muestran además que la asistencia escolar de los jóvenes entre 14 y 17 años es desigual entre los grupos. Alrededor de tres de cada cuatro jóvenes afrocolombianos o sin pertenencia étnica van a la escuela, mientras tan sólo uno de cada dos indígenas lo hace. Si bien las tasas de cobertura y asistencia escolar no difieren significativamente entre los afrodescendientes y quienes declaran no ser miembros de grupo desfavorecido alguno, aún cabe preguntarse sobre los aprendizajes de estos grupos. Las pruebas SABER ponen en evidencia que los desempeños escolares en los territorios con mayor presencia de población afrodescendiente están entre los más bajos de la nación (Cortés y Ñopo, 2010). Además, un estudio reciente acerca del impacto del conflicto sobre el desempeño académico de los jóvenes, muestra que los estudiantes indígenas y afrocolombianos han presentado peores puntajes en los exámenes de Estado entre 1993 y 2006, inclusive una vez se toman en cuenta características de los padres, los hogares, las escuelas y los municipios (Rodríguez y Sánchez, 2010).

Al analizar los años promedio de educación de la población en general como un indicador de la acumulación de capital humano, se muestra de nuevo que la población indígena y afrocolombiana presenta los peores resultados tanto a nivel nacional como a nivel de los departamentos donde representan una mayoría: tres años de educación para indígenas y cinco para afrocolombianos, contra seis años para quienes no se identifican como miembros de alguno de estos grupos étnicos o raciales. Sin embargo, la asistencia escolar adulta no es muy disímil entre grupos, aunque sus valores son considerablemente bajos y se encuentran alrededor del 8 % de la población. Resulta más relevante, en términos de desigualdades, evaluar la asistencia escolar a niveles de educación superior y postgrados de la población entre los 16 y los 35 años de edad. La educación superior continúa siendo un campo ajeno para los adultos jóvenes de minorías étnicas y raciales y por el contrario, es predominante para la población no indígena ni afrocolombiana. Tan sólo 7,4 % de los adultos indígenas asisten a una institución de educación superior, mientras para los afrocolombianos la razón es de uno por cada cinco. Por su parte, 35 % de los jóvenes sin pertenencia étnica asisten a un programa de educación superior, por lo que las brechas entre los grupos sí son considerables.

Para finalizar, el analfabetismo, por su parte, se presenta como un problema que afecta particularmente a las cohortes adultas y mayores, encontrándose los individuos analfabetas inmersos en una trampa de pobreza extrema, debido a su imposibilidad de acceder a alguna ocupación remunerada. Resulta aún más relevante entender este fenómeno, debido a que

reflejan el rezago generacional en la cobertura educativa. De esta manera, la proporción de población entre los 18 y 64 años que no sabe leer ni escribir para la población sin pertenencia étnico-racial reconocida es de un 6 %, mientras para la población indígena es de cerca de una tercera parte y para los afrocolombianos es de una décima parte. Adicionalmente, las tasas para la población en edades avanzadas ascienden considerablemente, por lo que más de la mitad de la población adulta mayor indígena (60 %), de 2 de cada dos afrocolombianos (37 %) y cerca de una cuarta parte de la población sin reconocimiento étnico (26 %) son analfabetas.

En el caso particular de los grupos indígenas y en algunos casos de afrocolombianos como raizales y palenqueros, hay que complementar y contrastar este balance de analfabetismo con la posibilidad del bilingüismo y multilingüismo como valores adicionales de capital cultural. En el caso particular de la población indígena en edades adultas, es un hecho que su analfabetismo refleja las diferencias culturales asociadas a la diversidad misma de lenguas de estos pueblos. Así, la no inserción cultural de las generaciones indígenas mayores que conlleva al nivel de analfabetismo mencionado no implica un retraso en su nivel de conocimiento o educación en un sentido amplio, más sí es reflejo de su autonomía cultural. Sin embargo, el analfabetismo a su vez está relacionado con el pobre desempeño en los indicadores de salud, su capacidad de inserción laboral y en su calidad de vida en general, por lo que disminuir la incidencia de este fenómeno en las nuevas generaciones, sin implicar una sustitución o imposición cultural, es un objetivo claro de la política.

8.3.1.2. Salud y protección social

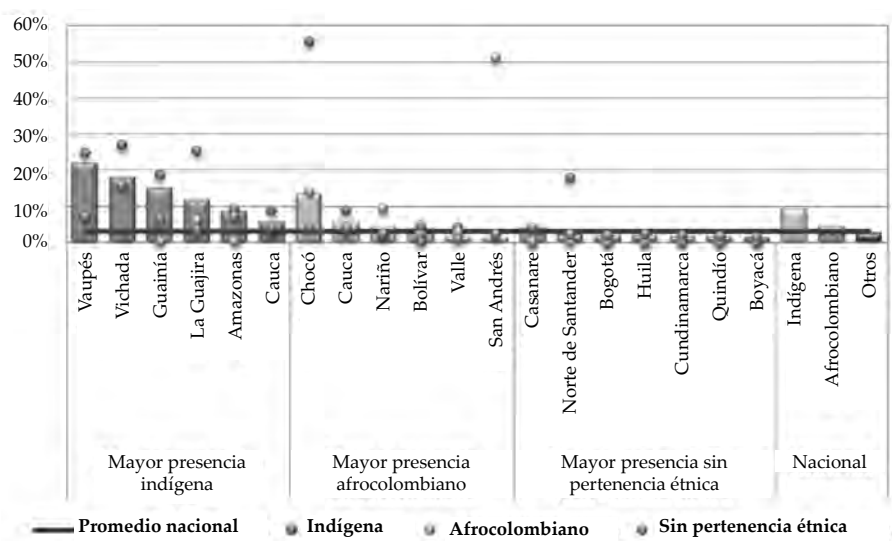
Las condiciones de salud y bienestar general de la población están estrechamente vinculadas a la protección de los menores en sus primeras etapas de vida. En otras palabras, el bienestar que la población gozará por el resto de sus vidas está determinado en un principio por las condiciones de vida durante su primera infancia (Heckman, 2008; capítulo 4 de este libro). De esta manera, recientemente se ha generado un creciente interés alrededor del desarrollo integral de esta población, con lo que se ha incluido dentro de la política un lineamiento hacia la primera infancia, considerada ahora como prioritaria en el país (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, 2011).

No obstante su importancia dentro del desarrollo del capital humano en salud, se evidencian inequidades entre grupos definidos por la raza o etnia en el cuidado prenatal, la mortalidad infantil y materna. Así, por ejemplo, el porcentaje de madres que no asisten a controles prenatales,

fundamentales para disminuir las tasas de mortalidad materna e infantil, es inferior en los departamentos de mayor presencia indígena y afrocolombiana que en aquellos con menor presencia de estos grupos (gráfico 8.4). De esta manera, según los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS, 2010), mientras en departamentos como Vaupés (22 %), Vichada (18 %), Guainía (15 %) o Chocó (13 %) un importante número de madres no asistieron a algún control prenatal, en departamentos con menor diversidad étnica o racial, el promedio de madres que asisten es similar al promedio nacional (3 %).

Aunque la ENDS 2010 no es una encuesta representativa a nivel de los grupos analizados, sí permite dilucidar las diferencias según pertenencia étnica a nivel nacional. Por un lado, el porcentaje de madres indígenas y afrocolombianas que no asiste a controles prenatales es 3 y 1,4 veces superior respectivamente, al correspondiente de las madres que no se reconocieron como miembros de ninguno de esos grupos. Por otro lado, dentro de los departamentos se observan diferencias como en el caso de Chocó, donde es 13 veces mayor el porcentaje de madres indígenas que no asisten a controles prenatales respecto a aquellas madres no pertenecientes a ningún grupo étnico. Estas desigualdades a nivel de grupo étnico y de regiones en la asistencia a controles prenatales se manifiestan en

Gráfico 8.4. Porcentaje de embarazos sin atención prenatal, por departamentos con mayor presencia de grupos étnicos

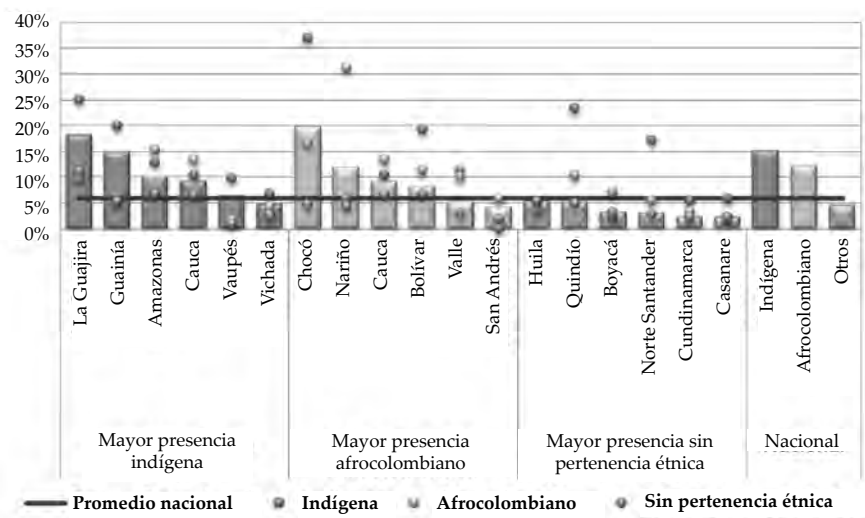


Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2010.

mayores tasas de mortalidad materna. Por ejemplo, departamentos como Chocó (233,48), Cauca (121,25) o Bolívar (103,72) presentan una razón de mortalidad materna entre dos y cinco veces el promedio nacional (62,76) acorde con las Estadísticas Vitales del DANE a 2008.

Sumado a lo anterior, los menores indígenas y afrodescendientes presentan mayores tasas de ayuno, en particular para población en la primera infancia. Así, el 5,9 % de los menores de cinco años de edad a nivel nacional tuvieron al menos un día de ayuno en la semana anterior a la realización del censo 2005. Este porcentaje llega a ser 2,5 veces más alto entre la población indígena nacional y dos veces mayor en la población afrocolombiana nacional, aunque estos valores también muestran grandes diferencias regionales y dentro de los departamentos. Como se observa en la gráfico 8.5, los departamentos con importante número de población indígena o afrodescendiente ostentan promedios más altos que aquellos

Gráfico 8.5. Porcentaje de menores de cinco años con días de ayuno, por departamentos* con mayor presencia de grupos étnicos



*Porcentaje de omisión censal:							
Amazonas	31	Vaupés	50	Nariño	3	Cundinamarca	3
Vichada	22	Chocó	15	Valle Del Cauca	3	Quindío	3
Guainía	46	Cauca	7	Norte Santander	3	Casanare	6
Cauca	7	San Andrés	16	Huila	2	Bogotá, D. C.	2
La Guajira	4	Bolívar	3	Boyacá	3		

Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, censo general 2005.

departamentos con presencia de no étnicos. Es particularmente preocupante la situación en Chocó (19,7 %), La Guajira (18,2 %), Guainía (14,9 %) y Nariño (11,8 %).

Para las poblaciones en la niñez, la juventud, la adultez y los adultos mayores, la tasa de ayuno aumenta para todos los grupos de análisis, aunque alcanzan un nivel máximo de alrededor del 18 % para los indígenas, del 15 % para los afrocolombianos, y de menos de la mitad para los que no se reconocen como pertenecientes a algún grupo étnico (6,5 %). Asimismo, la tendencia departamental presentada para los menores de 5 años se mantiene para los demás grupos etarios. Por lo tanto, el nivel de ayuno de la población se mantiene relativamente constante entre los diferentes años, aunque esto a su vez implica que las brechas entre los grupos étnicos y raciales presentadas para la primera infancia son generalizadas y se mantienen entre las diferentes cohortes.

Estas mayores tasas de ayuno para los grupos minoritarios se relacionan con mayores índices de desnutrición para los menores y adultos de los grupos étnicos. Las brechas entre grupos se reflejan en los resultados de la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN) (2010). Para diferentes indicadores de desnutrición, la población indígena muestra un rezago considerable sobre la población sin pertenencia étnica e inclusive la afrocolombiana. De esta manera, una tercera parte de los menores indígenas presenta un retraso en la talla como medida de desnutrición crónica, mientras el porcentaje está alrededor del 10 % tanto para los no étnicos como para los afrocolombianos. La medida de desnutrición global (bajo peso para la edad) para los menores de cinco años reitera la mayor incidencia de desnutrición para minorías, mientras las medidas de obesidad muestra sus mayores niveles en los indígenas (6,8 %) en contraste a los afrodescendientes (4,0 %) y los no étnicos (5,3 %).

La incidencia de anemia por deficiencia de hierro como factor determinante de las dificultades del desarrollo cognitivo (Almond y Currie, 2010), es considerablemente mayor entre los menores indígenas y afrocolombianos que entre sus pares de la población étnica mayoritaria. Sin embargo, se debe destacar que mientras son los niños indígenas en edades tempranas los que presentan la mayor incidencia de anemia (29 %), en edades entre los cinco y doce años, son los menores afrocolombianos los que presentan una mayor tasa (20 %).

Por último, los indicadores de nutrición para los adultos entre los grupos no difieren mucho del promedio nacional de 2,8 %. Sin embargo, la obesidad sí representa un fenómeno diferenciador y, adicionalmente, se debe

destacar su alta incidencia en todos los grupos: 18 % para afrocolombianos, 16 % para no étnicos o raciales y 15 % para indígenas. Estos resultados, sumados a lo encontrado para la niñez, muestran que los grupos indígenas y afrocolombianos presentan una mayor incidencia de desórdenes alimenticios, bien sea por carencias nutricionales o exceso de peso. Así, nos encontramos ante un problema de salud pública para estos grupos ocasionado por prácticas alimenticias inadecuadas.

Sumados a estas incidencias diferenciadas en las tasas de ayuno y desnutrición, en particular para la primera infancia, factores mencionados como las menores tasas de asistencia a controles durante el embarazo explican a su vez las mayores tasas de mortalidad infantil y en la niñez, y la menor esperanza de vida al nacer. Los departamentos con importantes porcentajes de población indígena como La Guajira (50 % de su población) o Chocó (48 %), presentan tasas de mortalidad de niños hasta un año de edad que doblan el promedio nacional (22 ‰). Estos mismos departamentos igualmente doblan la mortalidad de los menores de cinco años a nivel nacional, siendo respectivamente de 32 ‰ y 34 ‰ contra un promedio nacional de 18 ‰. En el agregado, los indígenas y afrocolombianos presentan respectivamente una mortalidad infantil por cada mil niños de 15,6 y 7,8 niños mayor que la población no étnica, y una esperanza de vida al nacer nueve y seis años menor que la de la mayoría de la población colombiana.

Por último, es en estas mismas regiones donde se presenta una mayor incidencia de diarrea para los menores de cinco años, en particular en los departamentos de mayor presencia indígena, que cuentan todos con tasas por encima del promedio nacional de 12,6 %. En gran medida estos desempeños desiguales son exacerbados por condiciones diferenciadas de infraestructura y oferta de salud pública entre las regiones.

Dichas diferencias en la oferta pública determinan las condiciones de acceso a la salud y se ven reflejadas en la afiliación de la población al Sistema General de Seguridad Social en salud. Las actuales coberturas del sistema, aunque todavía no son universales, han pasado de 25 millones de afiliados en el 2002 a 41 millones de afiliados en el 2009 (Ministerio de la Protección Social, 2011). De esta manera, aunque la información del censo exhibe brechas al 2005 en el acceso al sistema de salud en contra de los grupos étnicos minoritarios, el mencionado aumento en cobertura y una serie de decisiones políticas en beneficio de las comunidades indígenas ha conllevado a una alta afiliación para estos grupos: según información de la Encuesta de Calidad de Vida del DANE, en el 2010 la cobertura alcanzó

al 81 % de los hogares indígenas, en contraste con un 76 % para los no identificados étnicamente y un 69 % para los afrocolombianos.

8.3.1.3. Empleo

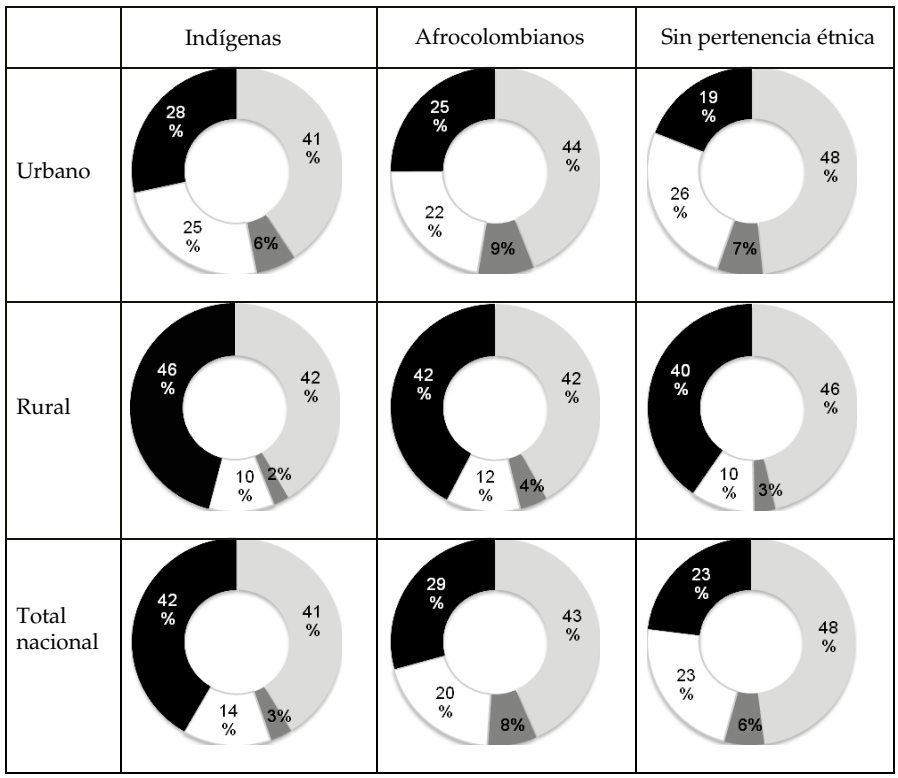
Al finalizar la adolescencia, los individuos entran en una etapa de transición en la que deciden en principio continuar con su formación académica o entrar al mercado laboral, aun cuando para este momento un número considerable de jóvenes ya ha optado por esta última alternativa. Sin embargo, por una complejidad de factores, los jóvenes pueden no elegir alguno de estos dos caminos y, por el contrario, entrar a ser parte de lo que se conoce como la población que ni trabaja, ni estudia ni recibe formación, *NEET* por sus siglas en inglés.

De esta manera, como un indicador de la (im)posibilidad de mejoría de las condiciones socioeconómicas de los individuos, la proporción de jóvenes entre 18 y 24 años *NEET* o inactivos (HM Government, 2011), refleja diferencias en la movilidad social de los grupos, sus capacidades de sustento y sus prospectos de vida.[7] Este indicador refleja desventajas considerables para los grupos indígenas y afrocolombianos. De esta manera, partiendo de los datos censales de 2005 en el gráfico 8.6, la población afrocolombiana nacional cuenta con un 30 % de sus jóvenes que no se dedican a trabajar, a buscar trabajo o a estudiar, mientras la cifra para los pueblos indígenas se eleva a 42 %. En contraste, la población autodefinida sin pertenencia étnica cuenta con un 23 % de su población joven en inactividad. Al observar únicamente la zona rural, el indicador se eleva a 46 % para los indígenas, 42 % para los afrocolombianos y 40 % para los restantes, aunque se debe resaltar que tres cuartas partes de la población joven indígena y una cuarta parte de los afrocolombianos se encuentran en estas zonas, contra una quinta parte para el resto no étnico. Partiendo de explicaciones culturales asociadas a las actividades convencionales de las comunidades y a la economía de autosustento rural, es evidente que el mercado laboral y las posibilidades de acceso a educación superior son más reducidos para las minorías étnicas y raciales durante su juventud.

Adicionalmente, aunque convencionalmente tomado como un problema de salud pública, el embarazo y la maternidad adolescente están estrechamente ligados con las posibilidades de movilidad no sólo de las madres adolescentes, sino de sus hijos. Esta inmovilidad viene dada por

7 En un estudio de 2007 para el Reino Unido, se encontró que el costo en el largo plazo asociado al estado de *NEET* deja una "cicatriz salarial en los individuos de entre 8 y 15 por ciento", además de los costos sociales asociados a la criminalidad (The Prince's Trust, 2007, p. 8).

Gráfico 8.6. Distribución ocupacional de la población entre 18 y 24 años, por zona y pertenencia étnico-racial



Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, Censo general 2005.

una menor capacidad de acumulación de capital humano de las madres, consecuencia de la deserción escolar de las mujeres jóvenes madres y su inasistencia educativa (Näslund-Hadley y Binstock, 2011) y también, su incapacidad de entrada al mercado laboral, al menos el formal. Así, los departamentos con mayor proporción de población indígena o afrocolombiana, exhiben en promedio las mayores tasas de embarazo para las jóvenes entre los 15 y los 19 años. Este es el caso de Amazonas, Guainía, Vichada, Chocó o Cauca, donde entre dos y tres de cada diez jóvenes han estado o están en embarazo, según datos de la ENDS 2011. Inclusive en un trabajo reciente se encontró que, una vez tomados en cuenta el nivel socioeconómico de las jóvenes, su nivel educativo y su conocimiento sobre métodos anticonceptivos, la edad de la primera relación sexual

y del primer embarazo es menor para las adolescentes afrocolombianas (Galindo, 2011).[8]

Relacionado con la inactividad de los grupos, la Población Económicamente Activa muestra que la participación en el mercado laboral de las minorías sigue siendo considerablemente menor al resto de la población, en especial para los indígenas. Mientras una de cada dos personas afrocolombianas o sin adscripción a grupo étnico-racial entre los 15 y 64 años de edad está empleada o desempleada, para la población indígena la razón es menor y equivalente a dos de cada cinco. Como se mencionó para la población adolescente, parte de la explicación está en que la mayoría de la población adulta indígena es primordialmente rural y la mayoría de la población afrodescendiente habita en las ciudades.

Más aún, al observar el empleo para los adultos que residen en las 13 áreas metropolitanas, se observa que el nivel de formalidad es mucho menor para las poblaciones indígenas y afrocolombiana, de cerca de 10 puntos porcentuales en la tasa de informalidad según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE, 2007). No obstante, esta informalidad también se observa en el tamaño de las empresas en que trabajan los individuos de minorías étnicas. Según la misma información del DANE (2007), cuatro de cada diez trabajadores afrocolombianos e indígenas son empleados en una empresa unipersonal, es decir, son trabajadores por cuenta propia, comparado con el resto de la población, para el cual la razón es de tres por cada diez.

Por lo tanto, para las minorías la inserción en el mercado laboral formal (en áreas urbanas) resulta mucho más difícil y lleva a menores beneficios laborales como lo refleja la cobertura en la afiliación al sistema pensional. Así, para el nivel nacional, de los indígenas entre 18 y 64 años, sólo 3,4 % está afiliado a un fondo de pensiones, mientras el valor para la población afrocolombiana es cuatro veces mayor y para la autodefinida sin pertenencia étnica, es seis veces mayor. Para los adultos mayores, aquellos afiliados o quienes cuentan con una pensión, son una proporción mucho más baja y son, de nuevo, un campo en el que persisten brechas para las minorías indígenas: tan sólo cuatro de cada cien indígenas mayores cuentan con una pensión o están afiliados al sistema, mientras para el resto de la población, incluidos los afrocolombianos, la tasa es de 15 por cada cien.

8 Para mayor detalle sobre embarazo adolescente ver el capítulo 4 de este libro.

Por último, un segundo efecto de la informalidad laboral de los grupos étnicos está en las diferencias en los salarios devengados. Los trabajadores indígenas reciben salarios que están 50 % por debajo de los que reciben quienes no están identificados con alguna etnia, mientras que tal valor para los afrodescendientes es de 19 %. Sin embargo, la informalidad de los trabajadores no es la explicación de fondo de las brechas salariales. Estas diferencias están explicadas en gran medida por la educación de los individuos y por las regiones en que habitan (Peña y Wills, 2011), en lo que Viáfara, Urrea-Giraldo y Correa denominan *discriminación premercado* (2009, p. 242).

8.3.1.4. Ciudadanía

La histórica tradición de participación comunitaria de algunos grupos tiene una implicación clara en el ejercicio democrático. La organización indígena alrededor de sus resguardos por ejemplo, conlleva a un proceso participativo y mucho más incluyente en las comunidades. Así, 22,5 % de la población indígena manifiesta que al menos un miembro de su hogar participa activamente en alguna organización comunitaria. Por el contrario, estas prácticas no resultan usuales para los grupos afrocolombianos y sin pertenencia étnica, para los cuales el valor es de 6,2 % y 6,7 %, respectivamente.

8.3.1.5. Victimización

El conflicto armado ha sido soportado desigualmente por las comunidades rurales y en especial, por las minorías ubicadas en regiones periféricas. Sin embargo, las cuantificaciones de los efectos del conflicto no pasan de ser en muchos casos especulaciones a partir de intentos de seguimiento a las víctimas, a excepción de, por ejemplo, la investigación monumental realizada por Ibáñez, compilada en gran medida en su trabajo de 2009 y también el trabajo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), a partir de su Encuesta Nacional de Verificación de Población Desplazada.

La información del censo poblacional no permite identificar plenamente a la población en situación de desplazamiento. Así, al indagar sobre las causas del cambio de residencia, la alternativa de respuesta referente a la amenaza de vida representa la opción más cercana al desplazamiento forzado. Según estos datos, reportados en Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009), para el caso particular de la población afrocolombiana

sus traslados por razones de violencia son 1,84 veces mayores que la población sin pertenencia étnica denominada.[9]

El Sistema de Registro para la Población Desplazada ha buscado suplir el vacío de información estadística oficial para este fenómeno causado por el conflicto, aunque la plena identificación de los desplazados y de sus condiciones resulta en la práctica una ardua misión, en particular si se busca indagar por su pertenencia étnica o racial. La información obtenida refleja que la población afrocolombiana ha sido desmedidamente afectada al llevar acumulado hasta el 2010 un 6,9 % de su población nacional en condición de desplazamiento forzoso, seguida de la población indígena con una tasa cercana (6 %) y, finalmente, la población no étnica o racial (3,7 %).

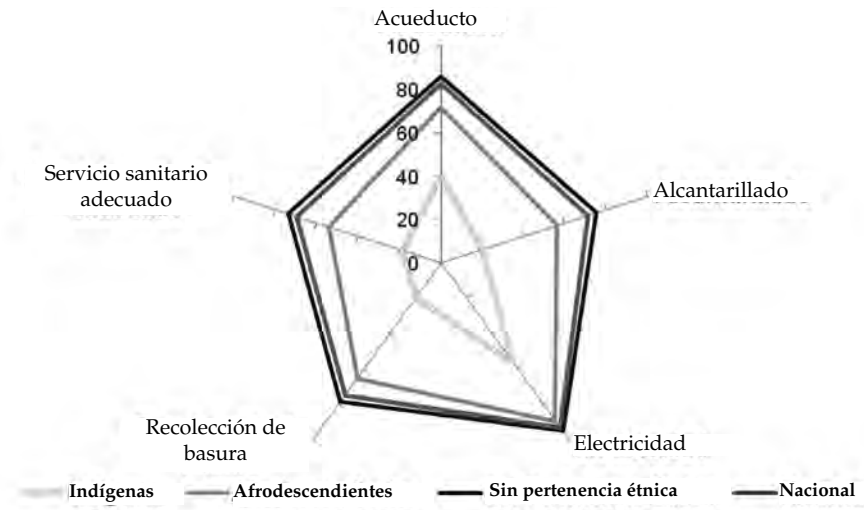
No obstante, las cifras reportadas por el CODHES (2008) en Rodríguez, Alfonso y Cavelier (2009) resaltan la situación de vulnerabilidad de los afrocolombianos: una cuarta parte de la población en desplazamiento se reconoce como afrocolombiana, que representa a su vez 12,3 % de su población nacional. En otras palabras, uno de cada cuatro desplazados es afrocolombiano y uno de cada diez afrocolombianos es desplazado. Como lo reconocen estas fuentes, la situación es exacerbada por las paupérrimas condiciones de vida de los denominados afrodesplazados: elevadas tasas de ayuno, incidencia de la pobreza, dificultad en el acceso al trabajo, informalidad laboral, inasistencia escolar y despojo de tierras.

8.3.1.6. Bienestar del hogar

Los datos del DANE presentan las condiciones de vivienda de los hogares de cada grupo étnico-racial, entendiendo la pertenencia étnica de un hogar como la presencia mayoritaria de miembros identificados con alguna etnia o raza. En el gráfico 8.7 se observa que en el listado de cinco servicios públicos básicos, el acceso de las viviendas indígenas en mayor medida y de afrocolombianos en menor medida es siempre menor al del resto de la población. Aparte de la prevalencia de un poblamiento de zonas rurales por parte de las minorías y de lo prescindible que pueden resultar algunos de estos servicios para las comunidades indígenas, el rezago en la cobertura de acueducto y alcantarillado está estrechamente vinculado con las pobres condiciones de salud de su población analizadas previamente. Esto resulta aún más alarmante si se toma en cuenta que las poblaciones

9 De la misma manera, los afrocolombianos enfrentan 2,19 veces más de probabilidad que los no identificados étnicamente de tener que desplazarse por desastres naturales y 1,72 veces más por razones de salud, de acuerdo con el Observatorio de Discriminación Racial (Universidad de Los Andes) y datos del Censo 2005-DANE.

Gráfico 8.7. Hogares con acceso a servicios públicos, por pertenencia étnico-racial



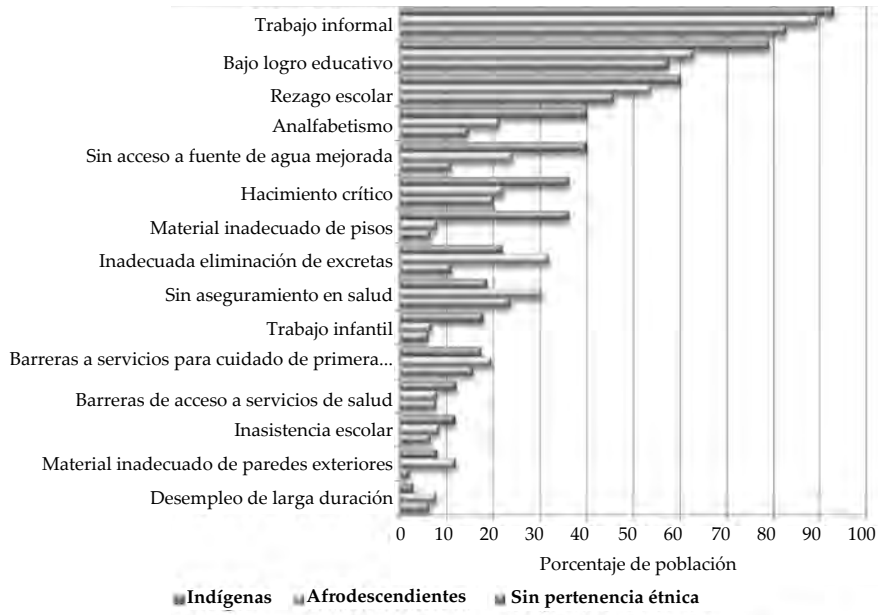
Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM-DANE, Censo general 2005.

indígenas y afrocolombianas presentan tasas de dependencia y tamaños promedio de hogar mayores (DANE, 2007).

A partir de los datos del Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia propuesto por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y desarrollado en Angulo, Díaz y Pardo (2011), se calculó la incidencia de la pobreza para los hogares de los individuos identificados con algún grupo étnico o racial. De esta manera, mientras en el 2003 el porcentaje de pobres multidimensionales de la población indígena fue de 73 %, el valor para los afrocolombianos fue de 66 % y el del resto de la población 47 %. Para el 2010 la incidencia disminuyó drásticamente para todos los grupos, aunque la menor disminución la exhibió la población indígena, para la cual más de la mitad de la población (58 %) sigue siendo considerada pobre multidimensional.

La descomposición del índice en cada una de sus dimensiones e indicadores, presentada a continuación e ilustrada en el gráfico 8.8, corrobora los resultados obtenidos líneas atrás: hay un rezago crónico de la población indígena y de la afrocolombiana en menor medida con respecto a la población no étnica en múltiples dimensiones del bienestar de los hogares. Sin embargo, el análisis también evidencia que la informalidad laboral y la educación de la población son dimensiones que empobrecen a todos

Gráfico 8.8. Población perteneciente a un hogar con privaciones en indicadores, por pertenencia étnico-racial



Fuente: DNP a partir de Encuesta de Calidad de Vida 2010.

los hogares de manera generalizada. Por último, se muestra que son las condiciones de vivienda y el acceso a servicios públicos domiciliarios los elementos que empobrecen y diferencian a los hogares con miembros de minorías étnicas del resto de hogares colombianos.

Si bien sería de interés para algunos lectores comparar los ingresos reportados por los hogares entre estos diferentes grupos, creemos que una comparación cruda podría generar conclusiones distorsionadas de la realidad que ameritarían una investigación más cuidadosa del cálculo de los ingresos reales de estos grupos. Por razones culturales y económicas muchas de las comunidades indígenas y afrocolombianas derivan una parte de su consumo de bienes y servicios que reciben en especie y por fuera de las transacciones del mercado (cultivos para autoconsumo, intercambios de bienes y de mano de obra son frecuentes en resguardos y comunidades negras) lo cual no se reporta en las encuestas de ingresos, especialmente en las zonas rurales donde especialmente habitan indígenas. Cálculos de ingresos derivados de estos procesos fuera del mercado se han realizado para comunidades campesinas (Forero, 2002) pero no para los grupos de nuestro interés en este caso.

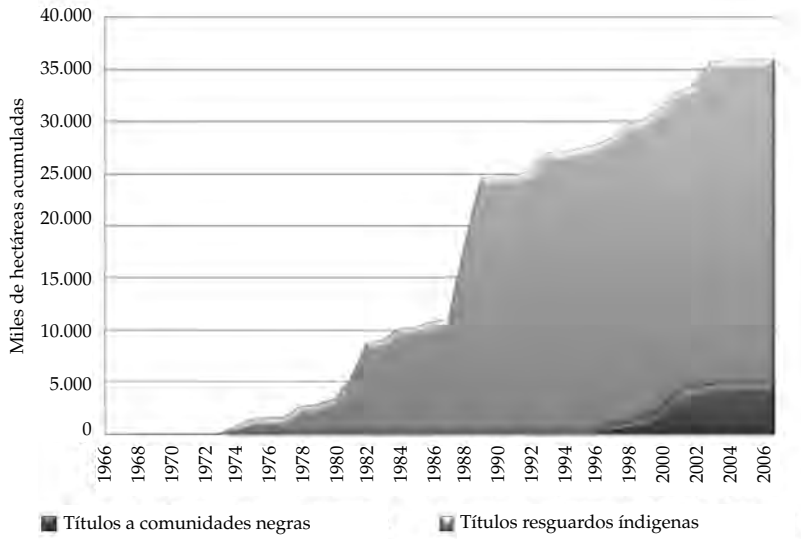
Por otra parte, el censo general introdujo una pregunta de percepción de suficiencia de ingreso, según la cual los encuestados establecían si a su parecer los ingresos del hogar alcanzaban para cubrir todos sus gastos. Los resultados muestran que existe una estrecha relación entre el bienestar subjetivo y las medidas objetivas: nueve de cada diez indígenas, ocho de cada diez afrocolombianos y siete de cada diez personas del resto de la población declaran no tener los ingresos suficientes en su hogar. En la Encuesta de Calidad de Vida 2010, se corroboran los mismos resultados cuando se indaga a jefes de hogares y sus cónyuges por la percepción de las condiciones de vida de sus hogares y por la autodeterminación de persona pobre.

No obstante, esta misma encuesta permite establecer una medida subjetiva de movilidad entre generaciones y dentro de una misma generación. Así, mientras la proporción de individuos que manifiestan presentar las mismas o peores condiciones de vida que en el hogar en el que se crió, es mayor para los indígenas y para los afrocolombianos, la proporción que percibe haber mejorado su nivel socioeconómico es mayor para la población no étnica. De igual manera, es este mismo grupo de población el que manifiesta más frecuentemente tener condiciones de vida mejores que cinco años atrás, mientras los afrocolombianos son los que en mayor proporción responden estar peor y los indígenas los que están igual.

El acceso a la tierra muestra, sin embargo, un patrón paradójico para el caso de los grupos indígenas y afrodescendientes. Desde la segunda mitad del siglo xx se ha venido consolidando una política de reconocimiento a la ocupación ancestral de tierras colectivas por parte de indígenas y comunidades negras y que hoy puede llegar a casi 36 millones de hectáreas de los 110 millones del territorio nacional continental. El proceso, como lo muestra el gráfico 8.9, comenzó a mediados de la década de los sesenta en el siglo xx para el caso de los resguardos, y a partir de la Ley 70 de 1993 para el caso de los títulos a consejos comunitarios de comunidades negras. Si bien esta política ha permitido al menos en el ámbito jurídico crear mejores condiciones para la estabilidad de los derechos de propiedad sobre la tierra de estos grupos, las condiciones de violencia continúan amenazando la tranquilidad de algunas de estas comunidades, en particular en la región Pacífica, como el caso de las comunidades de Curvaradó y Jiguamiandó donde la Corte Constitucional incluso ha tenido que intervenir para ordenar al gobierno dar garantías a estas comunidades.[10]

10 Auto 045 de 2012 de la Corte Constitucional.

Gráfico 8.9. Titulación de tierras a resguardos indígenas y consejos comunitarios



Fuente: Cárdenas (2009) a partir de datos de INCODER.

8.3.2. Comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI)

La identificación de los individuos pertenecientes a la comunidad LGBTI en particular, resulta un gran reto pues puede implicar por un lado, una herramienta para la discriminación y estigmatización y por otro, una violación a la intimidad. Sin embargo, la inexistencia de fuentes estadísticas representativas para la comunidad LGBTI imposibilita la caracterización de sus condiciones socioeconómicas y, por lo tanto, dificulta la formulación de la política pública incluyente que combata simultáneamente los hechos de discriminación, inequidad y desigualdad.

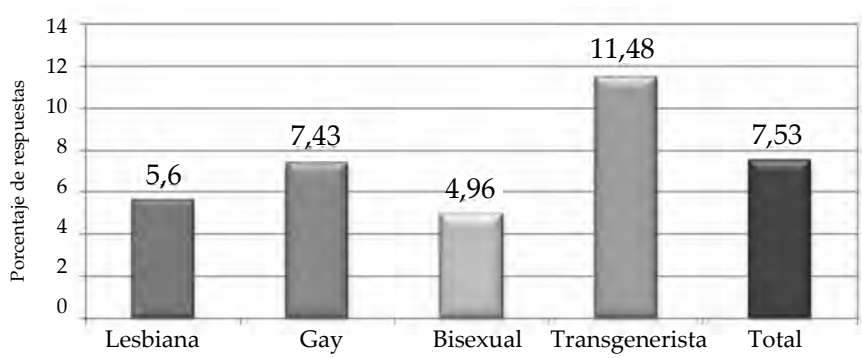
En Colombia, dos encuestas de gran envergadura mencionadas en la primera parte de este escrito han buscado cubrir este vacío estadístico. Sin embargo, tan sólo una de ellas ha buscado representatividad de la población de la comunidad LGBTI. La línea base de la política pública para la comunidad LGBTI en Bogotá fue una iniciativa de la Secretaría de Planeación que brindó la única herramienta de caracterización socioeconómica de este grupo de identidad, aunque exclusivamente para la capital.

Este primer intento arrojó resultados impactantes en lo relacionado a la violación de los derechos fundamentales para cerca de 1.200 individuos mayores de edad de todos los estratos socioeconómicos, como consecuencia de su orientación sexual o género. Algunos de estos resultados se presentan a continuación para las dimensiones de interés y fueron tomados del informe final elaborado por la firma consultora Econometría (2010).

Como primer gran hallazgo, el estudio encontró que la discriminación percibida por los individuos es menor a la encontrada por las encuestas, aun cuando cerca de la mitad de los encuestados manifestaron haber sufrido algún tipo de violación debido a su condición sexual. En segundo lugar, la intensidad y tipo de discriminación sufrida varió dentro de la comunidad de acuerdo con el subgrupo de estudio (gráfico 8.10). En general, cada uno de dichos subgrupos presentó diferencias significativas con respecto a los demás, evidenciando una comunidad demográfica y socioculturalmente fragmentada.

La edad promedio de los individuos osciló entre los 25 y los 30 años de edad. El nivel educativo resultó bastante alto si se toma en cuenta que cuatro de cada diez de los encuestados contaba con educación superior y dos con educación media. A su vez, los años promedio de educación presentaron un valor promedio alto equivalente a 15 años y medio. Esto resulta de particular relevancia si se toma en cuenta que la muestra encuestada pertenece en su mayoría a los estratos socioeconómicos dos y tres y que el 50 % de los individuos se encuentran en un nivel de Sisbén igual o inferior al dos.

Gráfico 8.10. Porcentaje de casos de discriminación por orientación sexual, expresión o identidad de género



Fuente: Econometría (2010). Encuesta de Línea Base a población LGBT de Bogotá en 2010.

Las diferencias en términos educativos con respecto al resto de la población se evidenciaron en las razones de la no asistencia a una institución educativa, donde 12 % de los que no asistían manifestaron hacerlo por su orientación sexual, género o expresión relacionada con su género. Aún más, dos de cada diez personas que asistió a una institución sufrió alguna agresión física, verbal o psicológica por su pertenencia a la comunidad LGBTI.

Los siguientes derechos indagados en el estudio son el acceso a salud y el empleo. Para el primero, los encuestados manifestaron hacer uso amplio de los servicios del sistema de salud, persistiendo casos en los que no se recibió atención cuando se requería por discriminación percibida. Estos casos, aunque minúsculos (3 %), están concentrados mayoritariamente en la población transgenerista. Por su parte, el porcentaje de encuestados en situación laboral favorable y con empleo formal es cercano a 40. Sin embargo, este valor es considerablemente menor para los individuos transgeneristas (5 %). De igual forma, el rechazo laboral es en promedio del 3,64 %, pero este valor sólo toma en cuenta a aquellos individuos que han decidido hacer visible su condición sexual, equivalentes a un 60 % de los empleados.

La participación comunitaria y cultural y la recreación son los siguientes derechos en los que la población LGBTI se ve vulnerada. En promedio una de cada dos personas manifiesta haber tenido problemas en el proceso de integración a organizaciones y redes sociales, mientras una de cada diez ha sentido rechazo en el momento de realizar actividades culturales y de recreación. Por último, son recurrentes los casos de arresto inclusive por medios violentos, donde el derecho del debido proceso es quebrantado. Y en este caso, de nuevo, son los grupos de transgeneristas los que representan la mayor parte de las denuncias.

8.3.3. Población en estado de discapacidad

A partir de la información censal del 2005, el DANE identificó a cerca de 2.625.000 de colombianos como población en estado de discapacidad, predominantemente en áreas urbanas de los municipios del país (La Rota & Santa, 2011). Esta identificación se dio siguiendo el enfoque de limitaciones recomendado por la ONU, según el cual la discapacidad viene determinada por la intensidad en que una limitación permanente afecta la realización de actividades cotidianas de un individuo (DANE, s.f.). Dichas actividades determinan entonces el tipo de limitación que afecta al individuo de forma permanente y son agrupadas en un total de nueve categorías. Según

el censo, hay ciertas limitaciones que afectan con mayor incidencia a la población como los problemas de visión (2,73 % de la población), de movilidad (1,87 %) y de audición (1,10 %), mientras los problemas mentales o emocionales que impiden relacionarse, o aquellos que implican dificultades para realizar actividades de cuidado personal, representan la menor parte de los casos (0,62 % y 0,64 %, respectivamente).

Las causas que llevan a dichas limitaciones están concentradas en casos relacionados con enfermedades (29 % de la población con limitaciones permanentes), vejez (21 %), nacimiento (18 %) y accidentes (13 %). Sin embargo, se debe destacar que aunque la violencia de diferentes índoles no constituye una causa relevante (poco más de 1 % de los casos), hay diferencias marcadas entre hombres y mujeres, dado que para las limitaciones originadas por el conflicto armado son los hombres los que constituyen la mayoría de casos, mientras que para las causadas por violencia intrafamiliar las mujeres representan una mayor proporción.

Este apartado caracteriza en términos socioeconómicos a la población que presenta alguna limitación permanente al momento de realizar sus actividades diarias. En particular, se concentra en evaluar diferencias en el acceso a la educación, los logros educativos, la participación laboral y las condiciones de pobreza de los hogares en los que uno de sus miembros se encuentra en estado de discapacidad.

8.3.3.1. Capital humano

Las condiciones de salud de los individuos en estado de discapacidad pueden ser más difíciles que para la población que no presenta alguna limitación. Por esta razón, algunos indicadores del estado de salud tienen un peor desempeño para esta población. Así, por ejemplo, mientras 15 % de la población manifiesta haber estado enferma en el año anterior, para la población con discapacidades el porcentaje de individuos se triplica. No obstante, esta mayor incidencia de enfermedades puede estar asociada a las mayores tasas de ayuno exhibidas: el porcentaje de individuos que dejaron de comer algún día de la semana por falta de dinero es el doble para la población con discapacidades (14 % contra 7 % para el resto).

Como una segunda consecuencia, las posibilidades de acumulación de capital humano en educación se pueden ver reducidas por la presencia de una limitación. Así, el nivel educativo de los individuos que presentan alguna limitación permanente es considerablemente menor que el del resto de la población colombiana. De esta manera, 71 % de la población en discapacidad ha alcanzado como máximo un nivel educativo de básica

primaria, mientras la proporción para el resto de la población es del 50 %. En particular, se destaca la alta incidencia de población con discapacidades sin ningún nivel de educación equivalente a cerca de una cuarta parte (23 %). Por su parte, por cada 100 individuos con educación media o universitaria, tan sólo tres tienen alguna limitación permanente. Esto refleja la dificultad en el acceso a la educación en general y, en particular, a niveles superiores para la población en estado de discapacidad. De igual forma, los niveles de analfabetismo son más altos para esta población. En particular, la tasa de analfabetismo para este grupo poblacional duplica al promedio nacional: 24 % contra 12 %.

Sin embargo, se debe aclarar que estos desempeños desiguales en educación pueden estar relacionados en gran medida con un efecto cohorte. En otras palabras, dado que gran parte de la población en discapacidad es adulta mayor, sus menores niveles educativos y mayor incidencia de analfabetismo pueden estar relacionados con que estos individuos se beneficiaron en menor medida de los aumentos en la cobertura educativa experimentados en las últimas décadas. No obstante, al restringir el análisis a dos cohortes menores, la de los jóvenes en edad escolar entre los 16 y los 24 años y la de los adultos en edad fértil entre los 25 y 50 años, las brechas se mantienen entre la población con limitaciones permanentes y el resto.

Para finalizar, la asistencia escolar de la población con discapacidades es considerablemente menor para todos los rangos de edades escolares[11] respecto del resto de posibles estudiantes, siendo la brecha de cerca de diez puntos porcentuales para los menores de 18 años. De igual forma, los menores con discapacidad tienden a demorar su ingreso a la escuela y una vez vinculados al sistema educativo, presentan mayores niveles de deserción (Sarmiento Gómez, 2010). Puede resultar evidente que una parte significativa de estas diferencias se relacione precisamente con la prevalencia de las limitaciones para estos individuos que dificultan la asistencia y permanencia al sistema educativo (Gutiérrez, 2011), aunque se debe recalcar que una limitación permanente no implica necesariamente limitaciones cognitivas, por lo que parte de la explicación también se encuentra en la discriminación (Sarmiento Gómez, 2010).

11 Los rangos de edades escolares definidos para el censo 2005 son de 3 a 5 años, de 6 a 12, de 13 a 18, de 19 a 25 y 26 en adelante.

8.3.3.2. Mercado laboral

Diversos estudios destacan la barrera social para el acceso al mercado laboral asociada a la discapacidad. De esta manera, Gutiérrez (2011) estima que cuatro de cada cinco individuos con limitación se encuentran desempleadas, similar al valor encontrado por Hernández-Jaramillo y Hernández-Umaña (2005). Así, se presenta a continuación la distribución de la población de acuerdo con el tipo de trabajo realizado en la última semana, según la información censal de 2005.

Del cuadro 8.4 se destaca que una proporción relativamente baja de la población que presenta una limitación permanente está efectivamente incapacitada permanentemente para trabajar (12 %). De hecho, la mayor parte de esta población se encuentra empleada (27 %), pero en menor medida que el resto de la población (37 %). De igual forma, como se mencionó, una menor cantidad de individuos se dedica a estudiar pero cerca de una cuarta parte se dedica a realizar labores dentro del hogar. Por último, una considerable quinta parte de esta población declaró haberse encontrado en otra situación, que se puede entender como una inactividad total de estos individuos.

Se debe aclarar que la definición convencional de desempleo se refiere a los individuos de la población económicamente activa (cuatro primeras columnas del cuadro 8.4) que están en búsqueda de trabajo. No obstante,

Cuadro 8.4. Tipo de trabajo realizado en la última semana, según limitación permanente

	Alguna limitación	**Sin limitaciones**
Trabajó	26,1	36,3
No trabajó pero tenía trabajo	0,8	0,7
Buscó trabajo pero había trabajado antes	1,4	1,6
Buscó trabajo por primera vez	0,6	1,0
Estudio y no trabajó ni buscó trabajo	9,7	25,7
Realizó oficios del hogar	23,4	19,6
Incapacitado permanentemente para trabajar	12,2	0,7
Vivió de jubilación o renta	5,4	1,9
Estuvo en otra situación	20,4	12,5
Total	2.438.559	33.522.185

Fuente: Elaboración propia a partir de REDATAM – DANE, Censo general 2005.

dado que esta búsqueda en sí misma puede constituir un impedimento para la población en estado de discapacidad que tiene disposición de trabajar, resulta más adecuado tener en cuenta a los individuos que se encuentran en la denominada inactividad. Es así como un 60 % de la población en estado de discapacidad se encuentra por fuera del mercado laboral y del estudio, contrastando con un 35 % para el resto de la población, lo cual se encuentra más cercano a los valores de no empleo encontrados por los estudios previamente mencionados.

8.3.3.3. Condiciones socioeconómicas

La información estadística contenida en el Registro Continuo de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (RLCPD), permite caracterizar de manera más fiel las condiciones socioeconómicas de los hogares en los que habitan individuos con limitaciones. A partir de estos datos, diversos estudios han resaltado la prevalencia de hogares muy pobres con miembros en discapacidad, en particular en los dos estratos socioeconómicos más bajos donde se encuentran alrededor del 70 % de estos hogares (Aparicio et al., 2009; Gutiérrez, 2011; Hernández-Jaramillo & Hernández-Umaña, 2005; La Rota & Santa, 2011).

La Rota y Santa (2011) destacan además la baja protección que reciben los miembros en estado de discapacidad de estos hogares en términos de seguridad social. Así en 2010, un 27 % de los individuos registrados en el RLCPD declararon no tener afiliación alguna al sistema de salud. La información censal, por su parte, muestra que de la población en discapacidad en edad de trabajar, un ínfimo 12 % cuenta con afiliación a un fondo de pensiones o está pensionado, similar al resto de la población. No obstante, los adultos mayores en discapacidad cuentan en menor medida con una pensión o una afiliación a un fondo pensional, en contraste con el resto de los mayores: 15 % para los primeros y 20 % para los segundos. Por lo tanto, sumado a las precarias condiciones de vida, la baja cobertura en salud y pensión conlleva a una situación especial de vulnerabilidad para la población en estado de discapacidad.

Finalmente Gutiérrez (2011) estima los costos económicos en los que incurren los hogares con miembros en discapacidad. Para alcanzar el promedio de ingreso de hogares en condiciones similares, estas familias tendrían que contar con un aumento de 34 % en sus ingresos. La situación se agrava en el caso en el que el miembro en discapacidad es precisamente el jefe de hogar, pues el valor se debe incrementar un 38 % del ingreso familiar, que para la muestra analizada representa un monto considerable teniendo en cuenta sus condiciones particulares de pobreza.

8.3.4. En la publicidad y los medios de comunicación

Como complemento a la consulta de estas fuentes y como parte del estudio de los estereotipos vigentes que hay que corregir, nos dimos a la tarea de hacer una corta recolección y tabulación de la publicidad presentada durante 24 semanas del 2011 en varios de los medios impresos más importantes del país (*ADN*, *Dinero*, *El Espectador*, *El Tiempo* y *Semana*).[12] Logramos clasificar más de 3.600 avisos publicitarios en los que identificamos, entre otros, la presencia de imágenes humanas y la más probable afiliación a un grupo étnico-racial. Cerca de 1.400 avisos contenían imágenes de personas. Dentro de los avisos con presencia de personas, el 86 % correspondían a blancos, el 6 % a mestizos, menos del 2 % a personas de piel negra y menos del 1 % a personas de fenotipo indígena (en aproximadamente 4 % de los avisos vimos a personas asiáticas y de otras características étnico-raciales). La ausencia de personas con características de las minorías étnicas es sintomática. No solo eso sino que también las imágenes en las que se veía departiendo juntos a blancos y personas de las minorías étnico-raciales eran muy pocas: menos del 4 %. Las imágenes publicitarias en estos medios de circulación masiva reflejan no solo una desproporcionada presencia de las mayorías blancas, sino que también muy poca interacción con las minorías negras e indígenas. Adicionalmente, las actividades en las que se encontraban a los blancos y a las minorías étnico-raciales diferían notoriamente. El caso más saltante es el de las actividades relacionadas con "la familia, la cultura y la diversión". Mientras aproximadamente 45 % de los blancos aparecían en actividades de este tipo, solo el 15 % de las minorías fueron vistos dentro de tal rubro.

8.4. Lecciones aprendidas en Colombia y en la experiencia internacional

La comprensión de los mecanismos a través de los cuales se llega a estos resultados tan inequitativos en contra de ciertos grupos, el análisis de las consecuencias de estas desigualdades, y la evaluación de diferentes medidas, programas o políticas sociales para reducirlas, han sido tema de preocupación a nivel nacional e internacional. Aquí es importante resaltar que el problema tiene tanto raíces históricas como mecanismos contemporáneos de perpetuación del mismo que hacen difícil el trabajo por la eliminación o reducción de las mismas. En esta tercera parte nos proponemos derivar una serie de lecciones aprendidas de los estudios y

12 Un agradecimiento a nuestros asistentes María Camila de La Hoz y Steven Moreno.

documentos consultados a nivel nacional e internacional,[13] con el fin de soportar y orientar la siguiente y última parte de este documento, donde haremos una serie de recomendaciones de política para promover la movilidad social y cerrar las brechas entre los grupos mencionados.

Como parte del proceso de investigación y recolección de información logramos identificar una serie de documentos oficiales y de artículos de investigación sobre evaluaciones de experimentos y políticas sociales relacionadas con la discriminación o la exclusión de grupos. Esta recolección de bibliografía no pretendió ser exhaustiva pero creemos que puede aportar a reunir en un solo lugar fuentes de información para quienes quieran profundizar en el tema, o para consultar con mayor detalle el origen de esta sección.

Debemos anotar, sin embargo, que a nivel nacional encontramos una reducida cantidad de estudios rigurosos en términos estadísticos donde se analicen los mecanismos de discriminación y de inequidades, las consecuencias de ellas o el impacto de las medidas para reducirlas. El país no ha sido ajeno a tomar medidas para enfrentar las desigualdades de grupo que hemos estado discutiendo. Comenzando con la Constitución Política y leyes de cuotas en posiciones del gobierno para favorecer la situación de la mujer, las titulaciones de tierras colectivas a grupos étnico-raciales, y más recientemente una ley antidiscriminación, son todos parte de esfuerzos que el Estado ha promovido para combatir la exclusión de ciertos grupos. Sin embargo, el estudio sistemático del impacto de estas medidas en el país es escaso. Sólo recientemente han comenzado a surgir estudios sobre la medición cuidadosa del estado de algunas variables de bienestar al comparar por grupos étnico-raciales como en el caso de la salud o su participación en los cuerpos legislativos.

En esta sección trataremos de reunir las principales lecciones aprendidas de esta evidencia nacional e internacional y con ello sentar las bases para las recomendaciones de política. Hemos decidido agrupar estas lecciones de la siguiente manera, y sin ningún orden o prioridad particular.

I. Sobre el papel de los estereotipos, estigmas, prejuicios y la reputación

II. Sobre el uso de las cuotas como mecanismo de acción afirmativa

13 En los anexos se adjunta la compilación de los principales documentos evaluados en mayor detalle, además de otra bibliografía detectada que puede ser de utilidad para el lector.

III. Sobre el conflicto entre el modelo de desarrollo de la minería, energía, agroindustria e infraestructura, y sus impactos sobre las comunidades indígenas y negras

IV. Sobre la ausencia de información para la identificación de los grupos, la focalización y el seguimiento de las políticas

V. Sobre el papel de los mecanismos jurídicos contra la discriminación

A continuación desarrollamos estos puntos tratando de resumir la evidencia recogida de los estudios analizados:

8.4.1. Lección I: Los estereotipos, estigmas y la reputación juegan un papel importante para comprender algunas de las causas de la inequidad observada (al menos las derivadas de discriminación y exclusión), así como para diseñar algunos mecanismos que permitan ayudar a reducirla

En las interacciones sociales los méritos individuales tienden a ser premiados, especialmente cuando son revelados de forma transparente y a un bajo costo. Sin embargo, la información no siempre fluye a la velocidad o con la facilidad que se requiere, y los individuos basan sus decisiones en la reputación que los individuos o sus grupos pudieran tener. La cultura va construyendo y transformando a lo largo del tiempo el conjunto de creencias sobre el desempeño, habilidad o capacidad de los individuos de acuerdo con el marcador social que tiene si muestra algún signo de discapacidad física o mental, o por su color de piel, o por sus orientaciones sexuales. De esta forma la reputación que un grupo particular tiene en una sociedad juega un papel fundamental (Tirole, 1996).

Las creencias sobre la existencia de un ordenamiento socioeconómico en relación con el color de la piel (negros-pobres *vs.* blancos-ricos-hábiles) están presentes, tanto en América Latina como en otras latitudes (Freeman et al., 2011; Telles et al., 2011). Estas creencias pueden operar tanto en quienes deben interactuar con los miembros de un grupo estigmatizado como en aquellos dentro del mismo grupo en desventaja. En el primer caso operarían formas de discriminación (estadística) y en el segundo, menores expectativas en los resultados de la interacción social. Respecto al primer caso, por ejemplo, el evidenciar por medio de nombres el ser afrodescendiente en Estados Unidos (*Lakeesha* o *Jamaal*) *vs.* ser blanco (*Emily* o *Greg*) se encontró asociado a menores posibilidades de ser llamados a entrevistas laborales (Bertrand & Mullainathan, 2004) o el evidenciar por medio de características observables (vestimenta, manera

de hablar y todo lo que se puede observar en una interacción cara-a-cara) el ser pobre, indígena o mayor de edad en Perú estuvo asociado a menor popularidad en interacciones sociales (Castillo et al., 2010). Respecto al segundo caso, por otro lado, experimentos en India revelaron que cuando la casta de unos jóvenes concursantes era revelada su esfuerzo decrecía notablemente (Hoff & Pandey, 2006).

Algunos de estos marcadores serán más evidentes como el color de la piel, y otros menos, como la orientación sexual, en algunos casos estará en el interés del individuo revelarlos y en otros ocultarlos. De hecho, como lo argumentan Akerlof y Kranton (2000), diluir o hacer evidente el marcador puede ser un arma de doble filo. Es interesante mencionar, por ejemplo, que posterior a la Constitución de 1991 y la aparición de la Ley 70 de 1993 que reivindicaban el reconocimiento a las comunidades afrodescendientes, el autorreporte de grupo étnico-racial de los individuos de dichas comunidades tuvo uno de los crecimientos más grandes que se ha dado entre dos censos nacionales al pasar de un poco más de medio millón de habitantes en el censo de 1993 a 4,3 millones en el del 2005. Si bien, esto puede estar vinculado también al cambio en la manera en que se planteó la pregunta étnico-racial en los censos (la pregunta del censo de 1993 indagaba por el autorreconocimiento afro por razones culturales mientras que la del 2005 lo hacía por el color de piel), el salto no deja de ser notable. Incluso el salto para el caso de indígenas también fue de algo más de medio millón a 1,4 millones en el mismo período intercensal.

En los procesos de realimentación de los estereotipos muchas veces los resultados son profecías autocumplidas donde el mismo grupo y el resto de la sociedad perpetúan la creencia del desempeño diferencial del grupo al que se refiere. Varios análisis mencionan la necesidad de estudiar el grado en el que la autocensura y conformismo pueden perpetuar la señalización de baja reputación del grupo discriminado: el grado de pesimismo del grupo afecta, vía externalidades de grupo, el efecto de esos prejuicios sobre el resultado (Kim y Glenn, 2009). Claro está, un cambio hacia niveles de mayor autoconfianza o de optimismo podrán generar las mismas externalidades de redes en el sentido opuesto. Uno de los retos de política más importantes que vamos a proponer tendrá relación con este fenómeno. Si existe, como creemos que es el caso, un espacio para cambiar desde la política pública los estereotipos o creencias en la sociedad sobre las habilidades o logros de los diferentes grupos, se podrán aprovechar los mecanismos ya descritos pero a favor de promover la movilidad y las oportunidades de los grupos más discriminados.

Los estigmas pueden cambiar en el tiempo o pueden ser alterados gracias a una difusión de información que revele de mejor manera las habilidades de las personas. Este fue precisamente el experimento que se realizó en Perú. En ausencia de información los individuos evitaban asociarse con aquellos que tuvieran apariencia de ser pobre e indígena. Por el contrario, las mujeres jóvenes, rubias y de buena apariencia eran las más solicitadas para formar grupos de trabajo. Posteriormente, cuando la información sobre desempeño individual de los participantes fue revelada, las evidencias de discriminación, tanto la positiva (hacia las mujeres jóvenes de buena apariencia) como la negativa (hacia los indígenas, pobres de mayor edad), desaparecieron. El flujo de información hizo desaparecer la discriminación (Castillo et al., 2010).

8.4.2. Lección II: Los mecanismos de acción afirmativa o discriminación positiva para abrir espacios a ciertos grupos de acuerdo con su identidad, continúan siendo una medida controversial, pero hay evidencia de su impacto positivo en algunos casos y evidencia de los riesgos que implica en otros

La primera lección acerca de la posibilidad de derribar estigmas con información es muy esperanzadora. Sin embargo, resulta que en muchos casos los estigmas están basados sobre evidencia empírica susceptible de ser corroborada. Los indígenas y los negros cuentan con menor educación que los blancos. Entonces, si en una transacción se encuentra con dos personas, uno indígena y otro blanco (o uno negro y el otro blanco, o una persona en silla de ruedas y otro caminando normalmente) sin tener mayor información previa, sería racional aunque no necesariamente acertado pensar que el primero es menos educado que el segundo. Estigmas como este existen de manera generalizada en la sociedad. Para cambiarlo no basta con flujos de información o cambios de actitudes. Es necesario cambiar las causas subyacentes de tal estigma. Para esto es necesario darle mayor oportunidad a los indígenas, los negros y los discapacitados en el acceso a educación. Es así como políticas de acción afirmativa pueden tener cabida, al menos de manera temporal, dentro del espectro de recomendaciones. La creación de cuotas es uno de estos mecanismos aunque no el único. Pueden crearse programas de discriminación positiva en que ciertos grupos reciben apoyos adicionales para enfrentarse a los espacios en que han sido excluidos sistemáticamente. Ejemplos de estos apoyos son tutorías o programas de entrenamiento *ex ante* para que tengan mejores herramientas o habilidades para competir con los demás en el mismo espacio laboral o educativo. Igualmente se han incorporado mecanismos de acción afirmativa en que las empresas más incluyentes con respecto a

la diversidad en su planta de personal, reciban beneficios adicionales. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo, respondiendo a la sentencia T-684-A de 2011 de la Corte Constitucional, recientemente expidió una resolución ordenando que el número de empleados con discapacidades sea usado como criterio para desempatar una licitación pública en las entidades del orden nacional y territorial. Un argumento adicional a favor de crear condiciones para la diversidad en el espacio laboral es que atrae más talento humano por su apertura y condiciones para ambientes creativos. Florida (2003) demuestra cómo en las 50 áreas metropolitanas más grandes de Estados Unidos, las regiones con mayor diversidad cultural, étnica o por orientación sexual, están asociadas a espacios con menores barreras para la entrada de personas con alto capital humano.

En Peña et al. (2012) hacemos referencia a los impactos positivos por la creación de cuotas para mujeres en los Panchayats, cuerpos legislativos a nivel local en la India (Duflo, 2005). Otros estudios como Chattopadhyay y Duflo (2004), Chin y Prakash (2011), Chen (2010) y Bhavnani (2009) han mostrado que estos experimentos de cuotas pueden tener algunos efectos duraderos incluso después de remover las cuotas. En estos mismos experimentos de la India se introdujeron también cuotas para minorías o grupos históricamente excluidos con resultados positivos en el sentido de que no sacrifican la calidad del proceso político por la menor educación o formación de los miembros que ahora acceden al sistema político y, por el contrario, reorientan la distribución de los bienes públicos a favor de las necesidades de esos grupos marginados. Jones (2011) también muestra evidencia basada en el Latinobarómetro (Latin American Public Opinion Project - LAPOP, 2010) que la descentralización ha aumentado la participación de minorías étnicas en América Latina. Dunning (2010) también argumenta que estos mecanismos construyen al menos un mayor sentido de solidaridad dentro de los grupos marginados y por ello aumentan su capacidad de acción colectiva en el ámbito político. Reconocemos que la identificación de los grupos marginados puede ser más clara en un sistema de estratificación social como el de castas en la India y que por ello la identificación de grupos en Colombia puede imponer algunos retos adicionales. No obstante, debemos alertar que si bien la evidencia sobre la creación de cuotas políticas o curules reservadas ha mostrado efectos positivos, la evidencia en los ámbitos educativos y laborales no parece ser tan concluyente y por ello la necesidad de caminar con cautela y llevar a cabo evaluaciones de impacto cuidadosas al respecto.

La utilización de estos mecanismos de acción afirmativa o de discriminación positiva continúa en el centro de atención y de controversia de las

políticas de inclusión de grupos históricamente discriminados. Al argumento en su favor esbozado líneas antes se contrapone uno situado en los fundamentos de la teoría económica neoclásica: genera incentivos perversos al distorsionar el equilibrio competitivo. A lo cual cabe responder que el movernos del equilibrio actual a uno nuevo más equitativo requerirá la acción de unos choques temporales. La literatura existente, tanto desde la economía como desde otras ciencias sociales, viene mostrando evidencia mixta respecto a la utilidad de este tipo de políticas.

Para Colombia tenemos el caso concreto de las dos curules en la Cámara de Representantes para afrodescendientes y una en el Senado para indígenas, todas elegidas por circunscripción especial. Estas cuotas han tenido resultados difíciles de evaluar pues, aunque han permitido una mayor presencia de minorías en el legislativo, las mismas han derivado en una fragmentación de la competencia electoral de los grupos especialmente entre los afrodescendientes (Escandón, 2011). Sin embargo, estos resultados deben evaluarse no sólo en términos de representatividad. En otras latitudes, programas de cuotas para minorías étnicas también han mostrado que pueden lograr mejorar el estatus de los más desfavorecidos, redirigiendo las políticas hacia los más pobres (Chin & Prakash, 2011).

En otras instancias en que se han dado procesos de inclusión vía cuotas o cupos reservados, como en el caso de la educación, se han evidenciado algunos logros positivos que tendrían que estar acompañados de un seguimiento para evaluar su impacto en el largo plazo. Por ejemplo, programas de ayuda a mujeres jóvenes en desventaja parecieran mejorar su acumulación de capital humano y así aumentar sus logros en el mercado laboral (Jensen, 2010).

En todos estos procesos de creación de cuotas se van a crear riesgos como el que está viviendo Estados Unidos a partir del desmonte de cupos universitarios para las minorías raciales. Allí, personas que no pertenecen a las minorías pero que consideran que tienen mejores méritos para acceder a los cupos en las universidades de alto nivel, han demandado los procesos de selección con base en un argumento de inequidad. En estos casos se vuelve importante dar apoyo especial a través de becas para que indígenas y afrocolombianos sean preparados para competir en las admisiones de las universidades de alto nivel y así acceder a una mejor educación (Melguizo, 2010).

En términos generales podríamos concluir que estos "empujones" en la dirección correcta pueden ofrecer espacios para que se cambien las percepciones y se ponga a prueba el desempeño de los grupos discriminados.

Así, políticas de cuotas pueden resultar ser mecanismos efectivos de igualación de oportunidades en el corto o mediano plazo. La introducción de estas debería hacerse con un diseño que: (i) tenga horizontes temporales claramente definidos, (ii) cuente con estrategias de disolución de las mismas, con los debidos acompañamientos, tanto a la población beneficiaria como a la no beneficiaria, y (iii) esté consensuado dentro de la sociedad civil. Para este último punto resulta muy importante el diseño de una estrategia sólida de comunicación, tanto antes como durante la implementación de este tipo de políticas.

8.4.3. Lección III: Muchos territorios de comunidades indígenas y negras coincidentemente acogen una importante existencia de riquezas naturales (bosques, minerales e hidrocarburos)

Las dinámicas recientes de expansión agroindustrial, de infraestructura y el auge del sector minero-energético, plantean retos importantes acerca del balance entre el progreso económico y los impactos sociales y ambientales que pudieran tener los proyectos de inversión en estos territorios.

Anteriormente documentamos la alta concentración de comunidades indígenas y negras en ciertas partes del territorio nacional. Resulta además que en buena parte de esos territorios donde habitan tales comunidades, existen títulos mineros (o solicitudes de ellos), propuestas de proyectos de infraestructura de transporte y de conducción de hidrocarburos y proyección de la expansión de proyectos madereros y de cultivos para la agroindustria. Para añadir complejidad al tema, una buena proporción de estos proyectos estaría en traslape con los parques nacionales en el Pacífico, la Amazonía y la Orinoquía. Parques como Sanquianga, Gorgona, Malpelo, Utría, Islas del Rosario, y McBean están directamente ligados a las comunidades afrodescendientes del país y una buena cantidad del área de resguardos en la Amazonía está en traslape o colindando con comunidades indígenas.

Esto pone al país en un debate serio sobre el balance entre los derechos de estas comunidades a preservar su territorio e identidad y el desarrollo económico. La proyección de estas actividades productivas ayudaría a dinamizar la economía del país, generando además recursos adicionales para las arcas locales mediante el Sistema Nacional de Regalías. Los beneficios son evidentes para la mayoría de la población del país. Los costos, en contraste, no lo son tanto, al menos en el corto plazo. El futuro de la identidad y bienestar de las comunidades indígenas y negras va a estar, para bien y para mal, atado a lo que resulte del auge de estas actividades e inversión en infraestructura.

Frente a este dilema, la experiencia internacional es escasa en el reporte de casos exitosos y más bien presenta muchas alarmas de los riesgos ambientales y culturales derivados de los auges mineros y extractivos en general. Una buena parte de la explicación está en que la provisión de bienes y servicios ambientales derivados de sus territorios es esencial para la supervivencia de estas comunidades que dependen de las actividades de uso y aprovechamiento de estos ecosistemas (World Health Organization, 2005).

Para complejizar aún más este tema particular, los estudios sobre las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos y el combate al narcotráfico sugieren que el traslape con las comunidades indígenas y negras deberá ser motivo de preocupación. La minería ilegal que está teniendo relaciones directas con estas actividades agregará el riesgo para estas comunidades. Estos procesos, directamente ligados a los grupos armados, colocan a las comunidades negras e indígenas en medio del conflicto y amenazan la base ecológica y económica de su subsistencia (Abreo, Antonio, Lam y Rodríguez-Garavito, 2011)

8.4.4. Lección IV: Es necesario mejorar la recolección sistemática de estadísticas de bienestar para los grupos particulares

Es difícil, si no imposible, mejorar la situación de aquellos que son invisibles ante las estadísticas nacionales. Por ello un primer paso dentro de las políticas de mejora de estos grupos pasa por una mejor identificación de los mismos, para así poder entender mejor el panorama de su situación socioeconómica, sus limitaciones, sus retos y, sobre todo, las dinámicas sociales en las que se encuentran (identificando eventualmente los procesos de exclusión y discriminación que enfrentan, o caracterizando los niveles de segregación e inequidad que padecen). De esta forma sería posible mejorar también la focalización, seguimiento y evaluación de políticas orientadas hacia estos grupos.

Para el caso de los grupos indígenas y afrodescendientes, si bien hay consenso en la importancia de la identidad de los mismos (Flórez et al., 2003; Ortiz Sánchez, 2005), aún no se tiene un acuerdo generalizado acerca de la mejor manera de hacerlo (Valdivia, 2011). Incluso más allá de afiliación al grupo, algunos estudios que se vienen haciendo para América Latina sugieren recoger información del color de piel como marcador de identidad adicional al grupo al que se autodeclare cada individuo (Téllez et al., 2011). Pese a la controversia es importante subrayar los esfuerzos por levantar esta información étnico-racial en Colombia. Esto ha

permitido, por ejemplo, documentar la situación de los indígenas y negros dentro de este estudio.

En el caso de la población discapacitada sucede algo similar. Si bien la información sobre estos individuos y sus condiciones particulares de discapacidad es limitada. Algo de información existe. Sería recomendable ahondar en esta información para poder acercarnos mejor a un diseño de políticas que permita mejorar sus condiciones de vida. Por ejemplo, los datos han mostrado que aproximadamente la mitad de la población en discapacidad estaría también alrededor de la edad de jubilación. Pero, ¿qué sabemos sobre la otra mitad de la población? Dentro de esta otra mitad, la mitad (es decir la cuarta parte de la población discapacitada) está en edad escolar aún y la otra mitad en edad productiva. Es necesario generar mayor información sobre la situación de discapacidad de estas poblaciones para entender mejor en qué casos, con ayuda de políticas públicas, se puede facilitar la inserción social de estas personas en el sistema educativo o en los mercados de trabajo.

En contraste con los dos grupos discutidos líneas antes, para la población LGBTI encontramos la mayor dificultad para caracterizar sus condiciones de vida. Menos aún ha sido posible indagar acerca de los niveles de exclusión que este grupo pueda sufrir en los diferentes ámbitos de su ciclo de vida. Esta invisibilidad quedó ya documentada en la primera parte del documento y el llamado aquí es a dar el primer paso hacia su proceso de inclusión haciéndolo visible en las estadísticas.

8.4.5. Lección V: Existe una legislación a nivel nacional con la cual combatir las desigualdades de estos grupos, aunque hay problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento de la misma

La relación entre los instrumentos legales y la construcción de normas sociales alrededor de los temas de exclusión social se mueve en dos direcciones que se nutren mutuamente: cambios culturales han derivado en nuevas legislaciones y a su vez nuevas legislaciones pueden comenzar a crear cambios en las creencias, prejuicios o estereotipos que hemos venido discutiendo. Colombia cuenta con un marco jurídico que defiende los derechos a la diversidad de acuerdo con el género o pertenencia a un grupo étnico-racial, los derechos de quienes tienen una discapacidad, o quienes han optado libremente por diferentes orientaciones sexuales.

La historia jurídica de la protección de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes tiene antecedentes muy distintos, con una

historia mucho más temprana para el caso de los primeros. La base jurídica para el caso de las comunidades afrodescendientes proviene principalmente de la Constitución de 1991. Aparece también la ratificación del país de acuerdos internacionales como la Convención 169 de la OIT y la ratificación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CIEDR) en 1981. En el caso de la Convención 169 para los pueblos ancestrales, sin embargo, el país expidió el decreto 1320 del 15 de julio de 1998 con el que limitaba la aplicación de la consulta previa con comunidades indígenas y negras en territorios no titulados de manera colectiva pero con impactos sobre estas comunidades. Las Leyes 70 y 90 de 1993 fueron también promulgadas con el ánimo de construir condiciones adecuadas para proteger los derechos económicos, ambientales y sociales de estas comunidades.

Sin embargo, el cumplimiento de muchas de estas normatividades ha sido pobre, y los retos por generar la igualdad de oportunidades se pueden ver claramente reflejados en el diagnóstico de la segunda sección del documento. Es importante resaltar la existencia de decisiones judiciales importantes que ordenan medidas estructurales de políticas públicas para sectores de la población indígena y afrodescendiente victimizada por el conflicto armado (Autos 004 y 005 de 2009 de la Corte Constitucional). Un recuento y diagnóstico de los problemas de cumplimiento y fallas de esta normatividad se pueden encontrar en el *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial* producido por el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de Los Andes y en asocio con la ONIC, la Comisión Colombiana de Juristas, DeJusticia y el Proceso de Comunidades Negras PCN.

También es cierto que en muchos casos las legislaciones, pese a ser muy bien intencionadas en cuanto al objetivo de generar bienestar social en los grupos desventajados, acaban siendo contraproducentes. Un ejemplo de esto se ve en el acto legislativo a favor de las personas en estado de discapacidad en Estados Unidos (el *Americans with Dissabilities Act*) que intentaba limitar la discriminación laboral hacia personas con discapacidades. Esta, lejos de conseguir su objetivo, trajo consigo una caída en la contratación formal de estas personas después de 1993 cuando comenzó a regir la ley, especialmente para adultos entre 21 y 39 años de edad. Entre las posibles explicaciones al fracaso de la medida, estarían el costo adicional para los empleadores de acomodar sus puestos de trabajo a las necesidades de los individuos en estado de discapacidad, así como el temor a incurrir en costos asociados a una posible litigación, en caso de denuncias

de los empleados en discapacidad o de organizaciones en defensa de sus derechos (Acemoglu y Angrist, 2001). Por esto, una lección importante para el diseño de este tipo de legislaciones está en el considerar los posibles efectos colaterales (o de equilibrio general) de las medidas.

Además de los potenciales problemas de efectos no deseados en la legislación es importante tomar en cuenta los costos que implica la aplicación rigurosa de las leyes. En muchos casos la aplicación de las mismas demanda un andamiaje policial y judicial que hoy por hoy no está en condiciones de asumir las responsabilidades funcionales. Por ejemplo, una ley que sancione con cárcel a una persona que actúe de modo discriminatorio demandaría para su correcta aplicación de un número de horas-hombre en policías y jueces que actualmente no es posible asignar. Luego, el efecto colateral que esto tendría es que la sociedad percibiría esta legislación como "letra muerta". Dada la tendencia a razonar por asociación, la sociedad probablemente pasaría a percibir que toda la legislación antidiscriminatoria es "letra muerta" y esto traería efectos contraproducentes para la causa igualitaria. Así las cosas, la lección sobre legislación en estos casos prescribe que resulta conveniente resumir las leyes a un núcleo básico de normas, sobre las cuales exista amplio consenso en la población y se pueda velar estrictamente su cumplimiento.

8.5. Recomendaciones de política para Colombia

> Race and class are rendered distinct analytically only to produce the realization that the analysis of the one cannot proceed without the other. A different dynamic it seems to me is at work in the critique of new sexuality studies.
>
> Judith Butler (1998) "Left Conservatism, II"
> Theory and Event, Issue 2.2.

Al estudiar estas inmensas minorías en su núcleo —que es el ADN—, nos hemos dado cuenta de algo que católicos y koguis, por solo citar a dos comunidades del país, vienen diciendo desde el fondo de los tiempos: todos somos hermanos. Y aunque hay hermanos que son mayores y otros que son menores —en una jerarquía que se basa más en la responsabilidad que en los privilegios—, se ve que la identidad común de toda la humanidad es clara, aún para los que no son genetistas. Nuestra propuesta científica sobre las rutas y los parentescos de los pobladores de esta esquina norte suramericana, está descrita en detalle en los artículos premiados. Nuestra propuesta social es más breve y más explícita: no más razas, no más polaridades; vivamos nuestra propia identidad

> individual en un espectro diverso, continuo y cónico, en el que los extremos se puedan encontrar en su ancestro más profundo que, más allá del naciente brotecito evolutivo que es el *Homo sapiens*, está representado por un organismo unicelular. (Alberto Gómez G., PhD, Ignacio Briceño B., MD PhD, Jaime E. Bernal V., MD PhD. Discurso de aceptación del Premio Alejandro Ángel Escobar en Ciencias, 2011).

En un estudio reciente sobre la exclusión en América Latina, basado en una muestra representativa de más de 3.100 ciudadanos de las seis capitales de Argentina, Colombia, Costa Rica, Perú, Venezuela y Uruguay, se encontraba que la probabilidad de estar de acuerdo con frases como *En general, las mujeres tienen menos capacidad que los hombres para tener cargos importantes en el trabajo* estaba estadísticamente correlacionada con estar de acuerdo con otras frases como *En general, los indígenas que quieren trabajar deben hacerlo en tareas propias de su raza (cargadores, mensajeros, trabajo doméstico)* y *En general, los afrodescendientes tienen menos capacidad que los blancos para tener cargos importantes en el trabajo* (Cárdenas et al., 2012).

Los estigmas o estereotipos que motivan los procesos de discriminación, estadística o por gustos, pueden estar asociados a esencialismos en las mentalidades de los ciudadanos. Por otra parte, no en pocas ocasiones las categorías de etnia, región o clase social se encuentran tan correlacionadas que un mismo individuo u hogar pertenece a los grupos que dentro de cada categoría se encuentra en desventaja. El caso de la pertenencia étnica y el género es especialmente crítico en este sentido. El reciente estudio sobre la pigmentocracia en América Latina (Urrea et al., 2012) encontró que en Colombia las mujeres de colores de piel más oscuros enfrentan aún mayor discriminación en las dimensiones sociales que generan movilidad social, a pesar de los recientes logros educativos femeninos ampliamente reportados. En dicha encuesta PERLA encontraron que con más frecuencia las mujeres reportan haber escuchado en sus círculos familiares que "había que mejorar la raza", y es en el caso de las mujeres de piel más oscura donde se observan mayores brechas con respecto a hombres en cuanto a calificación del puesto de trabajo, o años de educación. Como dice Butler en el epígrafe de esta sección, en ocasiones será muy difícil separar la exclusión en una categoría sin comprender la exclusión de otra. Este punto será esencial en la aproximación para las recomendaciones de política que presentaremos a continuación.

Mientras tanto, los avances en los estudios genéticos y paleontológicos nos están llevando a la realización de que como tal, el concepto de razas irá desapareciendo aunque los retos por los procesos de intolerancia en un mundo donde la migración intranacional y transnacional continúan

creciendo. Aun así vamos comprendiendo que siendo una sola familia genealógica, vamos a tener que construir nuestras identidades dentro de la igualdad y el respeto por la diferencia. El mandato constitucional y los acuerdos internacionales además así nos lo demandan.

El propósito de esta última sección es el de ofrecer recomendaciones concretas para comenzar a construir, desde el Estado y la sociedad, caminos de inclusión donde la diferencia coexista con la igualdad de oportunidades, derechos y resultados de los diferentes grupos que hemos venido identificando como en desventaja. Sin embargo, no por concretas estas recomendaciones van a ser inmediatistas. Consideramos que el cambio necesario para reducir las inequidades de estos grupos y promover la movilidad social de aquellos en desventaja por sus identidades genéticas, culturales o accidentales debe hacer parte de una estrategia de mayor alcance y profundidad, encaminada al cambio cultural y que se traducirá en cambios en los comportamientos y resultados.

Las propuestas de acción para reducir las inequidades de grupos pueden incluir desde medidas de corto plazo con impactos mediáticos importantes para aumentar la visibilidad del problema, o choques que cambien el acceso a las oportunidades para grupos discriminados, hasta programas de largo alcance que buscan el cambio cultural de una sociedad frente a las desigualdades derivadas de la estigmatización, discriminación y diversas formas de exclusión hacia esos grupos. La sección anterior dio cuenta de una serie de lecciones derivadas de la revisión de estudios que han evaluado la efectividad de medidas para reducir la discriminación hacia estos grupos por género, etnia, orientación sexual o discapacidades.

Así como el enfoque en el diagnóstico se basó en una visión integral acerca de la diversidad y la equidad, vista a lo largo del ciclo de vida, mantendremos aquí esa coherencia al proponer que la meta de lograr la igualdad social en la diferencia debe resultar de un cambio en todos los sectores de lo público, donde precisamente el Estado puede intentar tener un impacto, y no a través de estrategias de corto plazo o sectoriales. Igualmente haremos énfasis en la importancia de anticipar y reducir los efectos acumulativos de las disparidades que se acrecientan a lo largo del ciclo de vida.

Una aclaración, sin embargo, sobre la estrategia de generar recomendaciones más generales en el alcance de las dimensiones que se quieren atacar. Reconocemos que hay medidas concretas relacionadas con grupos particulares que no aplican para las demás categorías, como puede ser el caso de medidas que afectan la inequidad entre hombres y mujeres que

no tendrían por qué ser aplicadas a las inequidades entre grupos étnicos. No por ello vamos a renunciar a que las recomendaciones tengan una coherencia entre ellas y estén de acuerdo con lo que vamos a denominar los "principios de diseño" de política, y como alternativa a proponer fórmulas mágicas.

Las medidas que vamos a recomendar tendrán coherencia con lo que Elinor Ostrom (1990) ha denominado los "principios de diseño institucional" en las políticas públicas. En sus trabajos sobre las instituciones que gobernaban los recursos de uso común en comunidades de diferentes partes del mundo y que se podrían identificar como exitosas, ella detectó una serie de "principios" que explicaban dicho éxito en el largo plazo. Un "principio de diseño" se entiende como *un elemento o condición esencial que ayuda a dar cuenta del éxito de estas instituciones para sostener un Recurso de Uso Común y obtener el cumplimiento de las reglas en uso de generación tras generación de apropiadores* (p.147). Este concepto de "principios de diseño" de las políticas públicas tiene implícito el argumento de que proponer fórmulas "mágicas" específicas en un documento de política como este es riesgoso. Acorde con el enfoque del IAD o "Análisis Institucional y del Desarrollo" (Polski & Ostrom, 1999) creemos que es más apropiado proponer "principios" para diseñar esas medidas que buscarán promover la movilidad social de los grupos en desventaja, pero que serán los actores directamente involucrados en la arena de acción quienes tengan la responsabilidad de definir e implementar los detalles de dichas medidas.

El símil que ha utilizado Ostrom es el de la arquitectura. Los arquitectos aprenden en la universidad una serie de principios generales sobre la construcción de una casa (por ejemplo, cimientos, luminosidad, distribución de espacios o materiales), pero sus maestros no les darán los planos terminados de las casas que construirán. Esos planos resultarán de la negociación entre el arquitecto, el propietario de la casa e incluso las autoridades en urbanismo que impondrán algunas condiciones. Mal haría una facultad de arquitectura en entregar junto al diploma los planos de las casas que su recién egresado va a construir. El trabajo "artesanal" del arquitecto estará en recoger las diferentes inquietudes y reglas para definir en cada caso particular el plan final. Esa "artesanía" de la política pública se ve muy bien descrita en el texto de Vincent Ostrom (1980) *Artisanship and Artifact*. Las organizaciones políticas que diseñan y ejecutan las políticas públicas son esos artefactos que los diseñadores de política, como buenos artesanos, deberán ir adaptando a cada situación. Así pues, no pretende ser nuestro papel en esta sección de recomendaciones el presentar los planos de la casa. Más bien será proponer una serie de principios de diseño

de las políticas que creemos promoverían la movilidad social de los grupos excluidos por su género, etnia, orientación sexual o discapacidad.

8.5.1. Principios de diseño de políticas públicas para la equidad en la diferencia y el enfoque de aplicación de políticas

A partir del enfoque de política descrito antes, hemos agrupado una serie de "principios" de diseño dentro de categorías que pretenden organizar la presentación de las recomendaciones a partir del diagnóstico de la primera y segunda parte y las lecciones aprendidas (tercera parte). Nótese que estos principios no deben ser entendidos como independientes sino todo lo contrario, estos son mutuamente complementarios. Los impactos potenciales de unos se verán reforzados por los impactos de los otros. Más aún, las políticas que se deriven de esta propuesta deberán ser entendidas como políticas adaptativas que van respondiendo a la evaluación en el tiempo de la mezcla óptima de mecanismos. Por ejemplo, las cuotas que se puedan crear para educación superior para aplicantes que vienen de los departamentos principalmente afrocolombianos o indígenas deberán ser entendidas como mecanismos temporales que van acompañados de una inversión proporcionalmente mayor en la educación primaria y secundaria en esos departamentos. En el tiempo se deberán cerrar las brechas y por ende se pueda ir eliminando la necesidad de crear cupos o cuotas especiales para estos estudiantes, lo cual se verificaría en la composición de la población de estudiantes de educación superior proporcional a la composición demográfica nacional.

Los principios que describimos a continuación irán acompañados de recomendaciones o propuestas concretas en cada caso, y cuando lo consideramos pertinente. Las propuestas de acción para el corto plazo que hacemos aquí son derivadas tanto de las lecciones aprendidas como de su coherencia con los principios de diseño.

Para la construcción de estos principios de política nos fundamentamos en el ciclo de vida de los individuos en la medida en que consideramos el papel de los efectos acumulativos de la discriminación a lo largo de la vida de un hogar que por diversas razones cuenta con miembros de un grupo particular de identidad como los que hemos analizado. Por lo tanto, es apenas obvio comenzar por insistir en la importancia de actuar en las etapas más tempranas del ciclo de vida de los individuos y hogares que tradicionalmente han sufrido la discriminación dada su pertenencia a alguno de los grupos mencionados.

A lo largo de su ciclo de vida las personas se abren una serie de oportunidades y desafíos para el desarrollo económico, social y político de ellos y de sus hogares. Estas oportunidades y desafíos no se dan por igual para todos los grupos. De acuerdo con la pertenencia a un grupo de identidad particular, por una combinación de razones históricas, culturales, de azar y de incentivos económicos contemporáneos, los individuos y sus hogares pueden enfrentar oportunidades desiguales en comparación a la mayoría de la población. Esto los coloca en la sociedad en una condición de desventaja. Con una mirada del ciclo de vida (gráfico 8.11) queremos destacar que estos procesos de exclusión tienen *efectos acumulativos* que no sólo hacen difícil la tarea de acortar brechas en la población adulta, sino que también limitan la posibilidad de movilidad de las generaciones futuras si tenemos en cuenta la importancia de la heredabilidad de condiciones socio-económicas en nuestras sociedades. Así, por ejemplo, un acceso desigual a educación primaria o a una nutrición adecuada, cerrará las oportunidades de entrada a la educación superior. Es así como es posible constatar hoy por hoy que los niveles de admisión a las universidades para indígenas y afrodescendientes son inferiores a los del resto de la población. Esto en gran medida corresponde más a una desigualdad

Gráfico 8.11. Etapas del ciclo de vida y los potenciales efectos acumulativos de las inequidades

Fuente: Elaboración propia.

en desempeños académicos (gestada en la primaria y secundaria; y probablemente con raíces en la primera infancia) que a una discriminación explícita del sistema universitario. La admisión a universidades, transparente y meritocráticamente basada en habilidades individuales, de manera implícita acaba contribuyendo a la acumulación de disparidades en el ciclo de vida de las personas.

Es claro también que las desigualdades se pueden presentar no sólo como consecuencia de la pertenencia a un grupo desfavorecido sino por la existencia de otros factores asociados a carencias. Un buen ejemplo de esto es la concentración geográfica de grupos étnicos afrodescendientes en ciertas regiones geográficas como el Chocó biogeográfico (desde Panamá hasta Ecuador). En este caso, tanto el grupo como el territorio están marcados por el acceso limitado y la mala calidad en bienes públicos de salud y educación o servicios públicos y condiciones de vivienda. Esta concentración geográfica de muchas de las disparidades que hemos descrito podría facilitar en algunos casos la focalización de políticas inclusivas para la movilidad social de los grupos étnico-raciales.

A continuación enumeramos los principios de diseño de política que hemos identificado y que creemos podrían generar los procesos incluyentes de corto y largo plazo para la reducción de estas brechas.

8.5.1.1. Principio 1: Cuanto más temprano, mejor

Sobre los efectos acumulativos de la discriminación y la costo-efectividad de intervenir en las primeras etapas del ciclo de vida

Dentro de la misma lógica sobre el proceso de acumulación del capital humano y su impacto sobre el bienestar (Heckman, 2008; capítulo 3 de este libro), postulamos que atacar las brechas en edades más tempranas es más costo-efectivo que intentar reducirlas más tarde en el ciclo de vida. Nos referimos a atacar las brechas entre los grupos en varias escalas o niveles. La atención en salud, educación o nutrición muestra inequidades importantes por grupos étnicos que deberían ser atacadas especialmente al focalizar en hogares con mayores cantidades de menores en primera infancia. Las economías de escala en el medio urbano deberían favorecer especialmente a la población negra que en su mayoría habita en ciudades, pero al mismo tiempo se podría aprovechar la mayor organización política de los resguardos indígenas y el sistema de transferencias de esas jurisdicciones especiales para fortalecer la atención a la primera infancia en estos grupos.

Otro frente de trabajo en las etapas tempranas se refiere a la reducción de estigmas y estereotipos hacia los grupos sujetos a discriminación de los varios tipos que hemos discutido. De nuevo, pareciera que el costo-efectividad de reducir los estigmas innecesarios o no justificables es menor en las primeras etapas del ciclo de vida. En un estudio reciente sobre estereotipos y categorías étnicas entre niños judíos y árabes en Israel se encontró que la exposición temprana a niños del otro grupo étnico reducía los sesgos esencialistas en contra del otro, y precisamente porque el contacto con el otro aumentaba la consciencia de su existencia. En otras palabras, la exposición temprana a la diversidad inter-cultural aumentaba la visibilidad del otro y reducía los sesgos contra el otro grupo (Deeb et al., 2011). Otra estrategia que puede tener resultados se menciona en Fairlie et al. (2011) donde muestran que el desempeño académico de los estudiantes de minorías aumenta cuando el maestro pertenece a las mismas minorías dado el efecto de ejemplo y aspiración.

Más aún, se puede aprovechar enormemente el sistema educativo para la construcción de las condiciones para el cambio cultural que reduzca la discriminación. En el estudio ya mencionado sobre los estigmas y estereotipos en seis ciudades latinoamericanas (Cárdenas et al., 2012) se encuentra que, después de controlar por niveles de ingresos y posición socio-económica, aquellos con más años de educación estaban menos de acuerdo con las frases que reflejaban estigmas contra las mujeres, indígenas, Rrom, afrodescendientes, homosexuales, entre otros.

En este sentido, intervenciones en los primeros años de la infancia y la edad escolar podrían tener efectos robustos y persistentes en la eliminación de las fuentes de discriminación en los sesgos que puedan ser transmitidos a través de las familias o los vecindarios. Incluso se abre una pregunta interesante para aprender de "experimentos naturales" como el derivado del desplazamiento forzado de la población negra que ha tenido que migrar, aumentando la demanda por cupos escolares en el sistema de educación pública de las ciudades que están acogiendo a estos grupos. Una medición de percepciones y estereotipos hacia ciertos grupos étnicos por parte de niños y adultos en una muestra donde se varíe el grado de absorción de población de otros grupos étnicos antes no presentes permitiría probar la hipótesis del contacto donde la exposición a otros grupos reduciría los sesgos esencialistas en contra de ciertos grupos.

Una estrategia para evaluar la importancia de crear ambientes de inclusión en la diferencia sería hacer el seguimiento a la llegada a las escuelas, barrios y espacios laborales de niños y adultos afrocolombianos que han migrado por razón del desplazamiento forzado a ciudades receptoras y

tradicionalmente menos acostumbradas como Bogotá. Si se detectan procesos de segregación espacial o laboral típicos en estos casos, es de total urgencia comenzar a aplicar intervenciones para frenar esos procesos de segmentación que mantendrían o incluso agravarían las brechas entre unos y otros.

8.5.1.2. Principio 2: Atacar las inequidades regionales contribuye a reducir las inequidades de grupos indígenas y afrocolombianos

Muchas de las inequidades observadas entre grupos étnicos están altamente correlacionadas con la ubicación geográfica donde habitan estos grupos.[14] Quienes se autodenominan como indígenas y como afrodescendientes en el censo perciben y evidencian condiciones de bienestar inferiores en una multiplicidad de dimensiones a lo largo de su ciclo de vida como se evidenció en la segunda parte de este documento. Estas brechas de bienestar están representadas también en ciertas regiones o departamentos donde habitan comunidades indígenas y negras. Así, una manera costo-efectiva de focalizar inversiones con fines redistributivos debería basarse en una estrategia territorial de desarrollo. Las inversiones en infraestructura y desarrollo de capital humano focalizadas en territorios menos favorecidos no solo permitirán generar mayor equidad, sino que también, en muchos casos, prometen tener mayores retornos por unidad invertida. Tal como mencionáramos en la sección de lecciones aprendidas también, estos territorios tienen un gran potencial de inversión para la explotación de sus recursos naturales. Entonces la coordinación de inversiones en desarrollo de capital humano con las que se realicen en emprendimientos extractivos es crucial tratando siempre de evitar caer en la "maldición de los recursos naturales" temida en contextos similares de otras latitudes.

Hay, sin embargo, particularidades a tener en cuenta en este punto: la mayoría de la población indígena habita entornos rurales mientras que la mayoría de la población negra habita centros urbanos. La historia de ocupación precolombina del territorio y de cambio institucional derivado de los últimos cinco siglos hace que se tengan hoy procesos más consolidados de manejo y ocupación de resguardos indígenas que la apenas naciente formalización de los títulos colectivos negros con historias de dominación y organización social diferentes.

14 Para mayor detalle sobre inequidades regionales en el país, ver el capítulo 10 de este libro.

Es probable que al medir algunos indicadores convencionales de bienestar como el acceso a ciertos servicios públicos, el material del piso del hogar o la participación en el mercado formal se mantengan brechas como las reportadas al comienzo de este documento al comparar a indígenas frente a otros grupos. Sin embargo existen otros indicadores donde las brechas no son justificables en la sola razón de ocupación rural de los indígenas, como puede ser el caso de nutrición, o salud básica.

8.5.1.3. Principio 3: Las cuotas, acción afirmativa y discriminación positiva pueden reducir las inequidades si se complementa con otras estrategias de más largo alcance y si se limitan en el tiempo, de acuerdo con resultados

La agenda de políticas en busca de equidad no es nueva, ni en el mundo (desarrollado y en desarrollo), ni en Latinoamérica, ni en Colombia. Nuestras sociedades han visto esfuerzos de larga data orientados hacia la búsqueda de equidad, especialmente en los temas de género (que será materia de discusión en el capítulo correspondiente) y étnico-raciales (que discutiremos aquí). En tal sentido, uno de los ejemplos sobresalientes ha sido la instauración de cuotas para poblaciones indígenas y afrodescendientes en diferentes ámbitos: en los parlamentos nacionales, en la educación superior o en la carrera judicial, entre otros. Si bien estas pueden mostrar logros importantes (oportunidades ampliadas y visibilidad para los grupos que se intenta favorecer con consiguientes cambios en estigmatizaciones hacia ellos), también estas muestran resultados no deseados (al introducir distorsiones dentro de los mecanismos de libre competencia).

Reconocemos que la afiliación a un grupo de identidad a través de autorreconocimiento, por ejemplo étnico-racial, puede traer incentivos perversos al sobrerreporte para acceder a unos beneficios. Este es un problema común en muchas políticas focalizadas y por ello debe ser motivo de atención a los procesos de validación de la información con otras fuentes. En la medida en que los programas focalizados inviertan esfuerzos en las zonas geográficas de mayor concentración de los grupos étnico-raciales con mayor rezago, menor será la necesidad de realizar acciones de discriminación positiva por personas. Es importante en este sentido que en el corto plazo el Ministerio del Interior y Justicia avance en la generación de los listados censales de grupos indígenas y afrodescendientes con el fin de facilitar el trabajo de los proyectos focalizados del gobierno y así poder hacer seguimiento al impacto de las estrategias de reducción de pobreza en estos grupos particulares.

Reconociendo la existencia de pros y contras, lo mejor que se puede plantear como principio dentro de este conjunto de recomendaciones es buscar explotar de la mejor manera posible los beneficios de la discriminación positiva. Esto se puede lograr dándole mucha visibilidad a las acciones afirmativas, sea por lo masivo (con muchos beneficiarios) o por el alto perfil de las posiciones (asignando cupos de alto rango en los escalafones para los grupos que se pretende beneficiar). Puesto que los beneficios de estas políticas no vienen como "almuerzo gratis", es necesario también un trabajo de concientización con los agentes involucrados para que asuman los costos de manera colaborativa. Para esto resulta importante diseñar estas políticas como herramientas temporales, con objetivos concretos en ciertos plazos y sin mayor intención de perennizarse.

Un ejemplo de acciones afirmativas de este estilo es el apoyo a grupos indígenas y afrodescendientes para completar la educación secundaria, dada la alta deserción en ese rango de educación. Por ejemplo, La Guajira, Córdoba y Chocó, con poblaciones indígenas y negras mucho mayores, muestran tasas de deserción cuatro veces más altas que en Bogotá y el interior del país (García et al., 2010). Por apoyo nos referimos a programas de atención especial a los niños que están en riesgo de desertar, a través de actividades extracurriculares y de apoyo familiar que han mostrado una efectividad alta en reducir la deserción escolar. De nuevo, hacemos énfasis en el Principio 1 sobre el bajo costo de atacar las inequidades más temprano en el ciclo de vida.

En este sentido vemos las cuotas por identidad de grupo como un mecanismo que debe implementarse en combinación con las demás medidas que hemos mencionado en estos principios. Un sistema de cuotas para grupos étnicos para acceso a espacios como la educación superior, o los cuerpos legislativos locales o nacionales tendrá que estar por una parte complementada con una inversión directa en las etapas tempranas o en las regiones de origen de los grupos discriminados. Las cuotas creadas deberán estar diseñadas de manera adaptativa y con plazos de evaluación y terminación una vez se detecten reducciones de las brechas deseadas. De esta manera las expectativas de los grupos discriminados no estarán determinadas por una condición de discriminación positiva incondicional sino por un proceso de promoción limitado en el tiempo hasta lograr que a través de los procesos de contacto se logre una complementariedad entre la acción afirmativa y el cambio cultural derivado de la exposición de los grupos discriminados en los espacios de desempeño social. Si esos procesos del empujón en la dirección correcta a través de la acción afirmativa y las estrategias de cambio cultural operan de manera

complementaria, la composición demográfica de los grupos mencionados se deberá reflejar en los diferentes ámbitos a medida que avanzan los individuos a lo largo de su ciclo de vida, es decir, participación demográfica en educación primaria, secundaria y superior, logros en calidad de esa educación, participación en el mercado laboral, en la distribución de ingresos o el acceso a activos productivos, participación de los avances de la vida urbana y rural y calidad de vida en su vida de adulto mayor.

Las acciones afirmativas o de discriminación positiva que se implementen deberán tener un carácter de temporalidad basado en la evaluación y cambio real que se logre a lo largo de su ejecución. En el espíritu de las "cláusulas de atardecer" (*sunset provision*), es necesario que estos programas tengan provisiones para terminar su ejecución una vez se considere que la discriminación positiva no es necesaria y así evitar que estos programas pasen a volverse derechos adquiridos, con los problemas que se derivan de ello. De la misma manera como los programas focalizados de reducción de pobreza contienen condiciones de "graduación" de sus beneficiarios, aquí será igualmente necesario crear condiciones de graduación de una comunidad particular o en un ámbito específico en el que ya no será necesario el "empujón" de discriminación positiva.

Por último en este principio de política, y consistente con el Principio 1, creemos que los programas de acción afirmativa y de discriminación positiva deben concentrarse especialmente en la creación de oportunidades más que en la asignación de resultados finales, y que su efectividad en el largo plazo será mayor en la medida en que se ofrezcan en las etapas más tempranas del ciclo de vida.

8.5.1.4. Principio 4: Es necesario reducir estereotipos y estigmas no justificados para promover el cambio cultural en la sociedad frente a los grupos en desventaja

Los estigmas y estereotipos pueden estar detrás de la exclusión y discriminación en las interacciones sociales con individuos de los grupos que hemos incluido en nuestra discusión. Esos estigmas y estereotipos pueden estar originados en la percepción que se tiene del otro en esa interacción, algunas veces refrendada por la realidad, otras no. Más aún, el denominado efecto de la amenaza del estereotipo (*stereotype threat*) puede acrecentar los efectos de discriminación cuando una persona del grupo discriminado reduce su propio desempeño como resultado de hacer explícita su pertenencia al grupo particular (Steele & Aronson, 1995).

Estas percepciones pueden tener origen en experiencias personales, en la transmisión a través de su familia, o en normas sociales que se reproducen en los grupos o redes que lo rodean. Cambiar esas percepciones, sin embargo, es posible y es aquí donde surgen retos importantes de política pública. Un componente importante de este reto es que estos estigmas se manifiestan con mayor frecuencia en la base de la pirámide social, donde hay menores niveles de educación, pero donde precisamente hay también una mayor cantidad de la población y por ende una mayor probabilidad de que las externalidades de redes[15] perpetúen estos procesos.

El concepto de la "hipótesis de contacto" aparece aquí con central importancia para el debate. Desde los años cincuenta se viene construyendo esta hipótesis según la cual el contacto entre grupos aumenta la tolerancia. La evidencia empírica, a partir de la observación o de experimentos, a lo largo de estas décadas pareciera sugerir que efectivamente el contacto intergrupal reduce los prejuicios hacia el otro grupo.

La evidencia apunta también hacia la existencia de grandes retos en el ámbito laboral y productivo dentro de la tarea de disminución de los estereotipos. Atal et al. (2009) para el caso de América Latina, así como Peña y Wills (2011) para el caso particular de Colombia, presentan evidencia de que las brechas salariales entre individuos indígenas y negros por un lado, y mestizos y blancos, por el otro, son más grandes de lo que las características de capital humano de los individuos podrían predecir. Es más, estas brechas son mayores en las empresas de menor tamaño y mayor informalidad.

La evidencia sugiere pues que el espacio de maniobra más grande estará en los niveles de educación e ingresos más bajos, y que a través de la educación y la exposición a la diferencia se podría generar un proceso de cambio de actitudes. Sin embargo, las intervenciones en este sentido tendrán que considerar los riesgos de que una imposición de la heterogeneidad polarice los sentimientos como ha sucedido en otros contextos (Norton et al., 2006) donde la población blanca percibe las acciones de discriminación positiva como juegos de suma cero donde lo logrado por

15 Por "externalidades de redes" nos referimos a que con una mayor población en la base de la pirámide es probable que un individuo reciba más información adicional de personas de su mismo grupo social —y, por ende, en sus redes sociales—, que refuerce sus estereotipos acerca de un grupo particular (por ejemplo, población LGBTI, indígenas, discapacitados, afrodescendientes) que si se compara con grupos más pequeños donde las redes son menos densas.

la población negra ha sido a costa de la población blanca, en lugar de percibirlo como un juego de suma positiva donde los dos grupos pueden beneficiarse de la inclusión.

A partir del concurso de los medios de comunicación y demás actores civiles y del sector privado se podría iniciar un debate para explorar el potencial de este tipo de espacios en los que se puedan construir imágenes más inclusivas de los grupos mencionados en este documento, haciendo un seguimiento de su impacto en los valores y comportamientos. Aprovechar la oferta de televisión regional y de televisión por cable se podría también explorar los efectos diferenciales en las regiones de acuerdo con los estereotipos predominantes frente a la mujer, a la identidad negra o indígena, a las orientaciones sexuales o a las discapacidades. Chong et al. (2008), Chong y La Ferrara (2009), y Everett et al. (2003) han documentado con suficiente rigurosidad los impactos positivos de las telenovelas y radionovelas en el cambio cultural derivado de los estereotipos frente a estas dimensiones de discriminación. Colombia ha hecho intentos como el de la serie "Francisco el Matemático" entre el Canal RCN y el Instituto de Desarrollo Pedagógico de Bogotá en una alianza entre 1999 y el 2003 para reivindicar el rol social del maestro y tocar temas sensibles entre los jóvenes como el embarazo adolescente (Flórez & Soto, 2008), la convivencia, la participación en política y el consumo de alcohol y drogas.

En concreto, proponemos convocar al sector cultural y promover concursos de guiones para la creación de programas de televisión y radio que rompan los estereotipos ya mencionados y explorar los impactos en el cambio de las percepciones que tienen en las diferentes regiones acerca de los grupos de identidad que se han venido mencionando.

8.5.1.5. Principio 5: Es necesario encontrar un balance en la tensión entre el fortalecimiento de las identidades dentro de los grupos y el aislamiento o tensiones entre grupos

Una de las paradojas del problema de la identidad de grupo en una sociedad que pretende ser multicultural es que el fortalecimiento de las identidades intragrupos puede amenazar la misma tolerancia entre grupos, debido a los mecanismos de sesgo por el grupo propio (este efecto se ha denominado *ingroup/outgroup bias*) claramente demostrados en múltiples estudios y en los primeros experimentos de Henri Tajfel (1982). La reivindicación de los derechos de los grupos étnico-raciales, por ejemplo, puede generar procesos de mayor distanciamiento hacia los no miembros del grupo haciendo más difícil la deliberación y la construcción de un contrato social de inclusión en la diferencia.

Esto trae consigo problemas de negociación en el sentido de la economía política que pueden eventualmente generar problemas para alcanzar objetivos comunes de defensa de la identidad en medio de la multiculturalidad. En un entorno de sesgos en pro del grupo y en contra del otro, los diversos grupos entrarían a competir por alcanzar el capital político para ser usado en los parlamentos y en el ejecutivo para conseguir beneficios para su grupo y eventualmente en detrimento del otro grupo. A una escala incluso menor, este ha sido uno de los fenómenos más fuertes en la atomización de los grupos que representan la identidad afrocolombiana en el Pacífico, canibalizando las posibilidades de alcanzar curules en el congreso.

La recomendación aquí está en apoyar la consolidación de movimientos anidados (redes de redes o asociaciones nacionales de asociaciones locales) que permitan converger agendas comunes para poder aumentar la representación en el congreso al menos proporcional a los porcentajes demográficos de estos grupos. Una vez más el debate sobre las cuotas que ya existen en el congreso para las circunscripciones especiales debe hacer parte de una discusión sobre su efectividad (Escandón, 2011) para representar los intereses de las regiones de mayorías indígenas y negras.

Una segunda tensión merece ser mencionada con relación al fortalecimiento y reconocimiento de las identidades grupales. En la medida en que las identidades de grupo se fortalecen y son reconocidas en la sociedad, se pueden aumentar los riesgos de discriminación dentro de los grupos a partir de identidades y derechos individuales que puedan entrar en divergencia con la identidad grupal. El mejor ejemplo se encuentra en las mujeres o las parejas del mismo sexo y las tradiciones culturales que dentro de un grupo vayan en detrimento de la igualdad de género o de la orientación sexual. En la medida en que ciertos grupos fortalezcan sus identidades étnicas y en ellas se generen procesos más excluyentes hacia las mujeres o la comunidad LGBTI se generarán tensiones que bajo el marco constitucional vigente irían en contra del derecho individual, por ejemplo, a la igualdad de género o al libre ejercicio de la personalidad.

8.5.1.6. Principio 6: Evaluar, evaluar, evaluar

Como sucede también en los demás ámbitos de la política pública, el mejor instrumento de propaganda con que puede contar una política es una buena estrategia de monitoreo y evaluación de impactos. En este caso particular resulta de crucial importancia el acompañamiento continuo a los impactos (positivos y negativos) en actitudes y estereotipos, tanto en

la población que está asumiendo los costos de las políticas como en la que está resultando beneficiada de las mismas.

En la sección anterior documentamos una serie de estudios donde se pudo hacer la evaluación de impacto de diferentes políticas. Los ejemplos incluían la evaluación de la introducción de cuotas de minorías o de mujeres en cuerpos legislativos, o el apoyo a minorías étnico-raciales en su desempeño educativo y profesional. En algunos casos estas evaluaciones de impacto fueron capaces de detectar la causalidad en que operan las posibles relaciones entre intenciones, acciones y resultados. Incluso estas evaluaciones pueden también identificar consecuencias no esperadas de las políticas. Las evaluaciones de impacto pueden incluir intervenciones aleatorias (*Random Control Trials*), experimentos controlados de laboratorio o de campo, o encuestas de panel o longitudinales que permitan hacer seguimiento a variables en el tiempo asociadas a estos problemas. En este sentido, será de vital importancia que el Estado promueva y financie la realización de estas evaluaciones de impacto o que incluya la dimensión experimental y de aleatorización en el seguimiento a los programas que se vayan a implementar para reducir las inequidades que se han mencionado aquí. Un ejemplo de programa que involucró el uso de una aleatorización para crear oportunidades de movilidad social para grupos bajo extrema pobreza es el de *Moving to Opportunity* creado en cinco ciudades principales de Estados Unidos donde se asignaron *vouchers* o cupones a 4.600 familias para acceder a vivienda en vecindarios de mejores condiciones sociales y económicas. El diseño del experimento ha permitido evaluar en el tiempo, desde 1994 a 1998, el impacto en varios resultados para estas familias en términos de calidad de la vivienda, estado emocional y psicológico, salud, y educación. Si bien este programa no incluía aspectos explícitamente asociados a pertenencia a un grupo étnico-racial y se enfocaba en la ayuda en vivienda, su diseño experimental y de seguimiento podría dar luces metodológicas para un diseño de programa y su evaluación de impacto.

Para lograr que la evaluación sea exitosa se requieren sistemas de información robustos, creíbles e independientes. De esta manera logramos que la sociedad en general adopte estos indicadores como parte de su apropiación del problema. Como se describirá al final de esta sección, la propuesta de la creación de una agencia del Estado que administre estos sistemas de información e indicadores permitirá cumplir con varios de estos elementos que se proponen a lo largo de las recomendaciones.

Las necesidades de información sobre los indicadores de equidad y diversidad varían de acuerdo con la dimensión y al grupo particular. Como

se presentó en la primera parte del documento, algunos grupos cuentan con mayor visibilidad que otros en la disponibilidad de información y por ende en la posibilidad de permitir evaluaciones y seguimientos al estatus del grupo particular. El ejemplo en el extremo positivo de necesidad y disponibilidad de información es el caso de las diferencias entre hombres y mujeres. Gracias a esta información es posible descomponer los factores que explican las brechas salariales de las mujeres. En el otro extremo está la información sobre la comunidad LGBTI. Debido a la escasez de información sobre este grupo, es muy difícil hacer seguimiento a las dimensiones en que se pueden manifestar las mayores inequidades para esta población.

La información que se mantenga para los diferentes grupos deberá incluir como fuente a los miembros del mismo grupo así como al resto de la sociedad con el fin de hacer seguimiento a los estereotipos que se construyan y que puedan cambiar. Encuestas como LAPOP (Latin American Public Opinion Project, 2010), Latinobarómetro o la Encuesta Mundial de Valores (World Values Survey Association, 2010), cuentan con algunas preguntas relevantes frente a la imagen que tienen los ciudadanos sobre la igualdad entre géneros, o grupos étnico-raciales.

Más aún, las dinámicas demográficas y las transformaciones que está viviendo el país demandan la construcción de instrumentos de medición que sean versátiles y precisos para permitir hacer seguimiento a los cambios demográficos que estarán sufriendo los hogares en los próximos años. El desplazamiento forzado y la migración voluntaria, especialmente de la población negra hacia las ciudades, obligan a mantener la atención sobre los indicadores de bienestar de esta población y sobre la percepción que de ellos tienen otros grupos en las ciudades receptoras. El caso de Bogotá es tal vez el más crítico en este respecto, ya que a diferencia de Cali, Medellín y Barranquilla, tenía menores tasas de llegada de familias afrodescendientes y ahora se ha convertido en la ciudad con mayor concentración de afrocolombianos en el país. En este sentido Bogotá debería ser urgentemente sujeta a un cuidadoso proceso de seguimiento a la inclusión y exclusión así como a la posible segregación en vivienda, empleo y educación.

Dada la alta correlación entre indicadores de pobreza y la pertenencia a los grupos indígenas y negros, se vuelve aún más importante la necesidad de recolectar información en el tiempo sobre la movilidad social de estos grupos. El uso de herramientas de aleatorización en la asignación de recursos y en la implementación de programas permitirá hasta cierto punto romper estos problemas de endogenidad y así poder medir los

impactos reales de las políticas para la reducción de las inequidades entre estos grupos.

Finalmente, consideramos que la divulgación libre de fácil acceso de estos indicadores permitirá procesos sociales adicionales que podrán ayudar a reducir las inequidades de grupos. La construcción de *rankings* públicos sobre el desempeño de ciertos sectores frente a por ejemplo la inclusión de grupos étnico-raciales o al balance de género aumentarían las dinámicas de premio o sanción social de quienes aparezcan en los *rankings*. Ejemplos podrían ser *rankings* por empresas privadas o del Estado en su composición de la planta de personal, o universidades en su composición de profesores y estudiantes.

8.5.1.7. Principio 7: Hay legislación con qué trabajar, pero hace falta reglamentación, implementación y verificación para traducirla en normas sociales aceptadas

El origen de los procesos discriminatorios contra grupos particulares ha tenido en muchas ocasiones explicaciones en la interacción entre leyes y normas sociales, y en muchos casos alimentándose unas a otras. No sería esta la excepción de cómo las leyes crean normas y a su vez las normas crean leyes (Drobak, 2006). Por ejemplo, el Senado de Nigeria recientemente aprobó en plenaria una ley que prohíbe el matrimonio homosexual y que encarcelaría por 14 años a quienes sean encontrados *culpables* de homosexualidad. Paradójicamente, el origen de muchos movimientos políticos en África en contra de la diferencia en cuanto a preferencias sexuales puede explicarse en las leyes de sodomía que implementaran los gobernantes británicos en sus colonias, y que comenzaron con la sección 377 en el Código Penal Indio en 1860, replicándose en las demás colonias británicas de Asia, las islas del Pacífico y África (Human Rights Watch, 2008).

En una buena parte de la legislación vigente se encuentran instrumentos suficientes para atacar las desigualdades de grupo, comenzando por la actual Constitución Política de Colombia de 1991 donde se consagran los derechos fundamentales a la diferencia en múltiples dimensiones ya discutidas. La implementación de las leyes, sin embargo, ha resultado el reto principal. Hay menos información sobre el grado de incumplimiento de las leyes vigentes y el sistema judicial se encuentra con niveles de congestión bien conocidos por todos. En este sentido vemos con preocupación, incluso si ante una demanda de inconstitucionalidad se declarara exequible por la Corte Constitucional, la recién sancionada Ley contra la Discriminación (2011). La judicialización y los castigos legales

a quienes son acusados de actos discriminatorios pueden tener al menos tres efectos negativos. Por una parte está la limitada capacidad de juzgados, estaciones de policía y cárceles para asimilar la cantidad adicional de denuncias en este sentido y el riesgo de contribuir aún más a la congestión de la justicia. En segundo lugar está el riesgo a que la medida genere en los empleadores un mayor temor a la judicialización y litigación y por ende a la menor vinculación de personas de los grupos discriminados, tal como ocurrió con el acto legislativo para las discapacidades (*American Dissabilities Act*) en Estados Unidos que derivó en una reducción de la vinculación laboral de las personas con discapacidades. Más aún, la formulación de leyes como estas que no pueden ser implementadas genera un desánimo en la población y un menor apoyo a su ejecución. En tercer lugar, existe el riesgo de que aquellos que cometen los actos discriminatorios y son sancionados penalmente puedan ejercer posteriormente acciones revanchistas contra sus acusadores, como se detectó en el caso de leyes para sancionar la violencia intrafamiliar en Estados Unidos a través de medidas carcelarias, aumentando la tasa posterior de asesinatos a sus parejas.

Experiencias en los países de la OECD, aunque con contextos diferentes, podrían dar luces sobre los beneficios de la mediación en estos casos, como alternativa a la costosa litigación (Bassanini y Saint-Martin, 2008). Aprender las lecciones de las instancias de mediación en el caso de la justicia comercial y a través de las cámaras de comercio en el país podría dar luces de su aplicabilidad y efectividad en nuestro contexto y para casos de menores pero frecuentes grados de discriminación por el color de piel, discapacidad, orientación sexual o pertenencia a un grupo étnico.

Más que buscar siempre una sanción penal a la discriminación, deberíamos trabajar en conseguir que nuestras sociedades le den una sanción moral a ella, y que ello lleve con el tiempo al cambio en los estereotipos y estigmas que como bien discutimos en la sección anterior explican buena parte de las discriminaciones. En ocasiones incluso sanciones penales ejemplares pueden tener un impacto indirecto sobre el cambio cultural. El costo esperado a la sanción moral de los vecinos y pares debería tener un impacto más duradero y un menor costo de implementación para el ya congestionado aparato judicial. Para poder establecer el poder de la sanción moral por parte de la sociedad es necesario desarrollar estudios sistemáticos de seguimiento a estas normas a través de instrumentos de evaluación de impacto y herramientas experimentales que permitan detectar la causalidad y factores que estarían afectando la internalización de estas leyes en normas.

Sin embargo, no desconocemos la importancia de establecer en algunas ocasiones sanciones penales o pecuniarias ejemplares en casos de alta visibilidad e impacto en la opinión pública con el fin de enviar una señal a la sociedad de que el aparato jurídico y gubernamental cuenta con los dientes necesarios para enfrentar casos de discriminación. En este sentido, la generación de sanciones graduales y proporcionales tendría más sentido que la judicialización y encarcelamiento de cada caso individual de discriminación. Multas y sanciones penales a patrones recurrentes de discriminación, y proporcionales a la falta, deberían tener la ventaja de no acumular procesos aislados y concentrarse en los procesos sistemáticos de exclusión.

8.5.2. Lecciones, principios y una propuesta para la creación de una entidad del Estado con funciones de monitoreo, investigación y sanción en los temas de equidad y diversidad para el cambio cultural y la inclusión en la diferencia

Basados en las necesidades de información resumidas en la primera parte, el diagnóstico de la segunda parte, y las lecciones aprendidas de la tercera, así como las recomendaciones de esta última sección, creemos que una *estrategia integradora* de muchas de estas propuestas se podría resumir en la creación de una entidad técnica del más alto nivel e independencia que se encargara de estas tareas de monitoreo y promoción de la equidad y la diversidad. El nombre propuesto para la entidad sería el de la Superintendencia de Seguimiento a la Equidad y la Diversidad (SUPERSED) para el monitoreo y promoción de la equidad y la diversidad. Esta entidad tendría cinco grandes objetivos:

- *Generar más conocimiento.* Mejorar el conocimiento en el país sobre la discriminación a través de la recolección de información e investigación sobre la discriminación.
- *Visibilizar el problema.* Divulgación sobre los niveles de discriminación o brechas entre grupos de identidad.
- *Monitoreo preventivo.* Elegir y monitorear sectores de la actividad privada y pública donde existen mayores riesgos y en ellos realizar campañas preventivas contra la discriminación.
- *Evaluar* las políticas y programas contra la discriminación.
- *Sancionar* casos ejemplares de discriminación.
- *Diseñar* programas de inclusión en la diferencia.

Con respecto al primer objetivo, su papel será el de recolección de información y de investigación con los más altos estándares técnicos para generar información pública sobre el desempeño de los diferentes sectores de la sociedad frente al respeto por la igualdad y la diversidad. Esta entidad contaría con un equipo técnico y multidisciplinario que haría uso de herramientas estadísticas y experimentales para detectar los procesos de discriminación en cualquiera de las categorías ya vistas. Un ejemplo similar estaría en la Superintendencia de Industria y Comercio que con un equipo pequeño pero de alto nivel mantiene sus radares prendidos para detectar casos que violen los principios de competencia en los principales mercados y con un énfasis en defender los derechos de compradores y vendedores a una competencia justa y sana. El argumento principal de esta entidad ha sido el que a partir de mercados competitivos la sociedad gana como un todo a través de precios y cantidades que son socialmente eficientes, reduciendo las pérdidas por la competencia desleal o injusta. Otro organismo del cual se podrían derivar lecciones aprendidas es el SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) en Chile, ente que recibe quejas y denuncias, realiza las investigaciones pertinentes y denuncia ante los entes de justicia, pero no tiene capacidad de multar o sancionar.

Una experiencia más sobre la cual se podrían derivar lecciones para el diseño de esta agencia del Estado que aquí proponemos es la *Equal Employment Opportunity Commission* en Estados Unidos, con funciones de procesar e investigar quejas individuales de discriminación. Su carácter es administrativo y no judicial y en ese sentido tiene la ventaja de imponer sanciones administrativas pecuniarias antes que judiciales. Esto la hace más ágil frente a la limitada capacidad de la rama judicial para procesar todos los casos.

Estos argumentos sustentan, desde una perspectiva de creación de bienestar neto para la sociedad, la creación de la agencia que proponemos aquí. No solamente la entidad estaría luchando por hacer cumplir los mandatos legales y constitucionales, sino que su logro traería beneficios netos para la sociedad. Ser inclusivos reduce los costos de transacción derivados de la discriminación, reduce los costos de seguridad derivados de la exclusión y aumenta los espacios para la movilidad social reduciendo así los costos sociales de la pobreza y la desigualdad.

Nuestra propuesta estaría encaminada a que esta entidad se encargara de generar información para promover el premio y sanción social de los actores que mejor y peor desempeño tienen en la inclusión de los grupos aquí analizados. A través de los medios de comunicación mantendría vigente los temas más importantes de la equidad y la diversidad en los

diferentes sectores privados y estatales. La creación de *rankings* periódicos y de premios a la inclusión en diversos sectores, así como la divulgación de buenas prácticas, permitirían difundir el cambio de actitudes y de estereotipos o estigmas que como discutimos en la tercera parte del documento generan buena parte de los procesos de inequidades.

Este organismo tendría entre otras las siguientes funciones más específicas:

- Creación, mantenimiento y divulgación de indicadores de inclusión social por género, orientación sexual, grupos étnico-raciales, y discapacidades para aumentar la visibilidad de las diferencias de grupo que tienen efectos sociales negativos a lo largo del ciclo de vida de los hogares. A partir de la recopilación de fuentes que hemos detectado en este trabajo se podría comenzar la compilación y homologación de estas fuentes para construir bases de datos que se irían alimentando y actualizando para generar series de tiempo comparables. En preparación hacia el censo 2015 sería importante que esta agencia contribuyera a encontrar la mejor estrategia posible para llegar a un acuerdo en la forma como se recolectará la información para hacer seguimiento a los grupos de acuerdo con sus identidades que hemos discutido aquí.
- Aumentar la divulgación de las mejores y peores prácticas en el sector público y privado para la inclusión de grupos en desventaja y la generación de proyectos con enfoque diferencial.
- Creación de concursos o *rankings* anuales de los mejores en la inclusión, tanto en el sector privado como público.
- Denuncia de malas prácticas ante las entidades competentes, o investigación y sanción administrativa de casos que representen patrones críticos de discriminación.
- Realización de estudios de evaluación de impacto y de experimentos o auditorias experimentales para detectar procesos de exclusión o discriminación en las diferentes categorías de identidad de grupo que hemos discutido en este y el otro documento sobre desigualdades entre mujeres y hombres.

Los detalles jurídicos y administrativos acerca de la configuración de una agencia de este tipo deberían ser parte de la discusión en el congreso y el ejecutivo, pero manteniendo el conjunto de "principios de diseño institucional" discutidos en esta última sección del documento. Sugerimos que para su constitución se convoque un comité asesor conformado con profesionales del más alto nivel académico en las áreas del derecho, antropología, economía, psicología y estadística.

Un primer paso para el diseño de esta entidad o agencia es el de recoger las experiencias de las agencias que están dispersas actualmente en diferentes ramas del Estado. Entre otras están la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura,[16] la Dirección de Asuntos Indígenas, Minorías y Rrom[17] y la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras[18] del Ministerio del Interior, y programas presidenciales como la Alta Consejería para la Mujer. Las funciones y programas actuales de estas entidades concuerdan en buena medida con los objetivos de una política de defensa de la igualdad en la diferencia. En la Dirección de Poblaciones del Ministerio de Cultura, por ejemplo, hay programas específicos relacionados con la comunidad LGBTI, la población en discapacidad y los pueblos indígenas, afrodescendientes y Rrom gitano. Por otra parte las dos direcciones del Ministerio del Interior y Justicia tienen hoy funciones de apoyo a la política pública con relación a estos grupos particulares.

Es muy probable que dentro de estas agencias exista parte del capital humano técnico, además del conocimiento jurídico necesario para una política de inclusión en la diversidad. Sin embargo, las funciones y recursos actuales de estas entidades les da poca capacidad de intervención, o de control y sanción en los procesos de discriminación y por ello la propuesta de crear una entidad que al igual que otras superintendencias tenga la capacidad técnica así, como el poder jurídico para asumir las funciones que hemos mencionado. La Superintendencia de Seguimiento a la Equidad y la Diversidad que aquí se propone podría recoger estos aprendizajes acumulados y un equipo humano que podría asumir las funciones de seguimiento, control, educación y sanción que estamos proponiendo.

16 http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=1156

17 http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=441&idcompany=2&idmenucategory=52

18 http://www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1428&idcompany=2&idmenucategory=71

Referencias

Abreo, A. C., Antonio, E. F., Lam, Y., & Rodríguez-Garavito, C. (2011). La disputa por los recursos naturales en los territorios afrocolombianos. El caso de Buenos Aires y Suárez (Cauca) desde una perspectiva de derechos humano. *Justicia Global* 5. Observatorio de Discriminación Racial.

Acemoglu, D., & Angrist, J. (2001). Consequences of employment protection? The Case of the Americans with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, *109,* 915-957.

Akerlof, G. A., & Kranton, R. E. (2000). Economics and Identity. *The Quarterly Journal of Economics*, *115*(3), 715-753.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Planeación, Dirección de Diversidad Sexual (2010). *Encuesta a personas de los sectores LGBT de Bogotá: Línea Base de la política LGBTI*.

Almond, D., & Currie, J. (2010). Human capital development before age five. *NBER Working Paper* 15827. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research

Angulo, R. C., Díaz, Y., & Pardo, R. (2011). Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. *Archivos de Economía* 009228, Departamento Nacional de Planeación.

Aparicio, M. L., Carrasquilla G., Castro, R., García, S., Gómez, A., Martínez, S., …Peñaranda, A. (2009). *La discapacidad en el contexto del Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia: Lineamientos, epidemiología e impacto económico*. Fundación Saldarriaga Concha y Fundación Santa Fe de Bogotá. Recuperado de http://mesadesplazamientoydiscapacidad.files.wordpress.com/2010/05/doc-fundac-2009.pdf

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia). (2011). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010*. Bogotá.

Atal, J. P., Ñopo, H., & Winder, N. (2009). *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage gaps in Latin America at the Turn.* IDB Working Papers.

Bassanini, A., & Saint-Martin, A. (2008). *The price of prejudice: labour market discrimination on the grounds of gender and ethnicity*, Working Papers halshs-00312794.

Beaman, L., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2009). Powerful women: does exposure reduce bias? *The Quarterly Journal of Economics*, *124*(4), 1497-1540.

Bertrand, M., & Mullainathan, S. (2004). Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiment on labor market discrimination. *American Economic Review*, *94*(4), 991-1013.

Bhavnani, R. R. (2009). Do electoral quotas work after they are withdrawn? Evidence from a natural experiment in India. *American Political Science Review, 103*(1), 23-35.

Butler, J. (1998). Left Conservatism, II. *Theory and Event*, 2(2).

Cárdenas, J. C. (2009). *Dilemas de Lo Colectivo: Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común.* 2ª reimpresión. Bogotá: Ediciones UniAndes.

Cárdenas, J. C., Ñopo, H., & De Roux, N. (2012). *Unjustified discrimination in Latin America*. Sin publicar.

Castillo, M., Petrie, R., & Torero, M. Ethnic and social barriers to cooperation: Experiments studying the extent and nature of discrimination in Urban Peru. En H. Ñopo, et al. (Eds). *Discrimination in Latin America. An Economic Perspective* 2010. Washington: World Bank.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE, (2010). *Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes.* Bogotá: UniAndes. http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/

Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as policy makers: evidence from a randomized policy experiment in India. *Econometrica*, *72*(5), 1409-1443.

Chen, L. J. (2010). Do gender quotas influence women's representation and policies? *The European Journal of Comparative Economics, 7*(1), 13-60.

Chin, A., & Prakash, N. (2011). The redistributive effects of political reservation for minorities: Evidence from India. *Journal of Development Economics, 96*, 265-277.

Chong, A., & La Ferrara, E. (2009). La Television and Divorce: Evidence from Brazilian Novelas. *IDB Working Paper* No. 548. Recuperado de http://ssrn.com/ abstract=1820936.

Chong, A., Duryea, S., & La Ferrara, W. (2008) *Soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil.* Recuperado de http://ssrn.com/abstract=1142167

Colombia, Congreso de la República. (2011). Ley 1450, Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014 (16 junio 2011).

Colombia, Ministerio de la Protección Social. (2011). *Encuesta Nacional de Salud Pública.* Recuperado de http://www.minsalud.gov.co/salud/PAginas/EncuestaNacionaldeSaludPublica.aspx

Comisión de Seguimiento de la Política Pública sobre Desplazamiento, CODHES. (2008). *Encuesta Nacional de Verificación (ENV) del Goce Efectivo de Derechos de Personas en situación de Desplazamiento*

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. *Documento CONPES*. N° 3660.

Constitución Política de Colombia. (1991). Bogotá: Legis.

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). (2008). *Afrocolombianos desplazados, un drama sin tregua.* Recuperado de http://www.codhes.org/index.php?option=com_content&task=view&id=157.

Cortes, D., & Ñopo, H. (2010). *Entes Territoriales: modelos de gestión y resultados educativos. Nota técnica*. Mimeo. IADB.

Deeb, I., Segall, G., Birnbaum, D., Ben-Eliyahu, A., & Diesendruck, G. (2011) Seeing isn't believing: the effect of intergroup exposure on children's essentialist beliefs about ethnic categories. *Pers Soc Psychol, 101*(6), 1139-1156.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2006). *Gran Encuesta Integrada de Hogares.* Recuperado de http://www.dane.gov.co/ index.php?option=com_content&view=article&id=121&Itemid=67

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica.* Bogotá. Recuperado de: http://www.dane.gov.co/ files/ censo2005/etnia/sys/ colombia_nacion.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008a). *Censo general 2005. Nivel nacional.* Bogotá: Dirección de Difusión, Mercadeo y Cultura Estadística, DANE. Recuperado

de http://www.dane.gov.co/censo/files/ libroCenso2005nacional.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008b). *Encuesta de Consumo Cultural.* Recuperado de http://www.dane.gov.co/ index.php?option=com_content&view=article&id=107&Itemid=78

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2008c). *Encuesta de Cultura Política.* Recuperado de http://www.dane.gov.co/ index.php?option=com_content&view=article&id=109&Itemid=113

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2010). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida.* http://www.dane.gov.co/index.php? option=com_content&view=article&id=1159&Itemid=66

Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Social (2002). *Sistema de Identificación Potenciales Beneficiarios (SISBEN II)*. Bogotá: DNP.

Drobak, J. N. (Ed.). (2006). *Norms and the Law.* Cambridge University Press. 1st edition.

Duflo, E. (2005). Why Political Reservations? *Journal of the European Economic Association, 3*(2-3), 668-678.

Dunning, T. (2010) *Do quotas promote ethnic solidarity? Field and Natural Experimental Evidence from India.* Mimeo.

Econometría Consultores. (2010). *Construcción de la línea de base de la política pública para la garantía plena de Derechos de las personas de los sectores LGBT*. *Informe Final*. Secretaría Distrital de Planeación. Julio, Bogotá D. C.

Escandón, V. (2011). *Circunscripciones especiales indígenas y afro (1991-2010). Cuestionamientos a la representación identitaria en el Congreso de Colombia.* Bogotá: Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO).

Everett, M., Vaughan, P.W., Swalehe, R., Rao, N., Svenkerud, P., Sood, S. (2003). Effects of an entertainment-education radio soap opera on family planning behavior in Tanzania. *Studies in Family Planning*, *30*(3), 193-211.

Fairlie, R., Hoffmann, F., & Oreopoulos, P. (2011). A community college instructor like me: race and ethnicity interactions in the classroom. *nber Working Paper Series No. 17381*.

Flórez, C. E., Medina, C., & Urrea, F. (2003). Los costos de la exclusión social por raza o etnia en América Latina y el Caribe. *Coyuntura Social* (29), 46-72.

Florida, R. (2003). The economic geography of talent. *Annals of the Association of American Geographers, 92*(4), 743-755.

Forero, J. (2002). La economía campesina colombiana 1999-2001. *Cuadernos Tierra y Justicia, 2*, 6.

Freeman, J. B., Penner, A. M., Saperstein, A., Scheutz, M., & Ambady, N. (2011). Looking the Part: social status cues shape race perception. *PLoS one, 6*(9).

Galindo, C. (2011). *Análisis del embarazo y la maternidad durante la adolescencia: Diferencias a nivel socioeconómico.* Tesis de grado Magíster. Manuscrito sin publicar.

García, S., Fernández Monsalve, C., & Sánchez, F. (2010). *Deserción y Repetición en los primeros grados de la básica primaria: factores de riesgo y alternativas de política pública.* Proyecto Educación Compromiso de Todos. Bogotá.

Gómez Gutiérrez, A., Briceño Balcázar, I., & Bernal Villegas, J. E. (2011). *Patrones de identidad genética en poblaciones contemporáneas y precolombinas.* Discurso de aceptación del Premio Alejandro Ángel Escobar en Ciencias.

Gutiérrez, M. (2011). *¿Cuánto cuesta tener una discapacidad en Colombia?* Tesis de grado. Universidad de los Andes.

Heckman, J. (2008). *The case for investing in disadvantaged young children'. cesi fo dice Report. N° 2.* Recuperado de http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/ docs/1/1192974.PDF

HerMajesty'sGovernment,CabinetOffice.(2011).*Openingdoors,breaking barriers: a strategy for social mobility.* Recuperado de http://www.parliament.uk/deposits/depositedpapers/2011/DEP2011-0616.pdf

Hernández-Jaramillo, J., & Hernández-Umaña, I. (2005). Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia. *Revista de Salud Pública, 7*(2), 130-144.

Hoff, K., & Pandey, P. (2006). Discrimination, social identity, and durable inequalities," *American Economic Review*, *96*(2), 206-211,

Human Rights Watch. (2008). *This alien legacy: the origins of "Sodomy" laws in British Colonialism*.

Ibáñez, A. M. (2009). *El desplazamiento forzoso en Colombia: Un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2010) *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN). (2010)*. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/NormatividadC/ENSIN1.

Jensen, R. T. (2010). Economic opportunities and gender differences in human capital: experimental evidence for India. *National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series 16021*.

Jones West, K. (2011). *The effects of decentralization on minority inclusion and democratic values in Latin America.* Americas Barometer.

Kim, Y. C., & Glenn, L. (2009). *Group reputation and the dynamics of statistical discrimination.* MPRA Paper 18765.

La Rota, M., & Santa, S. (2011) *Las personas con discapacidad en Colombia: Una mirada a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.* Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (De Justicia). Recuperado de http://www.dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=248

Latin American Public Opinion Project (LAPOP). (2010). *The Americas Barometer*. Recuperado de http://www.vanderbilt.edu/lapop/survey-data.php

Melguizo, T. (2010). Are students of color more likely to graduate from college if they attend more selective institutions? Evidence from a cohort of recipients and nonrecipients of the gates Millennium Scholarship Program. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 32*(2), 230-248.

Ministerio de Educación Nacional. (2011). *Estadísticas sectoriales*. Recuperado de http://201.234.245.149/seguimiento/estadisticas/

Ministerio de la Protección Social. (2007). *Encuesta Nacional de Salud.* Disponibleenhttp://www.minproteccionsocial.gov.co/salud/Paginas/EncuestaNacionaldeSaludPublica.aspx

Näslund-Hadley, E., & Binstock, G. (2011). *The Miseducation of Latin American girls: poor schooling makes pregnancy a rational choice*, No 8693, IDB Publications, Inter-American Development Bank. Recuperado de http://econpapers.repec.org/RePEc:idb:brikps:8693.

Norton, M. I., Sommers, S. R., Apfelbaum, E. P.., Pura, N., & Ariely, D. (2006). Color Blindness and Interracial Interaction. *Psychological Science, 17*(11), 949-953.

Observatorio de Discriminación Racial (2009) *Informe alternativo al decimocuarto informe presentado por el Estado colombiano al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*. Universidad de Los Andes, Proceso de Comunidades Negras y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - DeJusticia, Autoridad Nacional del Gobierno Indígena - ONIC y Comisión Colombiana de Juristas. (2009).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2008). *The right to education*. Paris.

Ortiz S. R. (2005). *Inequidad étnica y racial en la afiliación al régimen subsidiado de salud en Colombia.* Tesis de grado obtenido no publicada. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action.* Cambridge University Press.

Ostrom, V. (1980). Artinsanship and Artifact. *Public Administration Review*, *40*(4), 309-317.

Peña, X., & Wills, D. (2011). *Ethnic earnings gap in Colombia: the role of historical legacies.* Unpublished.

Peña, X., Cárdenas, J. C., Ñopo, H., Castañeda, J. L., Muñoz, J. S., & Uribe, C. (2012). *Mujer y movilidad social*. Misión de Movilidad Social y Equidad. DNP. Borrador.

Polski, M. M., & Ostrom, E. (1999) *An institutional framework for policy analysis and design.* Working Paper W98-27, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). *Los afrocolombianos frente a los objetivos de desarrollo del milenio*. Bogotá.

Rodríguez, C & Sánchez, F. (2010). *Books and guns: The Quality of Schools in Conflict Zones. Documentos CEDE 2010-38.* Universidad de los Andes – CEDE.

Rodríguez, C., Alfonso, T., & Cavelier, I. (2009). *El desplazamiento afro. Tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Sarmiento Gómez, A. (2010). *Situación de la Educación en Colombia. Preescolar, básica, media y superior*. Informe para el proyecto Educación un compromiso de todos. Fundaciones Saldarriaga-Concha, Corona y Restrepo Barco, Corporación Región de Medellín, Unicef, Centro de Investigación y Formación en Educación y Observatorio de Educación del Caribe Colombiano.

Steele C. M., Aronson, J. (1995). Stereotype threat and the intellectual test performance of African Americans. *Journal of Personality and Social Psychology 69*(5), 797–811

Tajfel, H. (1982). Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology, 33*, 1-39.

Telles, E. E. (2004). *Race in another America: The significance of skin color in Brazil*. Princeton University Press.

Telles, E. E. (2007). Race, Ethnicity and the United Nation's Millennium Development Goals in Latin America. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies, 2*(2), 185-200.

Telles, E., Urrea, F., & Flores, R. (2011). *Skin color, racial identity and socioeconomic outcomes in Latin America's Pigmentocracy.* Presentado en la reunión del Population Association of America. Washington, D.C.

The Prince's Trust. (2007). *The cost of exclusion: counting the cost of young disadvantage in the UK.* Londres. Recuperado de http://www.princes-trust.org.uk/PDF/Princes%20Trust%20Research%20Cost%20of%20Exclusion%20apr07.pdf

Tirole, J. (1996). A theory of collective reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality). *The Review of Economic Studies, 63*(1), 1-22.

Urrea, F., Viáfara, C., & Viveros, M. (2012). Colombia: a social pigmentocratic pyramid. En E. Tellez, Project on Ethnicity and Race in Latin America (PERLA), *Becoming Visible yet still unequal: afrodescendant and indigenous people in Latin America.* The University of North Carolina Press.

Urrea-Giraldo, F. (2005) *La población afrodescendiente en Colombia*. CEPAL. Recuperado de http://www.cepal.cl/celade/noticias/paginas/7/21237/FUrrea.pdf

Valdivia, N. (2011). *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE.

Viáfara, C, Urrea, F., & Correa, J., (2009). Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana. En Mosquera, C. y Díaz, R. (editoras y coautoras). *Acciones afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal: entre bicentenarios de las independencias y constitución de 1991* (153-346). Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.

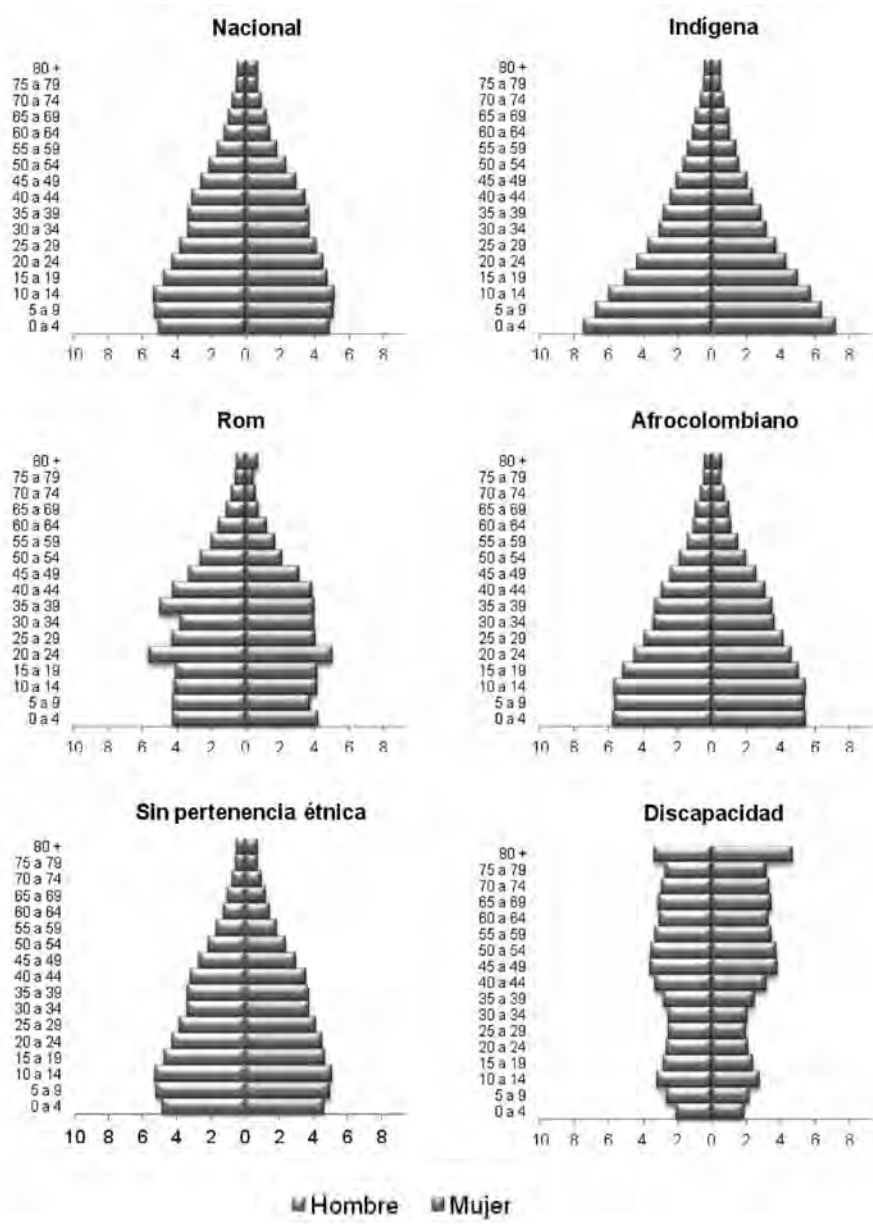
Viáfara, C. A. (2005). *Diferencias raciales en las oportunidades educativas y en el estatus ocupacional en el primer empleo en la ciudad de Cali, Colombia*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

World Health Organization (WHO). (2005). *Ecosystems and human beign. Health Synthesis. A Report of the Millennium Ecosystem Assessment*. Recuperado de http://www.maweb.org/documents/document.357.aspx.pdf

World Values Survey Association. (2010). *Encuesta Mundial de Valores*. Recuperado de http://www.worldvaluessurvey.org/index_surveys.

Anexo 1

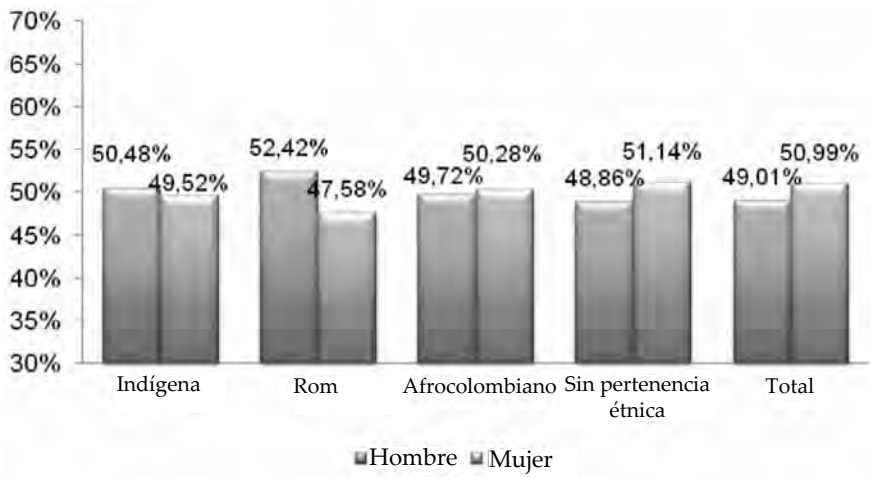
Pirámides poblacionales según grupo de análisis



Fuente: Censo general 2005.

Anexo 2

Pertenencia étnica y racial por género

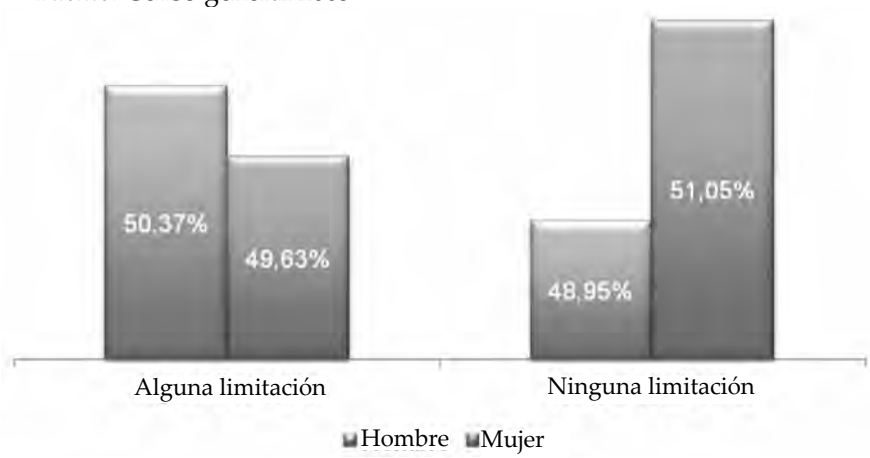


Fuente: Censo general 2005.

Anexo 3

Prevalencia de alguna limitación permanente por género

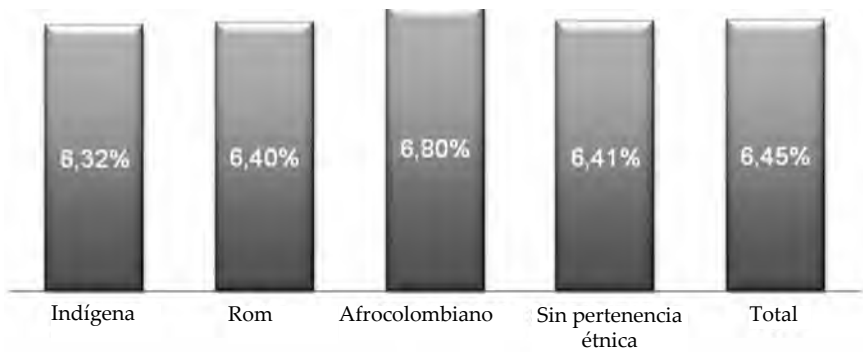
Fuente: Censo general 2005



Fuente: Censo general 2005.

Anexo 4

Prevalencia de alguna limitación permanente por etnia y raza



Fuente: Censo general 2005.

CAPÍTULO 9
MUJER Y MOVILIDAD SOCIAL*

*Ximena Peña***
*Juan Camilo Cárdenas****
*Hugo Ñopo*****
*Jorge Luis Castañeda******
*Juan Sebastián Muñoz*******
*Camila Uribe********

9.1. Introducción

La visibilidad de la mujer colombiana ha aumentado considerablemente en el hogar, en la escuela, en el mercado de trabajo y, en general, en la sociedad. Existe la intención colectiva de hacer de Colombia un país igualitario. Prueba de esto es, por ejemplo, el Artículo 13 de la Constitución, según el cual,

* Este documento, que hace parte de la Misión de Movilidad Social y Equidad convocada por el Departamento Nacional de Planeación, se complementa con el capítulo 8 de este libro que analiza las desigualdades de grupo definidas por la etnia y la raza, el género, la orientación sexual o el estado de discapacidad. Los dos hacen parte de un esfuerzo unificado en lo conceptual y metodológico. Agradecemos a Juan Pablo Mosquera por su apoyo en la recolección y organización de las fuentes de información que alimentaron las primeras etapas de este documento. Agradecemos en particular a Armando Montenegro, Marcela Meléndez, Roberto Angulo e Isabel Londoño, por reconocer la necesidad del presente documento, así como por su acompañamiento en la elaboración del mismo y sus valiosos comentarios. También agradecemos a Liliana Morales, Helena Alviar, Luz Gabriela Arango, Connie Cárdenas, Ana María Ibáñez, Cristina Plazas, Isabel Cristina Jaramillo, Miguel La Rota, Julieta Lemaitre, Mauricio Rubio, Mónica Roa, Olga Amparo Sánchez, Flor María Díaz, Javier Pineda, Claudia Ramírez, Martha Lucía Ramírez, Cecilia López, Patricia Osorio y Martha Sánchez por sus sugerencias y participación en diferentes encuentros. Los posibles errores u omisiones presentados, así como las opiniones aquí expresadas, son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones afiliadas o al Departamento Nacional de Planeación.

** Profesora Asociada de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

*** Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

**** Economísta Líder de la División de Educación del Banco Interamericano de Desarrollo.

***** Investigador en el Sector Social del Banco Interamericano de Desarrollo.

****** Investigador Asistente del Banco Interamericano de Desarrollo, en el momento de realización de este trabajo.

******* Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo.

> Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Sin embargo, al mirar los resultados de desarrollo económico del país, y que sintetizamos en la próxima sección, vemos que aunque no existen barreras en la letra de la ley, los resultados diferenciales entre hombres y mujeres sugieren que en la práctica no se ha logrado la igualdad que la Constitución proclama.

Colombia es un país muy desigual, uno de los más desiguales de América Latina. Dentro del país se observan grandes desigualdades por grupos definidos por etnia y raza, orientación sexual o estado de discapacidad. Cárdenas et al. (2012), en el marco de esta misma misión, documentan y estudian estas desigualdades de grupo. Sin embargo, en la elaboración de la investigación, se vio la necesidad de realizar un documento que se concentrara en la desigualdad de género, por varias razones. Primero, existen muchas particularidades del tema de género y, por tanto, para enfrentarlas, es necesario diseñar políticas públicas específicas. Segundo, las mujeres no son una minoría; es más, hay mujeres en la gran mayoría de los hogares colombianos. Tercero, muchas de las desventajas que enfrentan las mujeres tienen que ver con la división de roles y las negociaciones *dentro del hogar*. La carga inequitativa de las mujeres afecta la movilidad social de las personas de bajos ingresos, porque afecta la acumulación de capital humano. Finalmente, ya existe una institucionalidad dedicada a velar por la igualdad de género en cabeza de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), con algunas experiencias a nivel regional como la Secretaría de las Mujeres en Medellín y la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual en Bogotá, entre otras.

Los temas de género tienen la mayor visibilidad estadística de todas las desigualdades de grupo. Es estándar incluir una pregunta acerca del sexo de las personas en las encuestas realizadas en el país y, por tanto, se pueden generar indicadores en la mayoría de temas de interés social y nacional. Dicho esto, no debería olvidarse que existen ciertas dimensiones donde se presentan desigualdades entre hombres y mujeres que no presentan suficiente conocimiento estadístico. Así, es posible documentar la acumulación de diferencias entre hombres y mujeres a lo largo del ciclo

de vida. Estos efectos acumulativos de inequidades entre hombres y mujeres, combinados con las desigualdades enfrentadas por grupos específicos como etnia o raza, resultan en un campo de estudio relevante dada la necesidad de empezar a encaminar programas hacia estas poblaciones en gran desventaja.

Diferentes fenómenos afectan de manera desigual tanto la cotidianidad como el devenir de hombres y mujeres, y cada cohorte enfrenta diferentes oportunidades y retos. Además de mirar las desigualdades de género entre los diferentes grupos etarios, veremos cuáles son las interacciones entre las desigualdades, ya que las disparidades de género se acumulan año tras año. Entender estas relaciones acumulativas es importante para proponer mecanismos remediales que puedan resolver las disparidades desde sus causas y no desde sus resultados. Las desigualdades de género a lo largo de la vida de los individuos afectan la posibilidad de ascenso social dentro de la misma generación y ponen en desventaja a alguno de los grupos. Bien sea a los hombres, como por ejemplo, la desventaja en términos de logro educativo, o a las mujeres en términos de las desventajas que enfrentan en el mercado laboral, como una mayor tasa de desempleo, o una menor paga que a los primeros.

Adicionalmente, analizaremos las decisiones y negociaciones que ocurren dentro de los hogares, que son fuente de muchas de las desigualdades enfrentadas por las mujeres. Es allí donde, por ejemplo, se manifiesta la violencia intrafamiliar, se reparten entre los miembros las labores de generación de ingresos y cuidado del hogar, y se enseñan, a través de modelos a seguir, los roles que continuarán los hijos cuando crezcan y formen sus propios hogares. A pesar de que las colombianas sobrepasan los años de educación de los hombres del país, la división tradicional de roles dentro del hogar dificulta a las mujeres su participación en el mercado laboral y por tanto su acceso a las posibilidades de trabajo remunerado. Incluso cuando los hogares tienen restricciones de recursos o de tiempo, muchas barreras enfrentadas por las mujeres terminan afectando la acumulación de capital humano de los hijos, empeorando la posibilidad de movilidad de las generaciones futuras. En este documento se quiere entender mejor la realidad colombiana, donde hay un potencial por aprovechar: mujeres altamente formadas. Es necesario hacer compatible tener familia y trabajo para hombres y mujeres. Esto implica, por ejemplo, una conciliación dentro del hogar para compartir las labores de cuidados que se requieren para el mantenimiento y bienestar de los miembros, especialmente menores, ancianos, enfermos y personas con discapacidad.

9.2. La situación de la mujer a lo largo de las dimensiones del bienestar de las personas y de los hogares

En esta sección discutimos la situación de la mujer y sus hogares a lo largo de las dimensiones del bienestar. Estas dimensiones se analizan utilizando los diversos indicadores asociados y los grupos etarios en que se pueden desagrupar. A continuación, en el cuadro 9.1, se muestran las dimensiones en filas y las cohortes en estudio en las columnas. Al final del cuadro se incorpora una dimensión de análisis adicional para una perspectiva con énfasis en los hogares, tanto para los que se mantienen unidos como para los hogares separados. Dentro de cada una de estas dimensiones, un análisis de bienestar de los hogares implicaría el uso de una batería mayor de indicadores que no necesariamente están disponibles. Hemos optado, sin embargo, por restringirnos a analizar solo aquellos indicadores que capturan el bienestar de individuos y de sus hogares, y permiten entender mejor y de manera directa las posibilidades de movilidad social, bien sea en el corto o en el largo plazo.

9.2.1. Educación

América Latina ha reversado las brechas de educación y acceso. La región presenta una tasa de asistencia similar entre niños y niñas favoreciendo a las niñas en nivel primaria (por cada 100 niños, 102 niñas terminan sus estudios de primaria). Asimismo en la educación terciaria las mujeres predominan con un total de inscripciones del 56 %. Sin embargo, la tendencia de la región presenta una subrrepresentación de las mujeres en las carreras relacionadas con el rol tradicional de los hombres y viceversa (Urriola, 2013a).

Información de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) muestra un mejor desempeño para las niñas en desarrollo cognitivo y socioemocional que para los niños en sus primeros cinco años de vida. De igual forma, para el grupo etario que comprende los individuos en la niñez, se manifiestan algunas desigualdades que reflejan dinámicas diferentes entre hombres y mujeres en la acumulación de capital humano en educación. Según datos censales, y tal como viene sucediendo en el resto del mundo (Banco Mundial, 2011), los niños presentan mayor analfabetismo (9,4 % *vs.* 8,1 % para niños y niñas, respectivamente) y menor asistencia escolar (77 % *vs.* 79 %) mientras que las niñas acumulan más años de escolaridad (el 75 % de los niños entre 14 y 17 han estudiado por lo menos seis años de educación, mientras el 80 % de las niñas lo han hecho). No obstante el buen indicador de escolaridad para las niñas más pequeñas,

Cuadro 9.1. Dimensiones del bienestar de las personas y sus hogares en análisis de género

Dimensión	Cohortes				
	Primera infancia	Niñez	Adolescencia	Adultez	Vejez
Educación	Alfabetismo				
	Asistencia escolar				
	Desarrollo cognitivo/socioemocional				
		Desempeño académico			
		Nivel educativo alcanzado, segregación por tipo de carreras			
Salud y seguridad social	Afiliación al sistema				
	Nutrición y enfermedades				
	Discapacidad				
	Vacunación				
	Mortalidad				
		Salud sexual y reproductiva			
					Cuidado
Empleo		Trabajo infantil			
			Aseguramiento (pensiones)		
			Participación e inactividad		
			Salarios		
			Informalidad		
			Desempleo		
			Uso del tiempo		
			Tipo de empleo		
Acceso a Justicia	Protección al menor				
		Crímenes sexuales asociados a género			
		Violencia económica			
		Violencia psicológica			
Ciudadanía		Consumo cultural			
				Participación política	
				Capital social	
Acceso a activos				Tenencia de bienes	
				Acceso al sistema financiero	
Dinámicas dentro de los hogares (unidos y separados)	Violencia intrafamiliar				
	Uso del tiempo: oficios del hogar y cuidado de personas				
	Propiedad y uso de bienes dentro del hogar				
			Percepción de bienestar y movilidad		
	Pago de cuota alimentaria a los hijos				
	Separación de bienes: diferencias entre matrimonio y unión libre				

Fuente: Elaboración propia.

el desempeño académico en ciencias y matemáticas en pruebas estandarizadas de sus equivalentes mayores y de las adolescentes es menor que el de los hombres en las mismas edades (ICFES, 2010). Esto puede deberse a efectos de composición (la mayor deserción de niños y jóvenes conlleva a que quienes presenten las pruebas sean los mejores estudiantes hombres) o a la existencia de dinámicas culturales y sociales discriminatorias (Muñoz, 2012). Pese a tener mayores tasas de deserción masculina, se ha reportado un aumento en la deserción femenina debido a que el embarazo adolescente se erige como una alternativa a la deficiente calidad educativa (Näslund-Hadley & Binstock, 2010).

Cerca de un tercio de los hombres y mujeres entre 16 y 25 años egresados de secundaria decidieron continuar con su formación profesional por medio de la educación superior, o pudieron hacerlo. Del mismo modo que se reportó para las niñas en niveles primario y secundario, las jóvenes tienden a asistir más a los centros educativos, a acumular más años de educación y a desertar menos que los hombres en el nivel superior. Incluso en las zonas rurales las mujeres acumulan un mayor número de años de educación que sus pares masculinos.

La otra cara de la moneda tiene que ver con el tipo de carreras que estudian hombres y mujeres: las profesiones elegidas por las mujeres (farmacia, psicología, enfermería y ciencias de la educación, en general) están asociadas a sectores menos productivos y de menores tasas de retorno que las elegidas por los hombres (en estudios de técnicas, física y matemáticas, ingenierías, entre otras). De igual forma, la mayor presencia de mujeres en la educación superior se contrasta con la predominancia de los hombres en los más altos niveles educativos: las mujeres representan el 45 % de los egresados de maestría y una tercera parte de los doctorados en el país son mujeres (Observatorio laboral para la educación, 2011). Esta segregación, que puede entenderse como otra forma de manifestación de los roles instaurados en la cultura, los estereotipos y la autoconcepción del propio género, marca ya una explicación a la brecha salarial de género para los individuos que aún no han entrado a los mercados de trabajo (Barraza, 2010; Mosteiro, 1997). Un poco más de una tercera parte de la brecha salarial de los recién graduados, que es del 11 % a favor de los hombres, está relacionada con esta selección diferenciada de carreras (Cepeda Emiliani & Barón, 2012).

9.2.2. Salud y seguridad social

El estado de salud de las menores en sus primeros momentos de vida es superior al de los hombres en términos de esperanza de vida y mortalidad

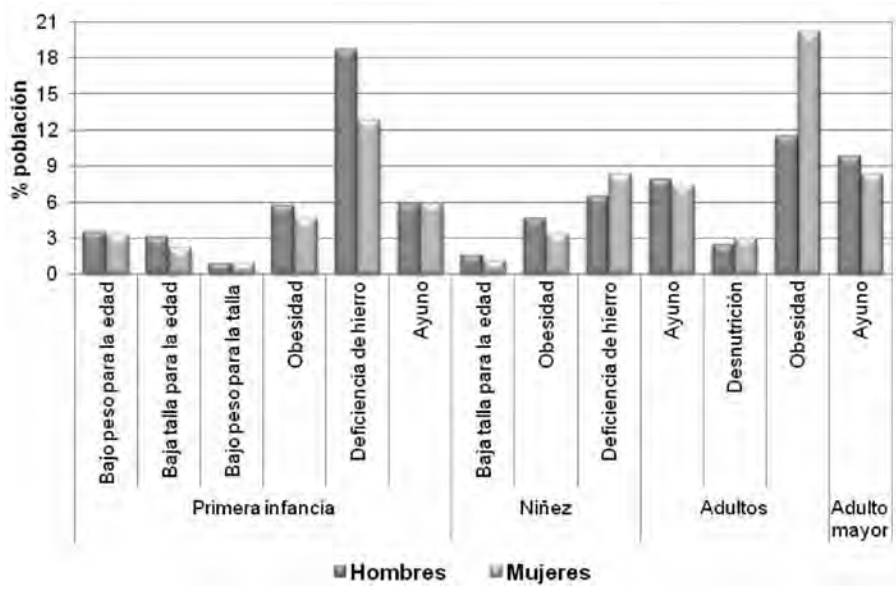
infantil. Por un lado, los hombres al nacer tienen una esperanza de vida seis años menor que la de las mujeres y, por el otro, la mortalidad infantil de los primeros es mayor en cerca del 10 %, esto es, un menor más por cada cien (DANE, 2005). Así, Colombia exhibe las mayores brechas en esperanza de vida de Latinoamérica a favor de la mujer a pesar de que la región en general mantiene la tendencia (Chioda, 2011) y una propensión en la mortalidad infantil por género contraria a lo presentado en el resto del mundo, donde las mujeres presentan un mayor número de defunciones de menores (Banco Mundial, 2011).

Usando la información recolectada para la evaluación de los HCB, encontramos que no hay diferencias significativas en niveles de vacunación por género. Los resultados de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2010) evidencian que el porcentaje de menores entre 12 y 23 meses sin alguna vacuna es similar para hombres (1,5 %) y mujeres (1,7 %) (Profamilia, 2011). La incidencia de infecciones respiratorias y enfermedades diarreicas, causas primordiales de la mortalidad infantil, afectan con mayor frecuencia a los hombres que a las mujeres menores de cinco años, aunque las diferencias no son marcadas (Profamilia, 2011). Por último, cerca de tres de cada cinco menores en Colombia asiste a un centro de cuidado y no hay diferencias de género. En general, no existen diferencias de género con respecto al cuidado en las edades tempranas.

El estado nutricional en la primera infancia y niñez tampoco parece estar influenciado por el género de los menores. Información censal (DANE, 2005) y de la más reciente Encuesta Nacional de la Situación Nutricional (ENSIN, 2010) revela que la tasa de ayuno, el peso para la edad, los puntajes *z* de estatura para la edad y estatura para el peso, y la tasa de retraso en talla, no presentan diferencias significativas entre géneros (gráfico 9.1). Los niños tienden a presentar mayor deficiencia de hierro en las edades tempranas, pero en la etapa escolar las niñas presentan anemia en mayor medida. De igual forma, la obesidad afecta de manera diferenciada a los hombres y mujeres de diferentes grupos etarios: mientras los hombres menores son más obesos que sus equivalentes mujeres, las mujeres adultas presentan una mayor prevalencia de sobrepeso que los hombres. A pesar de tener un mejor estado de salud, capturado por una mayor expectativa de vida, las mujeres adultas son más propensas a la desnutrición y a la obesidad (Cárdenas et al., 2012a y 2012b). Tienen también una mayor tendencia a desarrollar desórdenes alimenticios y carencias nutricionales (ENSIN, 2010), fenómenos que saltan entre lo realmente nutricional y lo cultural, pero que afectan de manera sustancial la calidad de vida de las mujeres.

Otros fenómenos con profundos arraigos culturales y socioeconómicos, y una clara incidencia no solo en el estado de salud de las mujeres, sino en

Gráfico 9.1. Incidencia de algunos indicadores de desnutrición, por cohorte de análisis y sexo



Fuente: DANE, Censo general 2005 y Profamilia, ENSIN 2010.

sus posibilidades de movilidad social y el de futuras generaciones, son los del embarazo y la maternidad juvenil. Esto es particularmente relevante en Colombia pues el 19,5 % de las jóvenes entre 15 y 19 años reporta estar embarazada o haberlo estado en algún momento (Flórez & Soto, 2008; Profamila, 2011) y porque además ha constituido una alternativa al estudio y la formación profesional (Näslund-Hadley et al., 2010). La incidencia de embarazos precoces guarda una fuerte relación con la condición socioeconómica de los hogares y con el acceso a educación sexual e información sobre métodos anticonceptivos (Galindo, 2011; Profamilia, 2011) por lo que constituye un claro foco de acción de la política pública.

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Gobierno Nacional se ha propuesto mejorar el desempeño de ocho indicadores relacionados con la salud sexual y reproductiva. En cerca de una década, se ha visto una disminución de la mortalidad materna y la mortalidad por cáncer uterino, y una mejoría significativa en los controles prenatales, la atención adecuada en el parto y en la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos, en particular para las adolescentes entre 15 y 19 años (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010). No obstante, aún

estamos lejos de alcanzar las metas propuestas para el 2015 en algunos de estos indicadores. Además, en las últimas décadas, el embarazo adolescente reaparece como un gran reto para la salud pública, al ser el único indicador que ha empeorado y el único que cumplía su meta en la línea base de 1990.

Además de las diferencias en el estado de salud, los hombres y las mujeres presentan diferencias en el acceso mismo al Sistema de Seguridad Social, tanto en salud como en pensiones. Esto está relacionado con las diferencias de género en participación laboral y desempleo que se describirán posteriormente. Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH 2010), el 46 % del total de hombres está afiliado formalmente a un régimen de salud, mientras que solo el 32 % de las mujeres lo está. Sin embargo, al analizar la distribución entre regímenes, de las mujeres formalizadas el 58 % está afiliado al régimen contributivo, mientras que en el caso masculino la tasa es de tan solo el 50 %. En otras palabras, así los hombres cuenten con mayor cobertura en salud, son las mujeres las que contribuyen en mayor medida al sistema de salud, independientemente de su estado conyugal.

Con respecto a las diferencias en la afiliación a la seguridad social en pensiones entre hombres y mujeres, se observa una situación muy particular. Sin importar el estado conyugal, el porcentaje de hombres que cotiza a cualquier régimen de pensiones es mayor que el porcentaje femenino. Sin embargo, la gran diferencia en cotización se da entre personas casadas, en unión libre, y divorciadas. Aunque en muchos casos, las mujeres cotizan como beneficiarias incrementando así la cantidad de cotizantes femeninas, el aumento no es suficientemente grande como para igualar al número de hombres. Mientras que para los solteros y los viudos, no se observan mayores diferencias entre cotizantes hombres y mujeres. Así pues, en el futuro las mujeres casadas, en unión libre o divorciadas tendrán una mayor dependencia económica de sus hijos o de su propio cónyuge. La tendencia en América Latina se mantiene siendo en promedio un 15 % de las mujeres entre 15 y 65 años que están afiliadas a seguridad social frente a un 25 % de los hombres (Urriola, 2013b).

Usando la información de la GEIH 2010, encontramos que el porcentaje de hombres afiliados al sistema de pensiones siempre es superior sin importar si se reportan como jefes del hogar, cónyuges, hijos (solteros o casados), otros parientes, no parientes, pensionados o hijos del servicio doméstico. En casi la totalidad de estos casos hay en promedio un 15 % más de hombres afiliados que mujeres. La única excepción en la que las mujeres aventajan a los hombres es cuando estas hacen parte del servicio

doméstico. Este hecho está estrechamente ligado a las dinámicas dentro del hogar de asignación de roles que, en últimas, determinan mayores tasas de participación laboral masculina y una población femenina dedicada en su mayoría al hogar (propio o de otras familias), así como a la informalidad en términos laborales, como se presentará en el siguiente apartado.

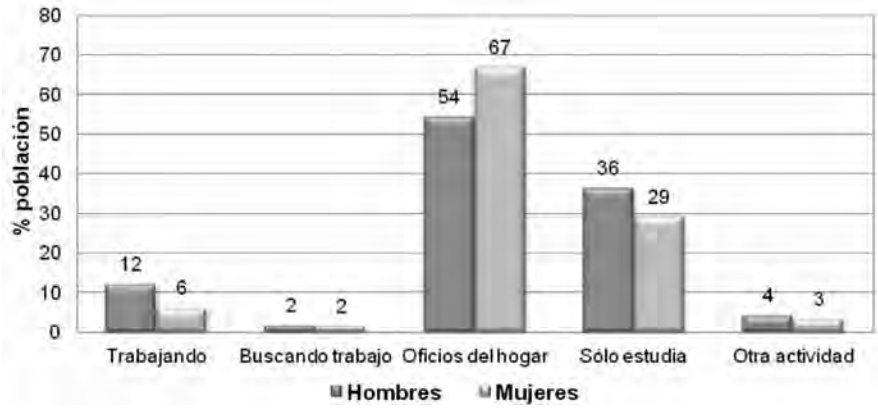
Los individuos que han finalizado su periodo de actividad laboral tienen una alta dependencia al sistema de seguridad. Dado que tienen una menor tasa de cotización y mayor esperanza de vida que los hombres, las adultas mayores se encuentran en una particular condición de vulnerabilidad en lo que se refiere a la cobertura de la seguridad social. Tanto el acceso a pensiones como al sistema de salud es mucho mayor para los hombres mayores de 65 que para mujeres en el mismo rango de edad. Entre hombres y mujeres de este grupo etario, hay una diferencia del 10 % entre los cotizantes a pensión y una del 25 % en afiliación al sistema de salud, siendo las mujeres predominantes en el régimen contributivo, como se mencionó previamente.

9.2.3. Empleo

El mercado laboral del país exhibe una considerable participación de menores en edades escolares, lo cual resulta desventajoso para su proceso de acumulación de capital humano. Para el 2009, el 12 % de los niños y el 6 % de las niñas reportaban participar activamente en los mercados de trabajo, aunque la tendencia de la última década ha sido hacia la baja (DANE, 2010). Sin embargo, esta estadística revela solo parte del panorama pues casi siete de cada 10 niñas realizaban cotidianamente oficios del hogar, mientras que cinco de cada 10 hombres lo hacen (gráfico 9.2). La asignación de roles por género dentro de los hogares se da desde edades tempranas. Desde pequeños algunos hombres están destinados a involucrarse en mayor medida en el mercado laboral, mientras una gran proporción de las mujeres se dedica al cuidado de otros miembros del hogar, aseo o limpieza u otros oficios domésticos. El porcentaje de niñas y adolescentes dedicadas exclusivamente al estudio (29 %) es menor que el de los hombres en siete puntos porcentuales (36 %). Esto tiene implicaciones directas en las diferencias de género en las posibilidades de acumulación de capital humano de calidad.

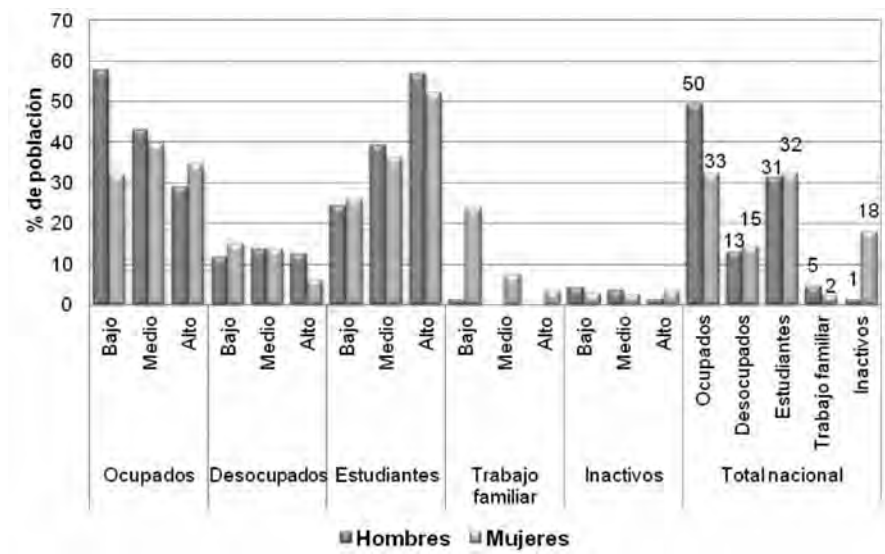
Como indica el gráfico 9.3, realizado a partir de información de la GEIH 2010, de los hombres jóvenes entre los 16 y 24 años de edad, dos terceras partes se dedican a trabajar, una tercera parte a estudiar y una porción

Gráfico 9.2. Participación en la fuerza de trabajo y en actividades no económicas de niños entre 5 y 17 años, según sexo



Fuente: DANE, GEIH 2009.

Gráfico 9.3. Principal actividad realizada, jóvenes entre 16 y 24 años por sexo y estrato



Fuente: DANE, GEIH 2010.

mínima a la inactividad laboral. De las mujeres en el mismo rango de edad, el 54 % entra al mercado laboral como empleada o desempleada, el 24 % es estudiante y el restante 20 % se encuentra en inactividad en términos laborales. Esta distribución desigual entre géneros en el acceso al mercado laboral replica las diferencias para los menores en edades escolares. Al determinar dinámicas diferenciadas dentro del hogar y además minar la capacidad de generación de ingresos y de acumulación de activos de las jóvenes ya consideradas económicamente activas, se reducen sus posibilidades de movilidad intrageneracional.

Para los adultos en edad fértil, datos de 2010 muestran que hombres y mujeres difieren en diversos indicadores de mercado laboral, como en la participación (74 % contra 59 %, respectivamente). Sin embargo, en las tres últimas décadas ha habido un aumento notable en la entrada al mercado de las mujeres: el aumento en la tasa de participación laboral femenina en Colombia fue el más alto de la región. A su vez, América Latina es la región del mundo en desarrollo donde más ha aumentado la participación femenina en las últimas décadas. El aumento en la participación laboral femenina en Colombia fue jalonado por aumentos en la participación de mujeres casadas o en unión libre, y de mujeres de bajo nivel educativo. Por su parte, el hecho de tener o no hijos parece haber sido un factor menos importante para explicar el aumento en la participación (Amador, Bernal y Peña, 2012). En promedio la tasa de participación en la región ha crecido más de un 10 % en las últimas dos décadas mostrando una tendencia, aunque positiva, todavía insuficiente para cerrar la brecha (Urriola, 2013b).

Las mujeres también enfrentan mayores tasas de desempleo. En promedio, entre 1984 y 2010, la tasa de desempleo masculina estuvo cinco puntos porcentuales por debajo del desempleo femenino. Por ejemplo, en 2010 para el promedio del año las tasas de desempleo fueron 10 % y 15 % para hombres y mujeres, respectivamente. Esto parece estar relacionado con la cantidad de mujeres inactivas en términos laborales: cuando las condiciones del mercado laboral mejoran, las mujeres fuera del mercado laboral se animan a participar, aumentando así las filas del desempleo. Adicionalmente, las mujeres tienen una menor participación en empleos formales (46 % *vs.* 32 %). Esto tiene implicaciones no solo en términos de la calidad de los trabajos a los que acceden las mujeres, sino también en los niveles de cotización a salud y pensiones. Por su parte, en América Latina la tasa de desempleo entre hombres y mujeres difiere a favor de las mujeres en 3 puntos porcentuales, siendo aún más relevante la diferencia de género en las personas más jóvenes que corresponde a 6 puntos porcentuales a favor de las mujeres (Urriola, 2013b).

Se observa también una alta segregación en el sector ocupacional. Así, el índice de segregación de Duncan osciló entre el 50 % y el 40 % durante las últimas tres décadas del pasado siglo y los primeros años del presente (Chioda, 2011). Para poner estos números en perspectiva, si quisiéramos lograr una distribución ocupacional idéntica entre hombres y mujeres, entre cuatro y cinco de cada diez mujeres empleadas tendrían que cambiar el sector en el que trabajan hacia uno de prevalencia masculina.

No es de sorprender que todas estas disparidades se vean reflejadas en los salarios. Si bien las brechas salariales son menos pronunciadas entre los trabajadores más jóvenes, estas aún son considerables. Usando la Encuesta de la ELCA se ha llegado a reportar que las disparidades salariales en el primer empleo estarían alrededor de 25 % en favor de los hombres (Peña & Olarte, 2011) y para el caso específico del sector formal, alrededor de 11 % (Cepeda Emiliani & Barón, 2012). Para los adultos en edad fértil, las brechas salariales en Colombia se ubican entre el 13 % y el 23 % del salario promedio de las mujeres y no han mostrado reducciones significativas en los años recientes (Badel & Peña, 2010; Hoyos, Ñopo & Peña, 2010). Estos niveles son comparables al promedio de la región (Atal et al., 2009) y al del mundo (Banco Mundial, 2011). Las disparidades en los mercados de trabajo, para todas las variables discutidas líneas arriba, son particularmente más pronunciadas en zonas rurales.

Las desventajas que enfrentan las mujeres en los mercados de trabajo son muy importantes para explicar varias otras diferencias en indicadores de bienestar y movilidad, pues más de las cuatro quintas partes de los ingresos de los hogares se generan en estos mercados (López-Calva & Lustig, 2010). Por supuesto, estas desventajas se reflejan en la capacidad de acumulación de activos de las mujeres y también imponen barreras al progreso de la sociedad. Para Colombia se estima que las disparidades de género en los mercados de trabajo, especialmente la segregación, están asociadas a una pérdida de productividad laboral de entre el 7 % y el 10 % (Banco Mundial, 2011).

9.2.4. Ciudadanía y participación política

A pesar de tener una tendencia positiva de participación política de mujeres, América Latina es una región rezagada frente al objetivo de las Naciones Unidas de participación política femenina que corresponde a un 30 %. Hasta el momento únicamente el 22 % de los parlamentos de la región está compuesto por mujeres. Adicionalmente el 23 % de los cargos ministeriales corresponden a mujeres y en cuanto a alcaldesas solo hay un 10 % del total de alcaldes (Urriola, 2013c).

La baja inclusión de las mujeres en la política se hace notar en varios niveles en Colombia. Desde los inicios de la carrera política aparecen estigmas relacionados con los roles convencionales de género. También hay marcadas diferencias en la decisión de escoger una carrera política o de llegar a cargos públicos de alta visibilidad. Este hecho implica no solo una relativa ausencia de mujeres en altos puestos del ejecutivo y del legislativo, sino también una completa exclusión de las ramas judiciales y otras instancias de poder en la totalidad de los países e independiente de su nivel de desarrollo económico (Banco Mundial, 2011). En Colombia, entre 1991 y 2010 el porcentaje más alto de presencia femenina se presentó en el Senado en el periodo entre 1998 y 2002, donde el 13 % de los senadores eran mujeres. Hacia el 2010, en la Cámara de Representantes, había 8,4 % de mujeres mientras que en el Senado había 12 % de ellas (Bernal, 2006).

En el 2000 se proclamó la Ley 581 incitando a una participación femenina de al menos 30 % en los cargos de *alto nivel decisorio*. Al evaluar la participación de mujeres en el gabinete de los gobiernos al momento de la posesión de las más recientes presidencias, encontramos que esta ley de cuotas ha generado un aumento sustancial en el porcentaje de mujeres ministras. Antes de la Ley de Cuotas los niveles de participación eran del 13 % en el gobierno Gaviria, 6 % en el Samper y 13 % en el Pastrana. Después de la Ley, las participaciones eran del 46 % y el 25 % en Uribe I y II, respectivamente, y del 31 % en Santos, como se presenta en el cuadro 9.2. La ley de cuotas no se cumplió en el segundo período de Uribe.

Cuadro 9.2. Participación femenina en ministerios al comienzo del periodo presidencial

Periodo presidencial	**Porcentaje de mujeres ministras**
1994-1998	6
1998-2002	13
2002-2006	46
2006-2010	25
2010-2014	31

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Presidencia y Ministerios de la República de Colombia.

Actualmente, la participación en el gabinete ministerial se mantiene y para el cargo de viceministros la cifra está alrededor del 28 %; a comienzos del gobierno Santos había un 29 % de viceministras. A pesar de los avances en la participación en los altos cargos, las mujeres ocupan solamente ciertos ministerios. Entre 1994 y 2014, las ministras ocuparon principalmente los ministerios relacionados con cultura, comunicaciones, educación, relaciones exteriores y medio ambiente; ninguna estuvo a cargo de ministerios encargados de temas de transporte o de hacienda. De hecho, nunca ha habido una ministra de hacienda.

La Ley 1475 de 2011 buscó dar un mejor balance de género en las listas de los partidos, con un mínimo del 30 % para cada uno de los géneros. Esto debido a que históricamente la inscripción de candidatos no había cumplido con el porcentaje recomendado en la Ley 581. Así, para el 2006 el movimiento político MIRA había sido el único en seguir la recomendación (con más del 50 % de mujeres inscritas tanto en Senado como en Cámara), mientras que el resto de partidos rondaba entre el 16 % y el 17 % de mujeres inscritas. La participación política de las mujeres implica necesariamente el impulso de los partidos políticos en temas de género. Del manejo que le den y de la búsqueda exitosa de mujeres con talento, depende el éxito de las normas establecidas.

Las gobernaciones y alcaldías, donde no aplica la ley de cuotas, continúan siendo un campo ajeno a las mujeres, inclusive en términos de candidaturas. Así, tan solo tres departamentos de los 32 cuentan actualmente con una gobernadora y 97 municipios de un total de 1.120 cuentan con alcaldesas, que en ambos casos equivale a una participación menor al 10 %. La baja proporción de mujeres candidatas y mandatarias puede así ser resultado de mecanismos culturales que obstaculizan la participación democrática de las mujeres, sea en su participación como candidatas o en las decisiones del electorado que no las favorecen.

A pesar de este panorama a nivel gubernamental, las estructuras políticas locales son un campo mucho más participativo para las mujeres. Tal como sucede en los mercados de trabajo, en la arena política también la mujer está segregada a estamentos de menor jerarquía. A partir de datos de la Encuesta de Cultura Política del DANE (2008) se encuentra que las mujeres representan la mitad o en algunos casos más de la mitad de participantes en instancias locales y movilizaciones políticas. La Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA), corrobora que para un gran número de organizaciones sociales las mujeres constituyen la mayoría de los participantes, tanto en las zonas urbanas como rurales. Ambas fuentes estadísticas establecen que la mitad de las personas que

participan en alguna organización comunitaria son mujeres. Las mujeres representan entonces una fuerza política relevante en sus comunidades y su nivel de capital social y de participación política es significativo. De hecho, de acuerdo con datos del Barómetro de las Américas (LAPOP), Colombia muestra una de las brechas de género más bajas si se compara con otros países en la región latinoamericana en cuanto a participación de hombres y mujeres en organizaciones comunitarias. En 16 de los 24 países incluidos hay mayores desigualdades de participación en contra de las mujeres que en Colombia. Una de las razones que Batista (2012) encuentra como explicativas de las brechas es que los roles de género como "ama de casa" (*homemaker*) y el número de hijos predicen con mucha más robustez la participación de las mujeres en organizaciones sociales. Aquí hay un potencial grande por ser aprovechado en el diseño de políticas que empoderen la presencia de las mujeres en las decisiones que afectan su bienestar en lo público. El espacio está siendo ocupado por mujeres, el siguiente paso será traducirlo en resultados para cerrar esas brechas.

9.2.5. Acceso a justicia

En Colombia el proceso para denunciar los atropellos cometidos contra las mujeres presenta ciertos problemas que desincentiva a las víctimas a denunciar delitos como la violencia sexual, intrafamiliar o incluso el incumplimiento de cuotas alimentarias.

DeJusticia (2012) encuentra que las mujeres deben atravesar por varias etapas para poder denunciar un atropello cometido contra ellas. Inicialmente deben lidiar con el problema generalizado del bajo nivel de denuncias en el ámbito de la violencia intrafamiliar y sexual. Este problema, junto con la presión social, afecta negativamente la decisión de denunciar. Más adelante deben acceder al sistema de justicia. En principio deben sortear varios obstáculos en este punto debido a que desde el momento en que van a ingresar a la comisaría u oficinas de familia se les indaga la razón por la que acuden sin el tacto necesario. Luego deben interactuar con el resto de agentes dentro del sistema judicial que desincentivan la denuncia y por último deben cumplir una serie de requisitos indispensables, pero incómodos, que terminan por complicar el proceso. Por otro lado, la detención domiciliaria del compañero también hace que la violencia más adelante se agudice. Finalmente, los tratos en temas de cuotas alimentarias tienen un proceso difícil y poco efectivo.

Las mujeres están subrepresentadas en los altos cargos del sector justicia, comparativamente con otros países de la región y otros países a nivel mundial. Esto se traduce en una baja visibilidad femenina en este sector.

Según se muestra en el cuadro 9.3 a continuación, Colombia es uno de los países con menores porcentajes de participación: 0 % de mujeres en la Sala Administrativa del Consejo Superior, 11 % en la Corte Constitucional y 14 % en la Corte Suprema de Justicia.

9.2.5.1. Violencia sexual

Las estadísticas pertinentes a la violencia sexual en Colombia no son del todo completas, como lo evidencia el contraste entre el número de denuncias y el número de violaciones reportadas. Sin embargo, es evidente que las mujeres son más proclives a ser víctimas de este tipo de eventos. El informe de Profamilia, basado en datos de la Encuesta Nacional

Cuadro 9.3. Participación femenina en la Rama Judicial para algunos países

Rama Judicial	País	Mujeres	Total	Porcentaje
Tribunal Constitucional	Perú	0	7	0
Sala Administrativa Consejo Superior	Colombia	0	6	0
Tribunal Supremo (2003)	España	9	105	9
Corte Suprema	Perú	2	19	11
Corte Constitucional	Colombia	1	9	11
Corte Suprema de Justicia	Colombia	3	22	14
Sala Constitucional-Corte Suprema	Costa Rica	1	7	14
Tribunal Constitucional	España	2	12	17
Tribunal Supremo Federal	Brasil	2	11	18
Suprema Corte de Justicia de la Nación	México	2	11	18
Corte Suprema Federal	Alemania	25	127	20
Corte Suprema de Justicia	Chile	5	21	24
Corte Constitucional Federal	Alemania	4	16	25
Consejo de Estado (2003)	Francia	84	300	28
Corte Suprema de Justicia de la Nación	Argentina	2	7	29
Corte Suprema de Justicia	EE.UU.	3	7	43

Fuente: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia (2012).

de Demografía y Salud (ENDS), reporta para el 2010 que alrededor de 722 mil niñas y mujeres entre los 13 y los 49 años habían sufrido algún tipo de violación a lo largo de la vida; la mitad eran menores de 15 años en el momento del hecho. Asimismo en el año 2010 el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses efectuó 18.129 exámenes para probar violación sexual de los cuales el 83,8 % era solicitado por mujeres. Según el informe de Masatugó, 2004-2008, en promedio nueve mujeres son agredidas sexualmente en Colombia cada hora; el grupo más afectado son las niñas menores de edad entre los 10 y los 14 años (Masatugó, 2010). Dentro de los crímenes de mayor victimización femenina el acceso carnal presenta la brecha más grande entre hombres y mujeres siendo el 7,5 % de los casos masculinos frente a un 92,5 % femeninos.

La explotación sexual y trata de personas mantiene una inclinación predominante sobre las mujeres. Según el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en el 2000 se calculaba entre 35 mil y 50 mil el número de mujeres y niñas sometidas a este tipo de explotación, convirtiendo al país en uno de los principales contribuyentes al problema en América. Asimismo, hacia 2005 la cifra según datos de UNICEF había sido de 35 mil menores de edad.

9.2.6. Dinámicas dentro de los hogares

9.2.6.1. Decisiones maritales y de fertilidad

Pasada la adolescencia y entrada la adultez, los caminos elegidos por hombres y mujeres se bifurcan notoriamente. En la adultez temprana, como se mostró, primero los individuos básicamente enfrentan decisiones de trabajo y de estudio (aunque lamentablemente una fracción importante de adultos jóvenes opta por no estudiar ni trabajar). Luego la toma de decisiones se hace más compleja y entran a considerarse además decisiones maritales, de fecundidad, de migración, entre otras. Con esto, surgen nuevas dimensiones sociales en las que la situación de la mujer aparece desfavorable. Todas estas implican efectos desiguales sobre las posibilidades de movilidad social.

El progreso educativo de las mujeres y los correspondientes cambios en la participación laboral han traído también cambios en las decisiones matrimoniales y de fertilidad (Ñopo, 2011). El matrimonio puede ser un obstáculo para la movilidad social de una mujer, al implicar una mayor probabilidad de mantenerse en casa inactiva laboralmente, en oficios del hogar y cuidado de otros miembros. En Latinoamérica, mientras los hombres casados o unidos han participado históricamente más que los

solteros, divorciados o viudos, para las mujeres ha persistido una brecha cercana a los 25 puntos porcentuales entre la participación de las casadas o unidas y las solteras, viudas o divorciadas (Chioda, 2011). Para Colombia, esta diferencia ha implicado que las mujeres casadas participan un 35 % en el mercado laboral, comparado con una tasa superior al 60 % para las solteras, viudas o divorciadas.

El matrimonio también puede ser una fuente de movilidad intrageneracional, si se consigue una pareja bien remunerada. En cualquier caso, al casarse, aumenta el tiempo femenino dedicado a labores del hogar y al posponer el matrimonio, o decidir no casarse, las mujeres pueden dedicar más parte de su tiempo al estudio o a la inserción en el mercado laboral. La edad al primer matrimonio no se ha movido mucho en Colombia, pues ha estado alrededor de 23 años por más de una década (Chioda, 2011). Por su parte, la edad al primer hijo se mantiene alrededor de 22 años, y las diferencias entre ricos y pobres persisten: la edad al primer hijo en el quintil más pobre está alrededor de los 20 años mientras que en el quintil más rico es alrededor de los 24. Del mismo modo, las diferencias urbano-rural no han sufrido muchas modificaciones en este indicador de edad al primer hijo (22 *vs.* 20 años respectivamente). En el capítulo 4 de este libro se encuentra una descripción más detallada del fenómeno.

Los cambios observados en el país en términos de decisiones maritales y de fertilidad han tenido que ver más que con el tiempo con esperar hasta el primer matrimonio o al primer hijo, con el número de hijos a tener y con las credenciales de capital humano de la pareja escogida, representadas en mayores ingresos o mejores oportunidades laborales. Por un lado, el número promedio de hijos de las mujeres adultas ha descendido de 2,1 en 1986 hasta 1,6 para el 2010, a la par del resto de países latinoamericanos, que en general han ido convergiendo a los promedios de los países de la OECD desde 1960 (Banco Mundial, 2011). Las mujeres casadas tienen en promedio un hijo más que el resto de las madres. Por otro lado, pese a que el grado de similitud entre la educación del esposo y la esposa en Colombia está por encima del promedio mundial (Peña, 2007), la mayor educación relativa de las mujeres ha llevado a que una fracción cada vez mayor de ellas se case con hombres de menor grado educativo (Hausmann, Viarengo y Ganguli, 2010).

9.2.6.2. Decisiones de migración

En Colombia ha habido un aumento de migración de mujeres de zonas rurales a las urbanas. La GEIH 2010 pone en evidencia que hay un mayor número de mujeres en las ciudades mientras que en el campo hay más

hombres. Las mujeres rurales, especialmente las de estratos bajos y medios, migran hacia las ciudades a partir de los 14 años aproximadamente (Ibáñez, Muñoz, & Peña, 2012). La migración se relaciona con el hecho de que las mujeres rurales encuentran trabajo más fácil en las ciudades que los hombres rurales. Según la Encuesta de Hogares del 2000 al 2006, alrededor de un tercio de las mujeres migrantes encuentra trabajo en el servicio doméstico urbano. Así, es más fácil que una mujer logre insertarse en el mercado laboral urbano por medio de actividades del hogar (cuidado de niños o ancianos u oficios del hogar) a que un hombre que se dedica a actividades agropecuarias lo logre. Junto a esto, la violencia, entre muchas cosas, tiene un efecto diferenciado sobre las mujeres el cual promueve la migración femenina. Estas mujeres se insertan más fácilmente en el mercado laboral urbano, lo cual tiene un efecto claro en su movilidad social (Calderón, Gáfaro, & Ibáñez, 2011).

9.2.6.3. Violencia intrafamiliar

En el mundo siete de cada 100 mujeres reportan haber sido víctimas de abuso físico y sexual en algún momento de su vida especialmente en niñas menores de 16 años (UNITe, 2013). Colombia presenta cifras también preocupantes. Según el informe Masatugó 2004-2008 (Forensis, 2010), la violencia a las niñas menores de edad, excluyendo temas de abuso sexual, parece no tener una diferencia significativa con la de los niños en las mismas edades. Sin embargo, al crecer, los casos de violencia se van agudizando para las mujeres.

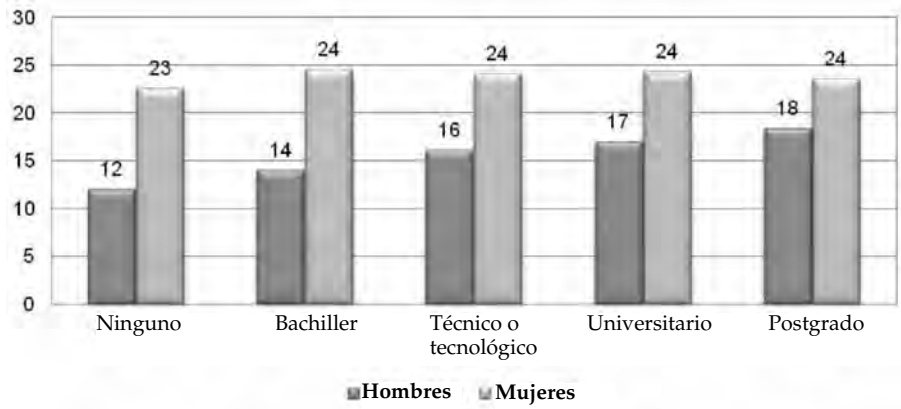
De acuerdo con las estadísticas de Medicina Legal, tanto la violencia a adolescentes y a adultos, como entre parejas y entre otros familiares, se inflige principalmente sobre las mujeres. Entre enero y octubre de 2011, se reportaron 35.791 casos de violencia hacia mujeres y 4.883 hacia hombres (Medicina legal, 2011). Por otro lado, dos de cada tres mujeres encuestadas en la ENDS 2010 respondieron haber sufrido alguna vez situaciones de control contra ellas por parte de sus esposos o compañeros, así como dos de cada cinco admitieron haber sido violentadas físicamente por los mismos. Además, las denuncias por este tipo de violencia son particularmente prevalentes entre quienes cuentan con menor educación (Ibáñez & Gáfaro, 2011). En cuanto a los tipos específicos de violencia, la propendida por la pareja es considerada la más prevalente dentro de las mujeres presentando un 90 % de víctimas femeninas especialmente entre los 20 y los 34 años de edad. El único grupo etario donde los hombres son los más violentados es el adulto mayor donde el 48,9 % de los casos fueron mujeres frente a un 51,1 % de hombres entre 2004 y 2008 (Masatugó, 2010).

9.2.6.4. Uso del tiempo

Como se menciona líneas arriba, la inactividad de las mujeres en los mercados de trabajo está asociada a labores del hogar y a un uso del tiempo muy diferente al de los hombres. En particular, las mujeres adultas que trabajan fuera de casa enfrentan a una *triple jornada*: el mercado laboral, los oficios del hogar y el cuidado de niños, personas en estado de discapacidad y ancianos. Resulta aún más perturbador si tomamos en cuenta que las mujeres tan solo reciben una retribución económica por su participación en el mercado laboral, mientras las otras actividades que representan gran parte de su tiempo no son valoradas actualmente en las cuentas nacionales. Cifras del DANE para el 2011 revelan que en una semana promedio las mujeres dedican 40 horas al trabajo remunerado y los hombres 48. Sin embargo, durante la misma semana típica las mujeres dedican 32 horas a trabajos no remunerados y los hombres solo 13. En el agregado, incluyendo trabajo remunerado y no remunerado, la jornada laboral de las mujeres sobrepasa a la de los hombres en 11 horas semanales. Estas diferencias entre géneros han hecho que la economía del cuidado se convierta en un elemento fundamental en la agenda de muchas ciencias sociales, incluyendo a la economía (Arango & Molinier, 2011). En la práctica ha habido avances hacia la contabilización de las actividades de cuidado dentro de las cuentas nacionales, siguiendo a la ley 1413 del 2010. Un trabajo pionero en esto fue el elaborado por Urdinola (1998), quien estimó para la década de los noventa un aporte de entre el 7 % y el 17 % del PIB del trabajo doméstico a la economía nacional. En la actualidad, se están haciendo los cambios necesarios en las encuestas que realiza el DANE para recolectar información que permita medir las actividades de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado. Por tanto la contabilización en cuentas nacionales se hará en los años venideros.

Una actividad muy importante para la movilidad social de los hogares es el cuidado de niños. Esta forma de trabajo no remunerado es predominantemente femenina; las horas que se dedican al cuidado de menores son similares para todos los niveles educativos de las madres. Para los padres, sin embargo, las horas dedicadas al cuidado infantil aumentan con el nivel de educación, pero nunca llega a equipararse al de las primeras (gráfico 9.4). Como en otras dimensiones, aquí encontramos que muchas de estas diferencias culturales se dan de una manera más aguda en los niveles socioeconómicos y educativos más bajos, lo cual hace el reto aún más difícil dado el grueso de la población en los niveles inferiores. Otra actividad no remunerada que también afecta la movilidad intrageneracional es el cuidado de ancianos. Las mujeres destinan más tiempo a la

Gráfico 9.4. Horas semanales dedicadas al cuidado de menores, por género



Fuente: DANE, GEIH 2010.

semana a esta actividad y aunque la cantidad total de mujeres que realiza esta actividad es relativamente baja, la intensidad semanal es muy alta: tanto en cantidad como en intensidad, las mujeres dedican más tiempo a esta actividad lo cual, de nuevo, dificulta su acceso al mercado laboral.

De igual forma, estas diferencias entre géneros en el uso del tiempo que se reportaron en los menores y en los adultos en edad fértil, se observan también para los adultos mayores. El 80 % de las mujeres en estas edades se dedica a realizar oficios en su hogar comparado con solo un 47 % de los hombres. Asimismo, más mujeres adultas mayores se dedican a cuidar niños y ancianos, comparado con los hombres, quienes parecen dedicar sustancialmente más tiempo que las mujeres al ocio. De esta forma, estas abuelas brindan tiempo a sus hijas para dedicar al estudio o al trabajo, al reemplazarlas en sus actividades de cuidado de menores.

En resumen, las mujeres de todos los niveles socioeconómicos destinan una gran porción de su tiempo a realizar oficios del hogar, a cuidar niños y a cuidar ancianos. A medida que aumenta el nivel socioeconómico, las mujeres realizan menos oficios del hogar, pero cuidan más a ancianos. En esos casos, las mujeres en hogares con mayor nivel de riqueza disponen por lo general de una ayuda femenina para realizar los oficios de su hogar. Así, las mujeres de niveles socioeconómicos bajos dedican una mayoría de su tiempo en oficios de su hogar o de hogares de otras mujeres en mejores condiciones económicas, con la diferencia que en el último caso su trabajo es remunerado. Esta es una historia que se repite en muchos países: al salir en masa a participar en el mercado laboral,

las mujeres deben dejar de lado las actividades de cuidado de su propio hogar. Esto aumenta la demanda en el mercado laboral por este tipo de labores, típicamente cubierta por otras mujeres en peores condiciones socioeconómicas.

9.2.6.5. Movilidad intergeneracional y percepción de bienestar

Existen varios indicadores de bienestar para los cuales no se observan diferencias de género actualmente en Colombia. Según la Encuesta de Calidad Vida 2010, una proporción similar de hombres y mujeres migró a un lugar diferente de residencia, vivía en las mismas condiciones de pobreza y asistía a un colegio oficial. Sin embargo, existe una gran diferencia entre las labores a las que se dedicaban los padres de las personas en el pasado. El 80 % de las madres tanto de hombres como de mujeres se dedicaban a labores del hogar comparado con un 0,65 % de los padres. En cambio, estos últimos se encontraban empleados en diferentes tipos de labores, desde trabajadores independientes, jornaleros y peones hasta obreros y empleados. Este hecho es independiente del nivel educativo de los hijos. Las cifras para las mujeres han cambiado en las últimas décadas debido, entre otras, a la mayor inserción laboral femenina y a una mayor participación como trabajadoras independientes o patronas. No obstante este avance, las mujeres aún muestran alta probabilidad de trabajar en sus hogares o como empleadas domésticas, tal como lo hacían sus padres, pese a su mayor escolaridad en comparación a los hombres (Córdoba Currea, 2007).

Sin embargo, hay diferencias en el bienestar percibido de los hogares con jefatura masculina y femenina. Datos de la misma ECV 2010 muestran que los hombres jefes de hogar sienten que sus condiciones de vida son muy buenas o buenas en una proporción levemente mayor que las mujeres jefe. Aún más, al comparar con el nivel de vida que tuvo el hogar cinco años antes y con el del hogar en el que se crió, una mujer cabeza de familia percibe mayor estancamiento o incluso empeoramiento en las condiciones de vida actual que un hombre.

9.2.6.6. Hogares rotos: separación de bienes y cuotas alimentarias

Estimativos para el 2010 muestran que cuatro de cada diez hogares colombianos estaban encabezados por jefes de hogar solteros; de estos, tres eran mujeres. Por su parte, en el 93 % de los hogares donde el jefe convive con su pareja, este último es hombre. Así, en Colombia hay dos tipos predominantes de hogares: unos en el que los jefes hombres se encuentran acompañados de sus parejas y otros en los que las mujeres son cabeza de familia solteras; estos últimos son más de tres millones de hogares.

Un incremento del 5 % en este tipo de hogares se evidenció desde el censo previo al del 2005, consolidándose como un fenómeno predominantemente urbano (Velásquez, 2010). Debido a su rol dentro del hogar, estas mujeres tienen una participación laboral mayor que el resto de las mujeres. No obstante, el acceso al sistema de seguridad social es limitado, las labores desempeñadas se concentran en la informalidad y así, la incidencia de la pobreza afecta a uno de cada dos de estos hogares (DNP, 2010; Lara, 2006). Nos encontramos entonces en una situación de especial vulnerabilidad, si tomamos en cuenta que una madre soltera encargada de un hogar debe sufrir además la gran mayoría de las desigualdades descritas previamente.

Un aumento de las uniones maritales de hecho entre las parejas colombianas, del 26 % en el 2000 al 30 % en el 2005 (Profamilia, 2005), evidencia una nueva tendencia de organización del núcleo familiar, en especial en los quintiles más bajos de riqueza (Amador & Bernal, 2008). Por lo tanto, se hace necesario entender las diferencias entre el matrimonio y la unión libre en términos legales, dadas sus implicaciones particulares en el momento de las separaciones. La falta de información podría dificultar los procesos de separación de bienes y evitar que los implicados pudieran reclamar lo que les pertenece. Dado que al vivir dos años en pareja se considera una unión marital de hecho (unión libre), es posible, al momento de una separación, reclamar durante el plazo de un año la mitad de los bienes de la unión.

Asimismo es importante considerar el caso de una separación cuando hay hijos de por medio. La división de roles dentro del hogar y los mayores salarios de los hombres implican con frecuencia cierto grado de especialización. Los hombres y las mujeres salen a ganar el pan pero estas últimas además se encargan de las labores de cuidado. Esto implica que las decisiones laborales para las mujeres no solo tienen en cuenta el avance profesional, sino que puede también estar mediando una lógica de hogar. Entonces, cuando los miembros se especializan en los hogares, en general los hombres se dedican a labores remuneradas y las mujeres asumen la carga no remunerada para acomodar las necesidades del hogar. Cuando los hogares se rompen, las mujeres deben enfrentar el mercado con una trayectoria laboral subóptima, que las pone en franca desventaja.

Así, como hemos recalcado previamente, las mujeres obtienen una remuneración menor por sus trabajos con lo que la acumulación de activos para su vejez es menor. No obstante, para el caso de hogares en separación

en los que las mujeres asumen la jefatura, estas madres deben mantener económicamente al hogar en estas condiciones desfavorables, agravado esto por la irresponsabilidad de los padres en el pago de sus obligaciones con los menores. Para contextualizar esta última situación, entre agosto de 2009 y mayo de 2010 la inasistencia alimentaria fue el delito cometido en mayor frecuencia en el país con 68.546 casos (Fiscalía General de la Nación, Informe Audiencia Pública de Rendición de Cuentas 2009-2010, p. 24).

9.2.6.7. Minorías étnicas y raciales y diferencias geográficas

Las mujeres pertenecientes a minorías étnicas enfrentan inequidades particulares que resultan de un traslape de desigualdades: la condición de género, la pertenecía étnica y la residencia predominantemente rural. Para las mujeres afrocolombianas e indígenas, las áreas urbanas representan discriminación y estigma social. Así, estas mujeres cargan con estereotipos étnicos que se suman a las desigualdades que afrontan por su género y que en últimas representan un menor acceso al mercado laboral, a la salud y a la educación.

Como se estableció previamente, en áreas rurales las desigualdades en contra de las mujeres se exacerban, particularmente en la participación en el mercado laboral y en el desempeño de indicadores del capital humano. Esto responde en gran medida a las condiciones de pobreza del campo colombiano. Además, la violencia constituye un tercer foco de desigualdad al ser el campo la zona de mayor conflicto del país. Estos factores son reconocidos por el PNUD como las tres discriminaciones enfrentadas por las mujeres rurales (PNUD, 2011), aunque este mismo órgano reconoce que la etnia representa una cuarta desigualdad para las mujeres rurales. Las mujeres afrocolombianas e indígenas tienen una mayor vulnerabilidad y son víctimas frecuentes de violación de derechos, violencia sexual y desplazamiento forzoso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2009).

Como sugiere el PNUD (2011), la ausencia de datos resulta el mayor diagnóstico que se puede hacer de las mujeres pertenecientes a minorías étnicas, en particular en las zonas rurales. Para el caso particular del desplazamiento, algunos datos han mostrado que en gran parte de los hogares víctimas, las mujeres son cabeza de familia y que de estas, una gran mayoría son afrocolombianas o indígenas (CIDH, 2006 y 2009, a partir de Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES], 2004).

9.3. Lecciones aprendidas en Colombia y la experiencia nacional e internacional

Las mujeres en Colombia han cambiado sustancialmente su rol en la sociedad en las últimas décadas. Hoy se educan más que los hombres, y han aumentado su participación laboral, aun en ocupaciones tradicionalmente masculinas. Sin embargo, como ha quedado documentado en la sección previa, aún persisten muchos retos. Para mejorar la condición de la mujer existen muchas alternativas de política y, dada la falta de evaluaciones rigurosas y sistemáticas, es difícil concluir a partir de la experiencia existente. A continuación se presentan las lecciones que hemos recogido de la experiencia nacional e internacional y que nos ayudarán a formular las recomendaciones de la sección 9.4.

9.3.1. Lección I: Un aspecto fundamental que afecta el bienestar de las mujeres es el de las desigualdades observadas en el mercado laboral

El mercado laboral es una instancia muy importante, pues la mayoría de las personas cuenta solo con los ingresos derivados de su trabajo. Como se estableció previamente, alrededor de cuatro quintas partes de los ingresos de los hogares son generadas en los mercados de trabajo (López-Calva & Lustig, 2010).

La legislación en materia de igualdad en el mercado de trabajo no ha estado ausente. Se tiene por ejemplo la Ley 1496 de 2010 que hace obligatoria la igualdad salarial entre hombres y mujeres. Sin embargo, la idea de igual paga a igual trabajo se había establecido desde 1945 con la Ley 6, enfocada en la misma dirección. También se han hecho otros esfuerzos como la ampliación de la licencia de maternidad de 12 a 14 semanas (Ley 1468 de 2011). Mientras tanto, la licencia de paternidad es de tan solo ocho días hábiles.

El hecho de que mucha de la desigualdad se dé en el sector informal y en el autoempleo, por ejemplo las brechas salariales de género, hace pensar que no hay muchas razones para atribuirle a los empleadores responsabilidad en prácticas abiertamente discriminatorias (Hoyos et al., 2010; Olarte & Peña, 2010). Desde un punto de vista legal, esto dificulta el problema ya que por definición el sector informal opera por fuera del alcance de la ley. Una alternativa que tiene más potencial de disminuir la brecha salarial es pensar por ejemplo en políticas generales que disminuyan los niveles observados de informalidad. Esto redundaría en beneficios especialmente altos para las mujeres, que están sobrerrepresentadas en ese

sector. Sin embargo, las alternativas de política necesarias para disminuir la informalidad son bastante costosas, tanto en términos políticos como económicos y es difícil pensar que se tomarán acciones en este sentido en el corto plazo.

Muchas de las grandes desigualdades que afectan el libre desarrollo de las mujeres, que dificultan su movilidad social y la de sus hijos, se dan dentro del hogar. Como ya se documentó, tradicionalmente las mujeres tienen mayores responsabilidades en el hogar. Esto les dificulta la participación en el mercado laboral, e incluso hace que para muchas la única posibilidad de participar sea en trabajos flexibles, a tiempo parcial, que usualmente tienen menores ingresos y se encuentran en el sector informal. Las recomendaciones de política se han centrado en sugerir la necesidad de flexibilización de la jornada laboral tanto para hombres como para mujeres, que permita a los hogares armonizar el trabajo en el mercado laboral con las labores de cuidado. A nivel nacional, algunas empresas, como Alpina, ofrecen diversos horarios laborales entre los cuales pueden escoger todos sus empleados. Estos horarios incluyen alternativas para salir y llegar más temprano todos los días, e incluso para salir a medio día los viernes. Pensamos que este tipo de políticas puede por un lado aumentar la productividad de los trabajadores y por otro proveer la flexibilidad que las mujeres necesitan para poder participar mejor en el mercado laboral, así como brindar también oportunidades a los hombres para pasar más tiempo en casa y colaborar con las labores de cuidado.

Chile tiene mayor experiencia con el sistema pensional que Colombia y ha implementado reformas de género sobre la acumulación de pensiones otorgando a las mujeres un bono adicional por cada hijo vivo que tienen (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2009). Incluso ha buscado generar un fondo de pensiones para las mujeres amas de casa. Algunos analistas, al estudiar la brecha pensional de género, han propuesto la adopción de un subsidio pensional por cada hijo que tenga una mujer. Este tipo de medidas puede aumentar sustancialmente las pensiones de las mujeres en la parte baja de la distribución de ingresos (Fajnzylber, 2011).

Creemos que es necesario tomar una actitud más revolucionaria: diseñar políticas que afecten la negociación dentro del hogar, y generen un cambio en la división del trabajo no remunerado, como se elabora más adelante.

Otro tema importante es la posible existencia de un *techo de cristal* según el cual las mujeres se ven imposibilitadas, por diversas razones, de llegar

a altos cargos con mayores salarios o de mayor nivel de influencia en las firmas. Hay alguna evidencia de que el hecho de que mujeres accedan a las más altas posiciones de manejo en las empresas privadas está relacionado con un aumento en la representación femenina en posiciones de mando medio (Kurtulus & Tomaskovic-Devey, 2011). Por tanto, sería deseable diseñar intervenciones que ayuden a las mujeres a romper esos techos de cristal. Aunque aún no hay evidencia contundente, una alternativa es establecer cuotas en las juntas directivas de las empresas. En el 2003 Noruega adoptó un sistema de cuotas de mujeres en juntas directivas llamado Mujeres en la Junta,[1] siendo el primero de los países europeos en adoptar un mecanismo de este estilo. El análisis de esta experiencia presenta evidencia sugerente, aunque no contundente, de que fue exitosa.[2]

Una alternativa frecuentemente propuesta en la literatura es incentivar el emprendimiento femenino, pues esto brinda, potencialmente, mayor flexibilidad en términos de horarios. Un reporte de la Fundación Kauffman, dedicada a promover el emprendimiento, sugiere que las mujeres son un recurso por explotar, para romper las barreras existentes y realizar emprendimientos de alto crecimiento (Weitikamp & Pruitt, 2011). Sin embargo, también se sabe que las mujeres tienden a ser más adversas al riesgo que los hombres, y por tanto, en promedio, menos dispuestas al emprendimiento. En la literatura se reconoce a las restricciones de liquidez como una de las principales barreras de la creación de empresas (Evans & Jovanovic, 1989). Como se discutió anteriormente, las mujeres acumulan menos activos que los hombres en Colombia, y por tanto tienen menos acceso a aquellos que se puedan usar como colaterales. Además, con frecuencia tienen menos vínculos con el sector financiero. Es necesario entender cuáles son las barreras al emprendimiento femenino en

1 El nombre en inglés, *Women on Board*, tiene la doble connotación de 'las mujeres a bordo' y de 'las mujeres en la junta'.

2 Una combinación de factores contribuyó al éxito de la experiencia (Storvik & Teiguen, 2010). Antes de la aprobación, había apoyo político amplio para la iniciativa, hubo mucho debate público y político alrededor de la misma antes de su aprobación en el Congreso. Una vez aprobada, se dio un período de 4 años para que las compañías cumplieran la cuota. Durante este tiempo, se establecieron bases de datos donde las mujeres se inscribían y las compañías buscaban, para ayudar en el proceso de emparejamiento. Se creó un programa de entrenamiento por parte de la asociación de empleadores noruegos, llamada 'Futuro femenino'. Finalmente, se instauraron sanciones a las empresas que no cumplieran. Antes de las sanciones, las empresas cumplían poco con la cuota, y solo se logró que cumplieran estableciendo duras sanciones (Storvik & Teiguen, 2010).

Colombia, de alto y bajo crecimiento, para determinar cómo diseñar una política para fomentar el emprendimiento femenino.

Otro aspecto a considerar es si se deben diseñar políticas para aumentar la participación laboral femenina. En Colombia esta ha aumentado de manera considerable en las últimas décadas (Elías & Ñopo, 2011). A diferencia de otros países como Estados Unidos, este aumento no ha estado jalonado por la participación de las mamás de niños hasta los cinco años. Las mujeres casadas o que viven en unión libre y que tienen bajos niveles educativos son las que más han contribuido al aumento observado en la participación. Por tanto, las recomendaciones de política son potencialmente muy distintas. Además, es probable que cualquier política que incentive la participación laboral femenina venga asociada a un aumento en el desempleo de las mujeres, que es mucho más alto que el masculino.

Existen tensiones entre algunos de los objetivos para lograr la igualdad de género en el mercado laboral y la protección de los derechos. Con frecuencia las leyes no consideran las reacciones de los demás miembros de la sociedad una vez puestas en marcha. Las licencias de maternidad muy desbalanceadas entre hombres y mujeres traen por lo menos dos efectos no esperados: i) el trabajo de las mujeres eventualmente resulta más costoso para los empleadores en términos de capacitación, reemplazo y recursos (Olarte & Peña, 2010) y la literatura sugiere que esto afecta su posibilidad de ser empleadas, y ii) la negociación entre hombres y mujeres dentro de los hogares tiene un punto de partida desigual, pues la disponibilidad de tiempo de licencia es más alta para las mujeres. En vez de promover licencias de maternidad que aumenten el desbalance, como es el caso en Colombia que se pasó de tener 12 a 14 semanas para las mujeres formales, manteniendo los ocho días hábiles para los hombres (Ley María), podría pensarse en licencias familiares neutrales al género, donde se incentive a los padres a tomarse una licencia de paternidad más larga.

En 1990 Canadá transformó la licencia de maternidad ofreciendo a ambos padres 10 semanas adicionales de licencia ciegas al género. Actualmente la ley ofrece a las madres 15 semanas para recuperarse de su embarazo y acompañar a su hijo/a y permite repartir 35 semanas adicionales entre los padres según su preferencia. Los hombres, al comienzo tímidamente y cada vez en mayor medida, empezaron a tomarse el tiempo de licencia de maternidad, lo que ha llevado a una nueva realidad donde no es mal visto que los hombres se tomen varios meses después del nacimiento de sus hijos. Los efectos en Canadá y en otros países con licencias similares han demostrado que esto reduce la brecha salarial debido a que las licencias son pagas y los hombres también las toman, además disminuye

la inactividad laboral de las mujeres después del embarazo y favorece el desarrollo de los hijos, tanto en su nivel cognitivo como en el social. Esto redunda en una mayor participación de los padres en las labores de crianza que es en sí mismo deseable (Tanaka & Waldfogel, 2007; Ten Cate, 2000; Waldfogel, 1998; Waldfogel, 2007). Sin embargo, es necesario estudiar con mayor profundidad el tema de las licencias de maternidad/paternidad en nuestro contexto. Esta reflexión debe estar ligada a preguntas que nos debemos hacer como sociedad: ¿quién debe pagar el costo de la maternidad o paternidad? (Ver diagnóstico Salud y Seguridad Social).

9.3.2. Lección II: Los estereotipos, estigmas, reputación y valores culturales están en la base de la discriminación e inequidades de género. Cambiarlos contribuiría a una mejora en la igualdad de oportunidades

Los estereotipos tienen efectos claros en el caso de la discriminación de género (Duflo & Tapalova, 2004; Eagly & Karau, 2002; Huddy & Terkildse, 1993). Los roles tradicionales, la división del trabajo dentro del hogar y la invisibilización del trabajo tradicionalmente femenino hacen que las mujeres tengan una carga de trabajo adicional a la del hombre que les dificulta el libre desempeño en otros ámbitos (como, por ejemplo, el mercado laboral y la participación política). El abrir espacio a las mujeres en la política local, como se hizo a través de cuotas en India, demostró ser un camino útil para aumentar la percepción del valor de la mujer como diseñadora de políticas públicas locales (Beaman, Chattopadhyay, Duflo et al., 2009; Chattopadhyay & Duflo, 2004; Duflo, 2005). Se podría aprovechar el potencial de la alta participación de las mujeres en organizaciones locales en Colombia y convertir esa presencia en mayor impacto al debatir y ejecutar las políticas públicas locales.

De la misma manera como el espacio del hogar debe ser trabajado de manera integral, incorporando al hombre en los procesos de distribución de las responsabilidades, el espacio laboral también debe ser objeto de acciones o programas enfocados al cambio del entorno. Altonji y Pierret (2001) propusieron la idea de que si existía discriminación en el mercado laboral por falta de información, esta debería disminuir con la duración del empleo, pues esta revela la verdadera productividad de las personas. La información disminuye la discriminación: cuando conocen la verdadera productividad de un trabajador, los empleadores ya no basan sus decisiones en estereotipos, sino en la productividad. Hay evidencia de que la exposición o *hipótesis de contacto* puede afectar los estereotipos en los ejemplos citados en la política local.

Los programas y acciones deberán enfocarse también al cambio cultural en los empleadores y colegas de trabajo, incluyendo los empleados bajo la dirección de mujeres en cargos directivos. Dicho esto, y considerando que una fracción importante del trabajo femenino está en el autoempleo, estos cambios culturales deberían también orientarse a la sociedad en general.

Las telenovelas y programas televisivos han demostrado ser instrumentos importantes para la difusión de normas y estereotipos en concordancia con los cambios culturales que se identifican como necesarios. La expansión de las telenovelas en Brasil tuvo impactos en la reducción de fertilidad (Chong et al., 2008) y en las decisiones maritales (Chong & La Ferrara, 2009). Otros estudios han mostrado impactos en comportamientos y cambios de valores como el caso del *Hum Log*, una de las telenovelas más antiguas de la India. Su difusión masiva tuvo un impacto positivo sobre la formación de valores prosociales, y en el aumento de la percepción de las personas a favor de la igualdad de la mujer y la libertad de elección de las mujeres (Brown, 1990).

También se han documentado efectos positivos de la introducción de la televisión por cable en varias dimensiones del estatus de la mujer como una reducción en los reportes de violencia intrafamiliar, una reducción en la preferencia por hijos varones, un aumento en la matrícula de niñas en la escuela y una reducción de la fertilidad de la mujer (Jensen & Oster, 2009). Efectos similares se detectaron en el caso de la adopción de métodos de planificación familiar en Tanzania (Vaughan & Rogers, 2000). Por esto, la participación del sector privado y de la sociedad civil es importante para generar diversidad en la formulación y ejecución de este tipo de intervenciones y así evitar que fuese una estrategia solamente gubernamental. Un ejemplo de una cadena televisiva encargada de fusionar la entretención con la educación es Rede Globo, líder mundial en la producción de telenovelas. Su estrategia unida a su misión social ha permitido que el público se identifique con sus personajes y vaya abstrayendo las pequeñas enseñanzas que se les plantean. Una de sus producciones relevantes se tituló *Nosotras las mujeres* convirtiéndose en un llamado a las mujeres para hacer valer sus derechos en el país (Ayres de la Barrera, 2009).

Si bien la evidencia encontrada ha estado concentrada en medios televisivos, es posible pensar que otros medios, impresos por ejemplo, focalizados en diferentes grupos objetivos según la edad de las personas (literatura infantil, revistas para la juventud, revistas para los profesionales, etc.) puedan contribuir también a la consecución de este deseado

cambio cultural. El intentar cambiar los estereotipos de género presenta un reto importante al tratar de meterse dentro del hogar y a las decisiones íntimas de la familia, para así en el largo plazo lograr un balance en la división del trabajo de la economía del cuidado. Esto, por supuesto, implica trabajar con las mujeres, los hombres y las familias.

Como punto de referencia sobre estos estereotipos que hay que corregir, nos dimos a la tarea de hacer una corta recolección y tabulación de la publicidad presentada en varios de los medios impresos más importantes del país (*ADN*, *Dinero*, *El Espectador*, *El Tiempo* y *Semana*).[3] Logramos clasificar más de 3.600 avisos publicitarios en los que identificamos entre otros el género de las personas que aparecían en el aviso publicitario y el rol que la persona irradiaba en aquellos casos en que había una clara expresión de un valor que el anuncio quería comunicar.

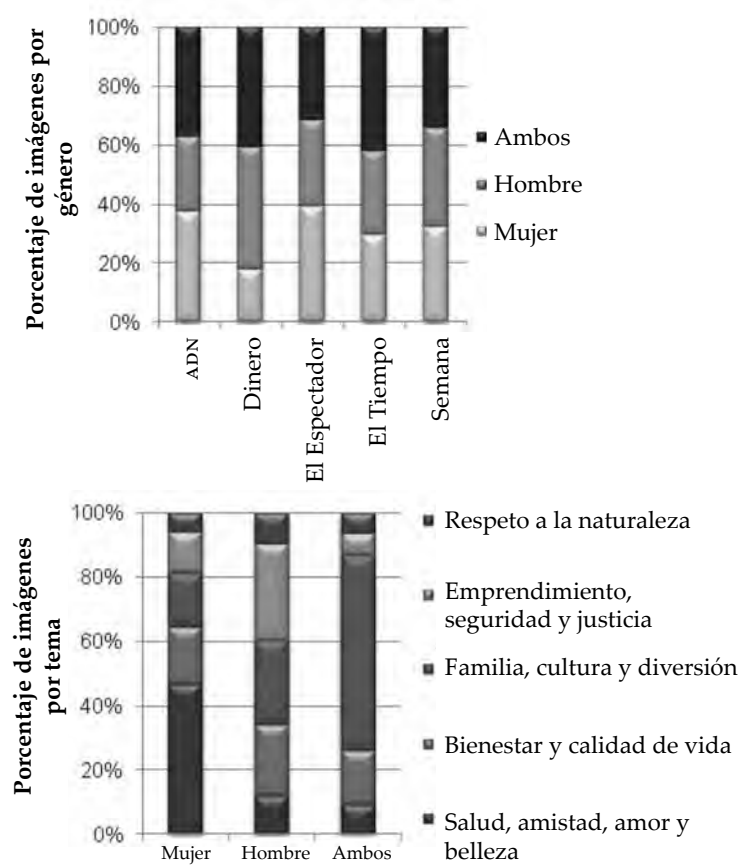
En aquellos casos en que aparecían imágenes humanas de un solo sexo en el anuncio, pudimos detectar claramente el sesgo en los valores que se comunicaban, como se aprecia en el gráfico 9.5, parte superior. Claramente valores como emprendimiento, seguridad o justicia tienen una presencia mucho mayor de personas del sexo masculino mientras que valores asociados al cuidado y la vida interior en la casa estuvieron representados por mujeres. Más aún, menos del 20 % de la publicidad de la revista *Dinero* contaba con anuncios en que aparecieran solamente mujeres y el 40 % de los avisos en esta publicación contaban con solo hombres, mientras que en *El Espectador* el balance era mayor y a favor de las mujeres con casi un 40 % de los avisos con únicamente mujeres.

El cambio cultural al que nos referimos involucra también un aumento de la visibilidad de las mujeres y su contribución económica de manera masiva. Un buen inicio es empezar a medir la economía del cuidado para luego empezar a contabilizarla en las Cuentas Nacionales, como lo propone la Ley 1413 de noviembre de 2010. Es paradójico que hoy en día en los cálculos de la producción anual del país (Producto Interno Bruto [PIB]) se incluya una aproximación a la producción de cultivos ilegales, pero no se contabilice el aporte que hacen las mujeres en las labores de cuidado.[4] Dado que con frecuencia las labores de cuidado son realizadas por mujeres, esto contribuiría a medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.

3 Un agradecimiento a nuestros asistentes María Camila de La Hoz y Steven Moreno.

4 El aporte de la economía del cuidado es potencialmente muy alto. En México, la economía del cuidado representó el 22,6 % del PIB en 2009 (INEGI, 2011).

Gráfico 9.5. Publicidad y representación de valores en la publicidad en medios impresos



Fuente: Elaboración propia.

Hay evidencia de que la visibilización de modelos a seguir puede ser determinante para cambiar las expectativas de las personas. En India a partir de 1992 se reservaron de manera aleatoria un tercio de los puestos en los consejos rurales de administración de bienes públicos para mujeres. Esta creación de cuotas ha sido objeto de diversos estudios y demostró tener diversos efectos positivos. El liderazgo asumido por las mujeres generó modelos a seguir para las jóvenes y sus familias: influenció las aspiraciones de las jóvenes, en términos de las carreras que querían seguir, así como su logro educativo; también afectó las aspiraciones de las familias acerca del futuro de sus hijas (Beaman et al., 2012). Ha habido esfuerzos en el país a este respecto, sobre todo en lo que atañe a la participación

política. Ejemplos de esto son la Ley 1475 de 2011 que establece un porcentaje mínimo (30 %) de participación femenina en las listas de partidos políticos para cargos de elección popular, en dónde se elijan más de cinco curules (Art. 28).

El aumento en la visibilidad femenina debería ir acompañado de nuevas formas de visibilizar a la mujer en posiciones distintas en los mercados de trabajo, como jefas y en ocupaciones tradicionalmente masculinas. Esto es, no solo hace falta aumentar la visibilidad, sino también, y esto es probablemente más importante, hace falta cambiar el *tipo* de visibilidad que reciben las mujeres. Es necesario pensar mejor el rol de los medios en visibilizar a mujeres en roles tradicionalmente masculinos y a hombres en roles tradicionalmente femeninos. En los medios de comunicación masiva vemos a muchas mujeres, pero las vemos menos como diseñadoras de política o emprendedoras exitosas, que como reinas de belleza, modelos y actrices, entre otras. En España, por ejemplo, se convoca a premios y distinciones anuales para resaltar el tratamiento igualitario de la imagen de las mujeres en los medios de comunicación y publicidad.

9.3.3. Lección III: La creación de cuotas como mecanismo de acción afirmativa o discriminación positiva para mujeres ha funcionado

Hay un creciente interés mundial por incorporar mujeres dentro de la arena política. Por ejemplo, existe una página web dedicada a recoger información acerca de las cuotas políticas para mujeres existentes en el mundo.[5] Este fenómeno de interés generalizado ha ocurrido debido a la aparente relación entre la participación femenina y efectos positivos dentro del gobierno como el incremento en el bienestar social de la población o en el interés por la igualdad de género dado el aumento de mujeres legisladoras (Chen, 2010; Jones, 2011). También hay evidencia de que existe una relación positiva entre representación femenina en temas de política y economía y bajos niveles de corrupción (Branisa & Ziegler, 2011; Swamy, Knack, Lee & Azfar, 2001).

Tal vez el ejemplo más citado de impactos positivos es el de la creación de cuotas para mujeres en los *Panchayats*, cuerpos legislativos a nivel local en la India. Una de las posibles explicaciones del éxito de estas reservas es el cambio de percepciones acerca de la capacidad de las mujeres como políticas, que cambió gracias a la exposición generada. Las cuotas

5 Ver http://quotaproject.org/

fueron retiradas unos años después, pero los votos por las mujeres representantes se quedaron, y siguieron siendo electas en elecciones posteriores (Beaman et al., 2009; Bhavnani, 2009; Chattopadhyay & Duflo, 2004; Chen, 2010; Duflo & Tapalova, 2004). Un aspecto importante fue el diseño de estas cuotas. Por un lado, se asignaron de manera aleatoria en unos lugares y no en otros, para poder evaluar su impacto. Por otro, se implementaron por un periodo determinado, se generó el cambio cultural, y luego se quitaron.

Sin embargo, no todas las cuotas femeninas en cuerpos legislativos fueron creadas iguales, ni han sido tan exitosas. Por ejemplo, pueden aumentar la atomización en vez de aumentar las curules alcanzadas (Fréchette, Maniquet & Morelli, 2008). La ambigüedad en las reglas para la conformación de listas y el pesimismo dentro de los partidos pueden ser la fuente de la falta de impactos de algunas leyes de cuotas (Baldez, 2004; Schwindt-Bayer, 2011). En Colombia en particular, ha habido problemas en los procesos de detección y sanción de los incumplimientos de las mismas y, de nuevo, en la forma en que se conforman las listas dentro de cada partido (Wills & Cardozo, 2008).

En otras instancias en que se han dado procesos de inclusión vía cuotas o cupos reservados, como en el caso de la educación, se han evidenciado algunos logros positivos que tendrían que estar acompañados de un seguimiento para evaluar su impacto en el largo plazo. Por ejemplo, programas de ayuda a mujeres jóvenes en desventaja parecieran mejorar su acumulación de capital humano y así aumentar sus logros en el mercado laboral (Jensen, 2010).

Si bien las cuotas y la acción afirmativa pueden tener impactos positivos de corto plazo, pueden generar problemas de efectos colaterales de discriminación positiva no deseada. El ideal pareciera estar entonces en usar las acciones afirmativas y las cuotas de manera que logren suficiente impacto al comienzo y así lograr más exposición (acorde con la hipótesis de contacto). Una vez logrado ese impacto en las percepciones del resto de la sociedad y el empoderamiento que puedan generar estas cuotas, se debe, a partir de una evaluación de impacto, diseñar e implementar un programa de desmonte gradual de estas acciones afirmativas con el fin de evitar los problemas derivados de su permanencia.

9.3.4. Lección IV: El esquema legal necesario para combatir la desigualdad de género existe y se está perfeccionando. Sin embargo, los efectos no esperados, la falta de difusión de la información y los problemas de aplicación, seguimiento y control en el cumplimiento del mismo hacen que no haya tenido los efectos deseados

Colombia cuenta con un conjunto de leyes y normas que buscan igualar las oportunidades y proteger a las mujeres. Las leyes recientes que propenden por la igualdad de género se presentan en el cuadro 9.4. Por el número de leyes y decretos, y la frecuencia con la que se están aprobando para mejorar la igualdad, puede pensarse que después de un periodo de inacción, hay casi un exceso de activismo legal en los últimos años.

Si bien las leyes tienen buenas intenciones, con frecuencia generan comportamientos inesperados que afectan la capacidad de generar igualdad, o que terminan afectando al grupo que querían proteger. Un ejemplo de esto son las leyes de arresto obligatorio que se instauraron en diversos estados de Estados Unidos, que obligaban a la policía a arrestar a los abusadores en caso de violencia doméstica. Estas leyes aumentaron los asesinatos entre las parejas donde se daba abuso, debido a una caída en las denuncias de violencia doméstica y por ende a un seguido aumento en las represalias que tomaban los abusadores, perjudicando aún más a las víctimas que querían proteger (Iyengar, 2009).[6]

Para promover la igualdad, la legislación debe estudiar los problemas de manera más integral, teniendo en cuenta tanto los efectos directos como los indirectos, e incluyendo los efectos inesperados e indeseados. Con frecuencia estas leyes se concentran en regular los resultados, como salarios o beneficios especiales, y no los insumos, como la disponibilidad de tiempo o asignación de roles o tareas (Ñopo, 2011). Otro problema evidenciado en el caso colombiano es que los esfuerzos bien intencionados

6 Hay que monitorear de cerca la medida que ha tratado de promover la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, el proyecto de ley 164 de 201. Esta medida fue recientemente aprobada y contempla que, una vez la mujer denuncie el abuso, el sistema judicial continuaría el proceso, incluso si la mujer retira la denuncia. Aunque el caso es diferente a las leyes de arresto obligatorio, podría tener efectos secundarios parecidos a los reportados, en términos de reducción de denuncias. Una alternativa de política es el implementado en Barrancabermeja. Dados los altos niveles de violencia intrafamiliar observados, se instaló un servicio telefónico de acompañamiento psicológico para hombres, al que deben acudir antes de pegarle a las mujeres. Allí, son atendidos por psicólogos expertos que les ayudan a manejar la rabia y a canalizarla mejor. A pesar de ser una experiencia reciente, la línea parece haber ayudado en la disminución observada de la violencia intrafamiliar en la zona (Mockus, Murrain & Villa, 2011).

Cuadro 9.4. Leyes recientes que propenden por la igualdad de género

Tema	Número	Año	Principal disposición
Violencia intrafamiliar	254	1996	Dirigida a prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar.
	599	2000	Reglamentación del Código Penal contra conductas que afecten a la mujer
	679	2001	Estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual
	747	2002	Agregan algunas medidas al Código Penal
	1257	2008	Normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia contra mujeres
	1253	2011	Convierte en querellable la denuncia de violencia intrafamiliar
Participación política	581	2000	Ley de cuotas en el ejecutivo (30 %)
	1475	2011	Ley de cuotas en listas de partidos (30 %)
Igualdad (salud, maternidad, televisión)	100	1993	Universalidad de salud
	182	1995	Reglamenta la televisión consagrando la igualdad de género
	823	2003	Consagra normas para la igualdad de oportunidades de las mujeres
	1009	2006	Creación del Observatorio de Asuntos de Género
	1413	2010	Inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales
Mercado laboral	755	2002	Ley María: Otorga licencia de paternidad de 8 días
	1496	2010	Ley por medio de la cual se garantiza la igualdad salarial
	1468	2011	Reglamenta licencia de maternidad y otras disposiciones de mercado laboral
Madres cabeza de familia	82	1993	Reglamentación de acceso a crédito, educación, empleo, vivienda y microempresa
	387	1997	Medidas para la protección y estabilización socioeconómica de las mujeres desplazadas
	509	1999	Beneficios a favor de madres comunitarias de Bienestar Familiar
	750	2002	Normas de prisión domiciliaria y trabajo comunitario a la mujer cabeza de familia
	1232	2008	Modifica la Ley 82 de 1993, Ley Mujer Cabeza de Familia y se dictan otras disposiciones
Visibilidad	1009	2006	Obliga a las entidades públicas y privadas a desagregar sus indicadores por género

Fuente: Elaboración propia.

de activistas y diseñadores de política sufren el riesgo de quedarse en el papel. En algunos casos, incluso, no llegan a convertirse en legislaciones, y no siempre se traducen en mejores condiciones para las mujeres. Nos acostumbramos a que se hagan leyes que luego no se aplican. Un ejemplo de esto es el cumplimiento de la ley de cuotas en las listas para el Congreso. Otro es la Ley 1009 de 2006, que obliga a todas las entidades tanto públicas como privadas a desagregar sus indicadores por género, lo cual no se cumple.

Para romper con la inercia existente, donde se generan leyes aisladas, muchas de las cuales no se cumplen en el día a día, es necesario dar señales contundentes de que la agenda por la mejoría de las condiciones de vida de las mujeres va en serio, a través de una política coordinada. Esta política debería incluir los siguientes aspectos. Primero, mejorar la información, para orientar la toma de decisiones. Mucha de la información necesaria existe en las bases de datos, como se discutió anteriormente. Lo que hace falta es traducirla en indicadores visibles y pertinentes, tal y como lo propone el Decreto 4463 de 2011. Para esto, es fundamental fortalecer el grupo de sistemas de información y medición, el Grupo de género del DANE y de la Alta Consejería, así como al Observatorio de Asuntos de Género (2011).

Segundo, convendría realizar un análisis a profundidad de las leyes existentes en el tema y cuáles faltan. De esta manera, para cada una de las inequidades identificadas por dimensión o derecho, se debe establecer la relevancia de la legislación existente y a partir de la información estadística, dar seguimiento al (in)cumplimiento de las normas y casos. Además, se necesitan estudios de caso acerca de los efectos, directos e indirectos, que han tenido las diferentes leyes aprobadas hasta el momento y de su pertinencia.

Tercero, es importante generar una mejor información, para hombres y mujeres, acerca de la legislación o las políticas existentes. En España se implementó desde finales de 2009 un servicio telefónico y en línea de información y orientación sobre políticas de igualdad. Los servicios incluyen asistencia legal, psicólogos, temas de paternidad, sexualidad, charlas y talleres, entre otras. En Colombia programas como el Programa Integral Contra Violencias de Género es una de las iniciativas más fuertes en contra de las agresiones a las mujeres cuyo objetivo es atacar los principales detonantes de la violencia y disminuir en términos absolutos el número de ataques contra las mujeres (MANUD, 2008). Adicionalmente campañas como "Mujer, tienes derechos" dan un paso en esta dirección, pues se difunde información acerca del contenido de la Ley 1257 de 2008 y el

Auto 092, para prevenir las diversas formas de violencia basadas en género. Dicha campaña se ha convertido en una estrategia comunicacional de alto alcance en el país contra la violencia de género logrando interesar a 18 instituciones gubernamentales e incluso a algunas entidades del sector privado comprometidas con el objetivo. Dada la multiplicidad de esfuerzos, la elaboración de un sitio centralizado donde se pudiera acceder a toda la información acerca de las disparidades de género y la situación de la mujer sería fundamental. La oportunidad perfecta es la *Política Pública Nacional para la Equidad de Género de las Mujeres*, actualmente en elaboración, que está liderada por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el apoyo de la Vicepresidencia de la República, la cooperación internacional y las organizaciones de mujeres. Finalmente, si bien ha aumentado el interés en el tema de género por parte de académicos y diseñadores de política, se necesita un empujón adicional para traducir la información e investigaciones existentes en políticas públicas exitosas.

9.3.5. Lección V: Rol de los Ministerios de la Mujer

Existen, al día de hoy, un gran número de instituciones alrededor del mundo que se encargan de temas de género. Entre ministerios y comisiones encargadas, se reparten las obligaciones pertinentes al tema, recogen información, promueven programas y generan planes de acción para abogar por la equidad entre hombre y mujer. Países como España, Suecia o Noruega tienen mucho que mostrar en esta trayectoria y vuelven evidente la necesidad de una institución sólida que sea capaz de fomentar mejoras. La estructura institucional y la organización de las instituciones encargadas de los temas de género deben estar bien planteadas y fuertemente instauradas, con leyes de estricta aplicabilidad y altos alcances. Los casos estudiados a nivel internacional sugieren que es necesario ir más allá de la protección de los derechos de las mujeres (*advocacy*) y aplicar políticas con un debido seguimiento y realizar un amplio análisis sobre las características sociales, tanto en el marco legal como lo hace Suecia, como en el marco estadístico como lo hace España. Adicionalmente, es necesario empezar a experimentar con diferentes políticas, y evaluarlas, para poder determinar cuáles son las políticas más prometedoras para impulsar la igualdad de oportunidades.

El Ministerio de Igualdad de España (2008-2010) y el actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad son un ejemplo del compromiso con la equidad de género en España. El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011), estructurado con base en los ocho

observatorios encargados de recoger y realizar estadísticas relacionadas con el tema de género y discriminación, describe el enfoque y la búsqueda de políticas realizadas por el Ministerio. Sin embargo, dado que no ha habido una evaluación rigurosa de las políticas implementadas, no es posible asegurar la causalidad entre políticas y efectos a largo plazo. El documento "Evaluación de Políticas de Igualdad en el Ámbito Laboral" (ECOTEC, 2006) presenta una valoración de políticas que en este sentido ha implementado el gobierno español. Los resultados sugieren que ha habido ligeras tendencias a la mejora y cambios generados desde la incepción del plan estratégico propuesto y las acciones tomadas en promoción de la igualdad de género.

Según el Informe Global de Disparidad entre Géneros de Haussmann, Tyson y Zahidi (2010), otro de los países más reconocidos en temas de igualdad de género es Suecia. Su política, manejada por el Ministerio de Salud y Asuntos Sociales, está fundamentada en fomentar la igualdad tanto en términos de oportunidades como de resultados absolutos. Algunas de las políticas implementadas han sido los refugios para mujeres, la ley única de discriminación para cubrir en mayor medida las denuncias y los atropellos contra la mujer, el teléfono rojo para las víctimas de violencia y las estadísticas específicas referidas a género (Instituto Sueco, 2011). De igual forma se han impulsado proyectos con millones de euros de presupuesto para propulsar a la mujer en su empoderamiento y en hacer respetar sus derechos. Un ejemplo de esto es el Plan de Acción para combatir la Violencia de los Hombres Contra las Mujeres, cuya implementación incluye un debido diagnóstico, posibles políticas y el seguimiento de los indicadores antes y después de la política. Este seguimiento sugiere que ha habido efectos positivos de largo plazo de políticas aplicadas. Aunque las tendencias son sugerentes, en el caso sueco tampoco se han realizado evaluaciones de impacto que permitan establecer relaciones causales entre las intervenciones y los efectos reportados. Sin embargo, es diciente el hecho de que Suecia se haya posicionado en el segundo lugar a nivel mundial en temas de inclusión de la mujer dentro del mercado laboral gracias al esquema institucional y alto presupuesto dedicado al tema (Arias y Patiño, 2010).

En Colombia, las instituciones han demostrado avances en términos de equidad de género. La entidad principal del gobierno encargada del tema es la Alta Consejería de la Mujer, que existe de una forma u otra desde al menos 1990. Actualmente, la Alta Consejería tiene diversas funciones, descritas en su portal de internet.[7] Entre las principales se encuentran,

7 http://www.equidadmujer.gov.co/Consejeria/Paginas/Objetivos-Metas-Funciones.aspx

primero, asistir al Presidente y al Gobierno Nacional en el diseño de las políticas para promover la equidad entre mujeres y hombres. Segundo, incorporar la perspectiva de género en la formulación, gestión y seguimiento de las políticas. Tercero, hacer seguimiento al cumplimiento de la legislación interna y de los tratados y convenciones internacionales. Cuarto, establecer alianzas estratégicas para fortalecer la investigación sobre temas de género.

Junto con el Observatorio de Asuntos de Género, la Alta Consejería publica algunas estadísticas acerca de la desigualdad entre hombres y mujeres. Ocasionalmente lanza campañas para promocionar algunos de los temas pertinentes. Por ejemplo, actualmente promociona la campaña "Mujer, tienes derechos" y genera boletines informativos, como por ejemplo el *Boletín de participación política de las mujeres en Colombia,* entre otras actividades.

Históricamente, ha estado presente solo de manera intermitente en las discusiones de política pública pues depende de la cercanía de la Alta Consejera con el Presidente de turno, y de qué tanto peso le da él mismo al tema. Tiene un presupuesto muy limitado, y por tanto un equipo de personal muy reducido, lo que dificulta el cumplimiento de sus objetivos y metas. Finalmente, no tiene dientes y es posible que usando solo incentivos no se logre el cambio cultural necesario para que las iniciativas funcionen. Es necesario diseñar posibles castigos que pueda usar la Alta Consejería, que ayuden a impulsar el cambio.

La Alta Consejería se ha dedicado más a labores de defensa de los derechos de la mujer (*advocacy*) que a promover acciones o programas concretos. Creemos que es un buen momento para tratar de promover políticas concretas. Por ejemplo, la Alta Consejería podría generar, mantener y divulgar los indicadores de inclusión social por sexo. A pesar del fortalecimiento de su Observatorio de Asuntos de Género, actualmente no cuenta con la capacidad de generar sus propios datos, o con una línea de base del estado de avance, y unas recomendaciones de hacia dónde ir. Esperamos que el presente documento sirva en la elaboración de una línea de base en este sentido. Segundo, puede visibilizar las mejores y peores prácticas para la inclusión femenina. A este respecto, se han generado diversas propuestas puntuales a lo largo del documento. Esto incluye la creación de concursos o *rankings* anuales de las mejores empresas, medios de comunicación, entre otros, en temas de inclusión. Tercero, puede intentar promover programas concretos para mejorar la situación de la mujer.

En el cuadro 9.5, se presenta una primera aproximación a la comparación del presupuesto entre las instituciones dedicadas al tema de género

Cuadro 9.5. Presupuesto de las instituciones dedicadas a la equidad de género en América Latina

País	Instituciones	Presupuesto moneda local	Tasa de cambio	Presupuesto en pesos colombianos	Presupuesto COP/ Mujeres del país
Colombia	Alta Consejería para la Equidad de la Mujer	2.500.000.000 COP (2012)	—	2.500.000.000 COP (2012)	113 COP
Argentina	Comisión Nacional de las Mujeres de Argentina	8.000.000 ARS (2011)	1 ARS = 408,873 COP	3.270.981.325 COP (2011)	159 COP
Perú	Dir. Gen. de la Mujer (Min. de Mujer y Des. Social)	11.526.093 PEN (2011)	1 PEN = 664,490 COP	7.658.969.325 COP (2011)	540 COP
Paraguay	Secretaría de la Mujer	3.946.601.493 PYG (2008)	1 PYG = 0,4054121 COP	1.600.000.000 COP (2008)	575 COP
Brasil	Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)	107.100.000 REALES (2012)	1 R = 870 COP	93.177.000.000 COP (2012)	905 COP
México	Instituto Nacional de las Mujeres	4.324.000.000 MXN	1 MXN = 138,255 COP	597.814.836.369 COP (2008) Políticas con perspectiva de género	10.400 COP
Chile	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)	32.783.474.000 CLP	1 CLP = 3,69109 COP	121.006.882.488 COP (2012)	13.890 COP

Fuente: Elaboración propia.

en América Latina. Esta información debe ser tomada solo de manera referencial, pues el objetivo y alcance de cada una de estas instituciones difiere mucho entre países. Sin embargo, puede interpretarse como un indicador grueso del peso del tema de la igualdad de género en la política pública. La Alta Consejería colombiana se encuentra en clara desventaja presupuestal frente al resto de su región. La Alta Consejería tiene el presupuesto por mujer más pequeño de América Latina tanto en términos absolutos como en términos *per capita:* Colombia gasta en 2012 $113 al año por cada mujer que habita el país. En Perú, un país de desarrollo comparable, el gasto es más de cuatro veces mayor, México gasta casi diez veces esta suma y Chile, más de doce veces.

Es necesario realizar un análisis más profundo del verdadero alcance de la institución pues, dada su vulnerabilidad al vaivén político y el bajo presupuesto con que cuenta, es difícil lograr la incidencia deseada. Y más difícil aún cumplir con otros roles deseables, tales como la implementación de programas y políticas. Actualmente, la Alta Consejería está trabajando en el diseño de Política Pública de Equidad de Género para las Mujeres, a partir de un enfoque participativo donde se ha invitado a muchos grupos y voces. También este documento aspira a contribuir en el diseño de la política de equidad de género. El diseño final de la política dará luces acerca del alcance deseado de la institución y de los roles que se espera cumpla.

Aunque existen diversas instituciones a nivel local en Colombia, queremos resaltar a la Secretaría de las Mujeres en Medellín, creada en el 2007, que sirve de inspiración para otras regiones del país. Su impacto a nivel local fue representativo y sus campañas como "Abramos los Ojos" se han encargado de difundir el mensaje de igualdad con frases como: "*Me maltratan, pero en el fondo yo sé que me quieren.* ¿Cómo así? Tienes derecho a que te traten bien…". Todo esto fue posible gracias al generoso presupuesto otorgado por la administración distrital de casi US$ 40 millones que fueron otorgados para el cuatrienio[8] de la administración de Alonso Salazar Jaramillo iniciada en 2008 (Barrig, 2010, p. 113). A pesar del reciente premio otorgado por parte de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, "Mejor Práctica Local con Enfoque de Género" (Periódico Alcaldía de Medellín, 2011), la Secretaría no ha tenido el suficiente al-

8 Suponiendo un gasto anual de US$10 millones de dólares, el gasto de la Secretaría de Medellín *per capita* sería de US$8,43. Usando la tasa de cambio promedio del año 2004 ($2.628 COP), es posible calcular gruesamente un gasto *per capita* de mujeres de $22.150 COP anuales. Esta cifra es muy superior al gasto nacional de la Alta Consejería presentado en el cuadro 4.

cance para documentar su gestión, y evaluar seriamente sus políticas. La evaluación rigurosa de las políticas debe ir de la mano con la implementación para lograr mejoras y poderlas cuantificar. Con el mismo enfoque de género, la gobernación de Antioquia otorga premios dentro del departamento como Antioqueña de Oro o la Medalla al Mérito Femenino para resaltar a las mujeres sobresalientes y generar visibilidad del género femenino en general.

9.4. Recomendaciones de política para Colombia

En esta última parte del documento nos concentraremos en la formulación de recomendaciones de política que se derivan del diagnóstico y las lecciones aprendidas discutidas previamente.

9.4.1. El enfoque de "principios de diseño de política" y los principios que se requieren desde un enfoque de género

Para esta sección de recomendaciones seguiremos el mismo enfoque que hemos propuesto en el documento hermano de este (*Equidad en la diferencia*, Cárdenas, Ñopo & Castañeda, 2012). Esa coincidencia no es casual y responde a un enfoque de política basado en los siguientes tres argumentos.

En primer lugar, la mayoría de las formas de discriminación contra grupos particulares se derivan de un complejo conjunto de mecanismos, algunos más conscientes que otros y algunos incluso no intencionados. Estos mecanismos se originan en las interacciones entre las instituciones formales y no formales y los comportamientos y preferencias de los individuos en la sociedad. Dado que muchos de esos procesos están asentados en las actitudes y estereotipos de los individuos, es allí también donde debemos ocuparnos de diseñar políticas. En este sentido las políticas públicas deberán estar encaminadas a transformar las instituciones pero también a buscar un cambio cultural que se manifieste, por ejemplo, en la reducción de estigmas y estereotipos injustificados contra ciertos grupos. De esta manera, se generan círculos virtuosos de interacción entre comportamientos e instituciones que cierren las brechas discriminatorias de manera más duradera que en el caso de intentos de intervención de corto plazo con efectos esencialmente mediáticos.

En segundo lugar, la formulación de soluciones a problemas culturales complejos como el de la estigmatización y discriminación, no puede venir de recetas generalizadas sino de adaptaciones de las soluciones a las condiciones particulares en que se está dando el fenómeno que interesa

atacar. Los ejemplos mencionados de políticas exitosas de promoción de la incorporación de la mujer a través de cuotas para aumentar su participación e impacto en las instancias políticas locales requerirán ajustes en diferentes niveles cuando se trate de pasar, por ejemplo, de los *Panchayats* en la India a los consejos municipales en nuestro país.

En tercero y último lugar, la ejecución de una política pública efectiva requiere de la participación de los actores involucrados, tanto los que causan como los que sufren la discriminación, tanto de manera directa como indirecta. Por lo tanto su aporte para garantizar que el proceso de implementación de la política sea efectivo requerirá de trabajar con estos actores desde el diseño, pasando por la implementación hasta la evaluación de cada programa o mecanismo que se proponga.

Por estas razones: i) apuntarle al cambio cultural, ii) construir soluciones a partir de las realidades particulares, e iii) involucrar a los actores relevantes en el diseño, implementación y evaluación, haremos una serie de recomendaciones que se asemejan más a lo que se han denominado "principios de diseño institucional". En un enfoque de política basado en principios de diseño se proponen reglas generales que orientarán al actor particular en la construcción de los mecanismos específicos a su situación, pero será ese actor y en su contexto particular quien deberá hacer el trabajo esencialmente *artesanal* de formulación de los mecanismos acorde con estos principios que vamos a delinear a continuación.

Ese trabajo de artesanía (Ostrom, 1980) por parte del diseñador de política, y de acuerdo con el enfoque del IAD o Análisis Institucional y del Desarrollo (Polski & Ostrom, 1999), servirá para atacar problemas particulares a su realidad y en un proceso desde abajo hacia arriba para garantizar una mayor armonía entre el diseño, implementación y evaluación del mecanismo de política particular. Por ejemplo, la forma como se diseñe e implemente un mecanismo de mejoramiento de las condiciones de flexibilidad en el entorno laboral para mujeres y hombres, de manera que se balanceen mejor las cargas de las labores en el hogar y en la generación de ingresos, tendrá particularidades de acuerdo con el sector de la economía. El principio general de diseño recomendaría que se generen mecanismos para que ambos miembros de la pareja en el hogar puedan armonizar sus responsabilidades en el hogar y en el trabajo, pero la definición exacta de los horarios o tipos de flexibilización laboral se deberá dar a nivel de quienes regulan los sectores específicos.

Sin embargo, este enfoque de principios de diseño no nos impedirá ofrecer más adelante en el documento ejemplos de mecanismos concretos que

serían compatibles con los diferentes principios que vamos a describir a continuación. Los principios enunciados en Cárdenas et al., 2012, son heredados aquí, pero corregidos y aumentados desde una perspectiva de género.

9.4.1.1. Principio 1: Cuanto más temprano, mejor

Dados los efectos acumulativos perversos de la discriminación, las acciones para reducir la discriminación hacia las mujeres, cuanto más tempranas, mejor. El trabajo con la población infantil es de más alcance, menos costo, y con resultados más duraderos, aunque probablemente tome más tiempo ver sus resultados. En el tema de género, sin embargo, existe una particularidad importante. Como anotamos en la sección descriptiva, los indicadores de salud y desarrollo cognitivo temprano de las niñas son ligeramente superiores a los de los niños pero en algún momento de tal niñez temprana la situación se revierte y los niños adquieren ventajas en el aprendizaje de, por ejemplo, las matemáticas. Se hace necesario entonces entender mejor estas tendencias y sus reversiones, incorporando al análisis el rol de los hogares y las escuelas en la formación de expectativas de vida de niños y niñas.

9.4.1.2. Principio 2: Es necesario reducir los estigmas o estereotipos en la sociedad como un todo y por lo tanto las políticas deben ir orientadas a la familia y el grupo, y no solo a la mujer

La política y los programas deben atacar los estigmas y estereotipos en toda la población. No deben ser acciones para proteger a la mujer solamente, sino también para cambiar actitudes y posibilidades en el resto de la familia y alrededor de ella. En otras palabras, son políticas de hogar, no solo de mujer. En ese sentido, es la familia o el hogar el objetivo de las acciones. Esto implicará también cambiar la concepción reduccionista del hogar. Los hogares monoparentales, o aquellos donde la mujer es cabeza de hogar, o donde las dos cabezas de hogar son del mismo sexo, serán todos incluidos en las condiciones que se deben tener en cuenta en el diseño de los programas.

Creemos además que es necesario hacer un esfuerzo en los grupos con niveles socioeconómicos más bajos y especialmente en los niveles de educación menores, porque allí se han detectado los problemas de estigmatización y estereotipos que perpetúan la discriminación en mayor proporción.

Los gobiernos deberán cambiar sus expectativas de reconocimiento político de corto plazo, por uno que implique pasar a la historia habiendo sido el gobierno que hizo los cambios de largo plazo. Un ejemplo es el del gobierno de Virgilio Barco que a lo largo de los años logró consolidarse en la historia como uno de los más progresistas hacia el medio ambiente y los derechos de las comunidades indígenas del país a través de la declaración de resguardos indígenas y parques nacionales con cifras que no fueron igualadas ni antes ni después de su mandato. Este no es un caso aislado colombiano, ha sido parte de una tendencia global. Hoy en día la preocupación social por el medio ambiente parece ser de un orden de magnitud mayor que la preocupación social por la equidad de género. Para muestra un botón: las grandes corporaciones invierten más recursos por mostrar una imagen de ser "empresas verdes" o "socialmente responsables" que por ser "amigables a la diversidad de género". El dar una señal por parte del gobierno de que el tema de género es muy relevante en la agenda, podría contagiar a las empresas para que empiecen a dar más importancia al tema. Igualmente los gremios del sector privado tienen un papel importante por jugar al construir estos programas de visibilización de los esfuerzos para cerrar estas desigualdades. De la misma manera como dentro de asociaciones productivas, cámaras de comercio y demás agremiaciones se han consolidado programas ambientales de autorregulación, se podrían iniciar programas de seguimiento a la presencia y estatus de la mujer en diferentes industrias.

9.4.1.3. Principio 3: La igualdad de género implica balance y equilibrio, no polarización hacia el extremo opuesto

La igualdad de género se logrará cuando se alcance un equilibrio balanceado en la distribución de oportunidades y logros, y no cuando se reversen oportunidades y logros hacia una desigualdad en el otro extremo del desbalance. En ese sentido parece más sensata la búsqueda de procesos para el cambio cultural y no las rupturas para reversar las desigualdades ahora a favor de las mujeres y en detrimento de los hombres. Un balance adecuado de oportunidades, capacidades y responsabilidades promete beneficiar a todos, a mujeres y hombres en el largo plazo.

En este documento se busca caracterizar las barreras diferenciales que enfrentan las mujeres y se sugieren alternativas de políticas para lograr una igualdad de oportunidades. No se pretende con las propuestas lograr una igualdad estricta de resultados entre hombres y mujeres, ya que

entre oportunidades y resultados median las decisiones y preferencias individuales.

9.4.1.4. Principio 4: La igualdad de la mujer se debe promover simultáneamente en la escuela, el hogar y el espacio laboral (y, consecuentemente, en el espacio público y en el imaginario colectivo). Si no se logra en una de ellas, el esfuerzo será en vano

La flexibilización en lo laboral y la reconfiguración de cargas dentro del hogar deberán además ser compatibles o armónicas. Mal haría una política que apoye la igualdad dentro del hogar si en el espacio laboral continúa la discriminación e inequidad, o viceversa. Solo cuando la vida en el trabajo y en el hogar logren tener las mismas condiciones de flexibilidad, igualdad de roles, responsabilidades y derechos entre hombres y mujeres podríamos esperar un cambio social más profundo en las condiciones en que la mujer logra armonizar su vida personal y profesional en medio de la igualdad y la identidad de género. Un espacio particularmente desafiante para la política en cuanto a este reordenamiento de los hogares lo constituye el área rural, donde las labores del hogar están estrechamente vinculadas con la generación de ingresos y los estigmas parecen estar más arraigados.

9.4.2. Las desigualdades acumulativas y sus propuestas de política

Buscar igualdad en todos los resultados de manera simultánea e inmediata y no en las oportunidades como lo presenta el principio de política número 4, es una tarea condenada al fracaso, por diversas razones. Primero, las diferencias en resultados con frecuencia están asociadas a procesos de desigualdades acumulativas. Hay que tratar, entonces, que haya igualdad de oportunidades, aunque esto sea difícil de medir o monitorear. Dadas las diferencias biológicas innegables entre hombres y mujeres, en algunos casos puede ser socialmente adecuado que algunas diferencias persistan. Por tanto, la igualdad no se entiende acá como la exacta paridad en cada aspecto, sino más bien implica poner a hombres y mujeres en igualdad de condiciones, para que sobre la base de su propia toma de decisiones (en las que sí postulamos debería haber igualdad de opciones), las personas sigan sus propios caminos de vida. Segundo, aunque lograr la igualdad de género es importante, y se deben tratar de generar resultados en el corto plazo, los cambios tienen que ver con estructuras sociales profundas y por tanto se demorarán en funcionar. Sin embargo, en términos de priorización, consideramos que se podría empezar por

políticas para generar igualdad de oportunidades en el mercado laboral, que es una instancia definitiva.

De la sección de diagnóstico es claro que existen muchas fuentes de desigualdad entre hombres y mujeres. Proponer políticas públicas para resolver cada una de ellas sería un ejercicio extenso. Sería, también, continuar con la tendencia que tiene la política de género: una serie de tiros al aire. Por tanto, las recomendaciones más concretas de política se van a concentrar en dos campos. Primero, las desigualdades acumulativas a lo largo de dimensiones del bienestar, que generan las principales desigualdades entre hombres y mujeres, dentro de lo cual analizaremos la educación, el mercado laboral, la acumulación de activos físicos y la visibilidad. Segundo, propondremos políticas para disminuir las desigualdades dentro del hogar, incluyendo uso del tiempo y violencia intrafamiliar.

9.4.2.1. Desigualdad acumulativa I: Educación

Tomando en cuenta que la acumulación de capital humano se erige como el principal mecanismo de movilidad intrageneracional, la primera desigualdad acumulativa analizada se relaciona con la educación. Sabemos que, aunque acumulan más años de educación que sus pares hombres, las niñas que asisten a la escuela tienen peor desempeño en exámenes estandarizados y en áreas específicas, por ejemplo en matemáticas. Las jóvenes que tienen acceso a educación universitaria terminan con mayor frecuencia los estudios universitarios que hombres, pero se concentran en carreras tradicionalmente consideradas femeninas. El resultado de este proceso desigual es que las mujeres entran en desventaja en el mercado laboral, pues se insertan en sectores de menores salarios y con menores posibilidades de movilidad intrageneracional.

Si queremos promover la participación femenina en carreras de altos retornos como las ingenierías, necesitamos atacar esta desigualdad acumulativa desde temprano, mejorando su desempeño en áreas aventajadas por los hombres y brindándoles una oportunidad seria de escoger este tipo de carreras y ocupaciones. Una oportunidad única está en el boom del sector minero y energético por el que está pasando el país y donde la demanda de profesionales en diferentes especialidades para este sector está empujando los salarios hacia arriba pero donde la participación femenina es minoritaria. El fomento de la participación de la mujer en la educación superior y participación laboral en estas industrias podría contribuir a cerrar esas brechas salariales de una manera más costo-efectiva.

Sin embargo, hay que entender mejor cuál es la fuente de las diferencias en desempeño entre hombres y mujeres para proponer posibles cursos de acción. Varios factores se han identificado en la literatura como causas de las diferencias, por ejemplo, en el desempeño en los exámenes estandarizados entre niños y niñas.

Por ejemplo, puede haber un efecto de amenaza del estereotipo (*stereotype threat*): el miedo de confirmar un estereotipo de un grupo social al cual se pertenece genera ansiedad y estrés que conllevan a un peor desempeño. El estudio pionero se centra en los resultados de minorías raciales en exámenes estandarizados (Steele & Aronson, 1995). Sin embargo, desarrollos posteriores midieron el efecto de nombrar la amenaza sobre el desempeño de mujeres en exámenes de matemáticas (Spencer, Steele, & Quinn, 2009). *Nombrar la amenaza* es entendido aquí como decir a los estudiantes antes de tomar el examen que históricamente a los hombres les ha ido mejor que a las mujeres. Los autores encontraron que el solo hecho de nombrar (o no) la amenaza del estereotipo llevó a un peor (igual) desempeño de las mujeres, en particular cuando la dificultad del examen es mayor. Esto es relevante si se toma en cuenta que desde pequeños los niños ya asocian en mayor medida a los hombres con las matemáticas (Cvencek, Meltzoff, & Greenwald, 2011).

El desempeño académico femenino en asignaturas en las que se encuentran en desventaja es mejor cuando estas se enseñan en espacios que no son mixtos que en los mixtos, debido a que la *amenaza del estereotipo* es superada (Spencer et al., 1999). Eisenkopf, Hessami, Fischbacher y Ursprung (2011) encuentran que la separación de grupos por género facilitó un mejor resultado de los exámenes de matemáticas de las mujeres asociado a una mayor autoconfianza. Asimismo Sullivan, Joshi y Leonard (2010) demuestran que los efectos son positivos para las niñas en términos de nivel general de desempeño cuando asisten a clases únicamente femeninas.

Hay varias políticas orientadas a disminuir la amenaza del estereotipo y la perpetuación de roles desde el interior del salón de clases. Primero, la utilización de métodos de aprendizaje no excluyentes, no estigmatizados o que no generen predisposición. Un análisis de textos escolares para Perú muestra que en ellos se encasillan a los géneros en los roles tradicionales presentando a las mujeres realizando oficios del hogar y a los hombres trabajando (Benavides & Ñopo, 2005). Por tanto, se podría analizar bajo esta perspectiva los textos escolares usados en Colombia y corregir los desbalances a los que se hace alusión, o incluso revertir los roles históricos: presentar a hombres cambiando pañales, cocinando o en otras

labores del hogar, y a las mujeres en labores físicas o altas posiciones. En este sentido, la ayuda de las editoriales sería fundamental. Este cambio de visibilidad que afecta el imaginario colectivo se puede lograr también afectando la composición de los empleados en los estamentos públicos: promover, por ejemplo, en los colegios públicos, una presencia equilibrada entre hombres y mujeres en diferentes materias curriculares, niveles educativos y funciones directivas, como se llevó a cabo en España. Por último, se podría incentivar la paridad en el personal que realiza tareas como el aseo, transporte y mantenimiento. Otro ejemplo de esto es el de estudiantes de universidad mentores que asisten a colegios y motivan a los estudiantes, piénsese en mujeres estudiantes de carreras no convencionales en charlas con bachilleres (Good, Aronson, & Inzlicht, 2003).

Sin embargo, es posible que un cambio en los métodos (por ejemplo, cambiar los roles mostrados en los textos escolares) puede ayudar a mejorar el desempeño de las mujeres, pero no necesariamente para llevar a igualarlo al de los hombres. Así, se podría pensar en separar niños y niñas, lo que lleva a la segunda propuesta: mantener las clases de matemáticas y ciencias mixtas, pero separar a niños y a niñas al presentar las evaluaciones. También se podría ir un paso más allá y segregar por género, además de las evaluaciones, las clases donde las mujeres están rezagadas. Varios colegios ya han adelantado pasos en esta dirección (el Colegio Andino de Bogotá es un buen ejemplo de ello) formando clases de solo niñas y solo niños para el aprendizaje de las matemáticas y ciencias, manteniendo el resto de clases y los demás espacios de socialización escolar como mixtos. Otros han dado más pasos, volviendo a esquemas de escuelas segregadas por sexo con impactos positivos en segmentos socioeconómicos vulnerables (Fergus, Sciurba, Martin et al., 2009). Desde luego, estas políticas necesitarían una implementación cuidadosa y sobre todo una evaluación del impacto para evitar un aumento en la segregación de género, sino por el contrario incentivar la equidad.

La conveniencia de las alternativas dependerá de la medida en que la amenaza afecta al desempeño de las niñas: ambientes de aprendizaje que refuercen los estereotipos (por parte de los profesores o de los mismos estudiantes) pueden llevar a un mal desempeño de las mujeres. Se podría diseñar un experimento donde las alternativas descritas se comparen entre sí, para determinar cuál política es suficiente para reducir la amenaza del estereotipo en el caso colombiano.

También se propone visibilizar modelos a seguir de mujeres que se desempeñen en carreras típicamente masculinas, como en ingenierías o en ciencias puras. De esta manera, las niñas pueden pensar que este tipo

de carreras sí son una posibilidad para ellas y se puede romper la ya mencionada amenaza por estereotipo, el efecto perverso del estigma o el llamado currículo oculto. En este caso, se puede hacer un programa donde se invite en particular a las niñas con buen desempeño en ciencias o matemáticas a aplicar a estas carreras (*encouragement design*).

Finalmente, la educación debe consolidarse como un frente de ataque a la incidencia de embarazo adolescente. Recientemente el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el CONPES 147 en el que se especifican los lineamientos de la política de reducción del embarazo adolescente (DNP, 2012). El documento destaca lo establecido en el diagnóstico sobre la relación entre este fenómeno con el nivel socioeconómico de los hogares de las jóvenes y los niveles educativos (denominados como determinantes intermedios). También se reitera la importancia de la educación sexual y la formación de agentes educadores. Sin embargo, hay dos aspectos en los que se podría profundizar sobre la forma de lidiar con el embarazo juvenil. Por un lado, la educación sexual se debe repensar de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los hogares, lo que constituye una de las causas de su fracaso para los quintiles más bajos de educación y donde la incidencia es más aguda (Galindo, 2011). Y en segundo lugar, es necesario repensar el papel de la baja calidad educativa como un causante del embarazo adolescente y de la consecuente deserción escolar (Näslund-Hadley & Binstock, 2010).

9.4.2.2. Desigualdad acumulativa II: Mercado laboral

El mercado laboral es uno de los principales obstáculos para la movilidad social de las mujeres. A pesar de acumular más años de educación, y de terminar la universidad con mayor frecuencia, las mujeres tienen aún tasas de inactividad laboral más altas asociadas a oficios del hogar o labores de cuidado, menores tasas de participación, mayores tasas de informalidad y menores salarios. Así, su capacidad de generación de ingresos se ve limitada y, por tanto, su movilidad. Como se discutió en la sección 9.3, no pensamos que la mejor aproximación a los problemas del mercado laboral sea punitiva o a través de leyes que pretendan regular los resultados. En ambos casos hay espacio para efectos no deseados que, en últimas, pueden llegar a perjudicar a aquellos a los que se buscaba proteger. El foco de las políticas contra las desigualdades debe centrarse en la raíz de las mismas, que bajo nuestro enfoque de análisis se traduce en concentrarse en cohortes tempranas. En particular, las recomendaciones se centrarán en la brecha salarial, la informalidad, el uso del tiempo y las labores del hogar y por último, la flexibilidad laboral y la presencia en puestos de alta visibilidad.

Como se menciona en este trabajo, la brecha salarial es más pequeña en el sector formal del empleo. Más aún, incluso las mujeres ganan ligeramente más que los hombres en el sector público de este empleo formal. Esto obedece a la transparencia con la que se hacen los concursos de méritos para contratación y ascensos en tal sector (Badel & Peña, 2010). Esto puede traer una lección al sector privado: hacer transparentes las prácticas de contrataciones y ascensos podría traer consigo reducción en las diferencias salariales. Yendo un paso adelante se podría invitar a las empresas a ser más transparentes y reportar sus cifras de diversidad, incluyendo información acerca del reclutamiento, retención y promoción. Una iniciativa normativa interesante en este sentido es la contenida en el Decreto 4463 de 2011 reglamentario de la Ley 1257 de 2008, sobre la "Implementación del Sello de Compromiso Social con las Mujeres", el cual se otorga como reconocimiento a las empresas que se destaquen por su política de igualdad de género. Los sellos ambientales han tomado cada vez más fuerza. Como gremio, Asocolflores inventó la empresa Flor Verde, que valida la producción ecológica en los cultivos de flores. Siguiendo el ejemplo de las certificaciones ambientales en el sector privado, es posible que la certificación no necesariamente deba ser llevada a cabo por el gobierno. Alguna de las ONG dedicadas al tema de mujer (por ejemplo Women's Link, Mujeres por Colombia, Sisma Mujer) podría certificar a las empresas y cobrar por sus servicios.

Sin embargo, la brecha salarial de género en Colombia requiere más que una exposición de las labores formales de las mujeres, ya que las mayores diferencias se concentran en el sector informal y en el trabajo independiente, ámbitos en los que no aplican las regulaciones laborales. Por lo tanto, uno de los campos de acción prioritarios para la igualdad de oportunidades de movilidad social entre géneros, está en la formalización del empleo en el país, que además constituye una de las necesidades para el mejoramiento del bienestar de toda la población, contrario a ser un ámbito donde la política beneficia a un grupo en particular.

La literatura sugiere que muchas mujeres eligen trabajos flexibles en el sector informal por la necesidad de flexibilidad en el trabajo para compatibilizar con las labores del hogar (Atal et al., 2009). Las mujeres históricamente realizaban los oficios domésticos y las labores de crianza y cuidado del hogar, aunque en las últimas décadas han aumentado su participación en los mercados laborales de manera masiva. Sin embargo, a diferencia del proceso de revolución femenina que se dio en Estados Unidos, la revolución silenciosa de las mujeres colombianas no incluyó una repartición de las responsabilidades dentro del hogar. Es así como les

fue impuesta una triple jornada: las mujeres salieron a trabajar "como los hombres", pero no compartieron las tareas que ya tenían, como la crianza y los oficios del hogar. El desbalance de responsabilidades dentro del hogar es, entonces, una de las más importantes fuentes de desigualdad en el mercado laboral. Dado que esta dinámica implica un proceso de negociación dentro del hogar, desarrollaremos la distribución del uso del tiempo con mayor detalle posteriormente, en una sección dedicada exclusivamente a este tema.

Relacionadas con esta triple jornada y los roles tradicionales de cuidado de menores, están las licencias de maternidad o paternidad. En América Latina, incluyendo Colombia, se tiene una licencia de maternidad remunerada de 14 semanas, la cual es equivalente al estándar recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicha norma se cumplía en el 51 % de países durante el 2009 (OIT, 2010). Esto implica que no hay mucha variación en licencias de maternidad entre los países de la región. Sin embargo, las experiencias de países como Canadá sugieren que una política con potencial benéfico sobre las mujeres, es establecer licencias de maternidad ciegas al género e invitar a los papás a tomarse parte de esta licencia para repartir los costos entre hombres y mujeres. En algunos países una porción de la licencia, que solo la pueden tomar los papás, es que o se usa o se pierde. Esta experiencia, pese a no ser de una economía en desarrollo, es de los únicos ejemplos reportados en torno al tema. Asimismo, no hay evidencia que sustente que la obligatoriedad de dicha licencia tenga impactos positivos. No obstante, la flexibilización laboral en el país conlleva a que en los contratos por honorarios no se contemple la licencia de maternidad, y por tanto se está afectando la posibilidad de las madres de estar con sus hijos recién nacidos.

Reconsiderar las jornadas laborales y brindar mayores alternativas a los trabajadores en sus horarios, tanto hombres como mujeres, brindaría beneficios para las familias y para el cuidado de los menores. Una posible iniciativa que podría realizar la Alta Consejería sería recolectar de manera sistemática las iniciativas creativas que ha generado el sector privado, y se podrían difundir entre las empresas, y resaltar las mejores prácticas, para que puedan aprender unas de otras.

En particular, un ámbito en el que las mujeres están subrepresentadas es en los más altos niveles de las empresas, y de los puestos públicos. Estas diferencias se generan bien sea por una brecha de aspiraciones o disposición a negociar entre hombres y mujeres, o por los obstáculos adicionales que deben superar estas últimas. Es deseable entonces generar modelos a seguir, como se desarrollará en el tema de visibilidad.

Ha habido cambios sustanciales en las leyes que buscan generar igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral en los últimos años. Por tanto, es necesario realizar un análisis más profundo del esquema legal, para determinar si es necesario formular nuevas leyes o reglamentar las existentes, e identificar vacíos legales o problemas en la implementación. Dicha investigación debería incluir un análisis institucional. Cuando la responsabilidad de los temas está fragmentada entre diferentes instituciones, ¿cuáles son los riesgos que se enfrentan?

9.4.2.3. Desigualdad acumulativa III: Acumulación de activos físicos

La tercera desigualdad acumulativa tiene que ver con la acumulación de activos físicos. Dada la brecha salarial, las mujeres reciben menos ingresos por cada año educativo. Esto no solo afecta el nivel de sus ingresos, y con ello las posibilidades de movilidad intrageneracional, también afectan su capacidad de ahorro, y por tanto la acumulación de activos. De la misma manera como los programas de subsidios focalizados han buscado a las mujeres como principales receptoras y decisoras en el manejo de las transferencias, otras políticas de aseguramiento y formalización de activos urbanos y rurales podrían ser más proactivas en asegurar que las mujeres puedan garantizar derechos de propiedad sobre activos como la vivienda y la tierra. En este momento hay una oportunidad para promover que la titulación se haga tanto a nombre de los hombres como de las mujeres en la Ley de Tierras, que sería deseable aprovechar.

En el mismo sentido, una nueva economía del cuidado deberá incorporar de parte del sector estatal y financiero mecanismos para generar ahorro pensional para las mujeres. Los sistemas pensionales en casi todo el mundo se basan en la contribución a través del trabajo en empleos formales. Las mujeres suelen contribuir menos que los hombres al ahorro en pensiones. Esto se debe a que dedican parte de su tiempo al cuidado de niños, ancianos o personas en situación de discapacidad, participan con menos frecuencia en actividades formales de generación de ingresos, se retiran más temprano del mercado laboral y tienen mayor expectativa de vida. Este tema requiere de un análisis profundo. Sin embargo, nos aventuramos a hacer algunas sugerencias para alimentar el debate.

Una posibilidad sería diseñar cuentas familiares (y no individuales, como se tiene hoy en día), de manera que la cotización que se hace incluya tanto al cónyuge que trabaja en los mercados laborales como al que se dedica a las actividades de cuidado. De esta manera las mujeres que se dedican a la economía del cuidado no verían penalizado su esfuerzo y aporte al ser excluidas, como lo son hoy, de los sistemas pensionales. Esta idea ha sido

formalizada a través del proyecto de ley N° 203 del Senado donde se propone a las familias la posibilidad de acceder a una pensión familiar. Sin embargo, la alternativa está abierta únicamente cuando ambos cónyuges cumplen la edad de jubilación y han cotizado conjuntamente lo suficiente para recibir su pensión. Por tanto la medida obliga a las mujeres a haber cotizado durante su vida en el sector formal. Otra alternativa sería diseñar, a la par con los esfuerzos de diseño de contribuciones al sistema pensional del sector informal, unas cuentas para que las mujeres dedicadas a las labores de cuidado coticen a pensiones. También se podría considerar la adopción de un subsidio que se otorgaría a cualquier madre, siguiendo el espíritu de la reforma chilena, pero definiendo un monto fijo independiente del número de hijos para evitar incentivos perversos e inequidades inconstitucionales. Esta alternativa tiene la desventaja de que se tendría que encontrar financiación para ese subsidio, por ejemplo de impuestos generales. Este mecanismo, sin embargo, sería más adecuado que tratar de defender la diferencia en edad de jubilación existente en el sistema de prima media, pues este último solo cubre a las mujeres que ya están contribuyendo a pensión, mientras que el otro beneficiaría a las mujeres en la base de la pirámide.

9.4.2.4. Desigualdad acumulativa IV: Visibilidad

Desde edades muy tempranas los roles de género son notorios. La economía del cuidado es un trabajo invisible, y en general son las mujeres quienes se encargan de estas labores, lo que genera una falta de visibilidad de su aporte en la construcción y mantenimiento del hogar. Este fenómeno se complementa con la baja participación femenina en puestos de alta visibilidad en roles históricamente masculinos (ministerios, altas cortes, departamentos administrativos, entre otros) y en la alta visibilidad en los roles de reinados de belleza, modelaje y farándula, entre otros.

Creemos que una combinación de políticas públicas creativas puede reversar los estereotipos o creencias en la sociedad sobre las habilidades o logros de los diferentes grupos. Además, se necesita trabajar en mejorar la repartición del trabajo no remunerado dentro del hogar, visibilizar la economía del cuidado y el cambio en los roles históricos, para cambiar las percepciones de lo que es tradicionalmente masculino o femenino.

El rol de los medios de comunicación es fundamental en este sentido. Primero, necesitamos documentar y entender mejor el tipo de visibilidad que dan los medios a las mujeres, y *mostrárselos en cifras*. Para esto, sería deseable estudiar los estereotipos de género presentados en las novelas del horario triple-A. También se podría estudiar qué tipo de visibilidad

se le da a las mujeres en programas de alta audiencia como programas de concurso y noticieros.

Segundo, hay que darle un empujón a los medios de comunicación a visibilizar con mayor frecuencia mujeres en roles tradicionalmente masculinos, a hombres en roles tradicionalmente femeninos o temas muy pertinentes en la vida de las mujeres. Tal como se realiza en España, se podrían incluir condecoraciones en espacios existentes de los medios de comunicación para resaltar el tratamiento igualitario de la imagen de las mujeres. Una manera de aplicarlo al caso colombiano sería incluir premios de la Alta Consejería en los espacios existentes: Premios Tv y Novelas, Shock, Simón Bolívar o patrocinar una sesión de literatura en el 'Hay festival' y/o en la Feria del Libro.

Otra posibilidad es sacar una serie de convocatorias, en conjunto con el Ministerio de Cultura, de guiones de películas o de libretos de telenovelas, que lidien con los temas discutidos o que estén orientados a cambiar los roles tradicionales. Uno de los aspectos a enfatizar podría ser proveer información acerca de ciertos temas de interés y la generación de modelos a seguir. Por ejemplo, si se presentara a una mujer maltratada, se podrían mostrar cuáles son los pasos que se deben seguir para denunciar el maltrato. La evidencia casuística sugiere que incluso con un presupuesto modesto, este tipo de iniciativas puede poner a pensar a las mentes más creativas y generar propuestas verdaderamente innovadoras, tal como lo plantea *O'Globo* (Ayres de la Barrera, 2009).

9.4.3. Desigualdades dentro del hogar y sus propuestas de política

9.4.3.1. Violencia de género

El caso reciente y sonado de una prominente personalidad del fútbol es un caso a tener en cuenta como ejemplo. Las medidas punitivas, bien intencionadas y con una alta demanda de la sociedad en casos de maltrato y violencia extrema, logran efectos mediáticos importantes y dan la sensación de un Estado presente y preocupado por el problema. Sin embargo, hemos citado en la sección de lecciones aprendidas los efectos no esperados de este tipo de medidas en experimentos sociales, y además la posibilidad de reducción de este tipo de violencia como el caso reciente de Barrancabermeja y Corpovisionarios: línea para Celos Anónimos CELAN.

Es necesario estudiar y comprender mejor este fenómeno. La evidencia circunstancial sugiere que los celos, la infidelidad y el consumo de alcohol

son centrales en este fenómeno. En cuanto a celos, nos referimos por un lado a los celos que sienten los hombres ante la posibilidad de que sus esposas les sean infieles. Por el otro, a los celos que manifiestan las mujeres ante las infidelidades masculinas, que desembocan en actos de agresión. Los elementos culturales y regionales y las dinámicas de grupo pueden alimentar estos procesos para bien o en detrimento del problema. Un acto de maltrato intrafamiliar puede estar seguido de indiferencia, aprobación social de quien lo ejerce o sanción social por no actuar en defensa de su posición de macho, o la condena social por ejercerlo. Estas reacciones pueden perpetuar la dinámica de violencia o cambiar las tendencias hacia la creación de normas sociales de mayor respeto e igualdad dentro del hogar.

Por último, se propone construir indicadores de línea base y publicar reportes periódicos. Se exhorta a hacer pública esta información a la sociedad para que sean ellos los encargados de monitorear las cifras de manera periódica.

9.4.3.2. Uso del tiempo

El desbalance de responsabilidades dentro del hogar es una de las más importantes fuentes de desigualdad en el mercado laboral. Las mujeres no están en condiciones para competir como iguales en el mercado laboral; mientras los hombres corren y compiten libremente, las mujeres salen *encostaladas*, parcialmente inmovilizadas por las responsabilidades en el hogar, que no les permiten trabajar horas más largas o aceptar trabajos de mayor responsabilidad que requieran, por ejemplo, viajar mucho.

No ha habido evidencia de organizaciones de mujeres pidiendo una reorganización de la repartición de labores dentro del hogar, pero en los grupos de mujeres es un tema que se trata con frecuencia. Valdría la pena, por ejemplo, preguntar usando encuestas a hombres y mujeres si esto es algo en lo que se piensa de manera cotidiana, o que consideran siquiera posible.

Lograr moverse hacia una repartición más equitativa del trabajo del hogar y alivianar la carga de trabajo doméstico para las mujeres es, entonces, fundamental. Esto se puede lograr por dos caminos. Primero, que el trabajo doméstico y las labores de cuidado se repartan entre los miembros del hogar de los diferentes géneros. Segundo, el gobierno puede entrar a ayudar a las familias en las labores de cuidado a través de la oferta de programas públicos. Finalmente, se puede hacer más eficiente el trabajo del hogar.

Cambiar la negociación dentro de la familia es una tarea difícil, pero que vale la pena intentar. Se necesita cambiar los patrones culturales. Para esto, en algunos países se han lanzado campañas creativas en los medios de comunicación. Otro ejemplo es una campaña publicitaria de una compañía privada en España, "Ellos también pueden", para incentivar el uso de las lavadoras por parte de los hombres.[9] La campaña se lanzó al tiempo con comerciales de televisión, en periódicos (uno de los anuncios decía *Una vez un hombre puso la lavadora y no murió*), en la web y en físico: dado que los hombres con frecuencia argumentaban que no lavaban la ropa porque no sabían hacerlo, esta compañía lanzó unas lavadoras móviles, dentro de camiones, y les enseñaba a los hombres a poner la ropa. También envió lavadoras de regalo para varios de los hombres más visibles del país.[10]

Es deseable generar posibilidades de contacto de los hombres con las labores de crianza, para que los experimenten de manera masiva y sin temor al qué dirán. Se puede pensar, entonces, en una "hipótesis de contacto" dentro del hogar, es decir, políticas que propendan, por ejemplo, por aumentar el 'gusto' por la paternidad y el disfrute del tiempo compartido con los hijos. La paternidad puede ser muy gratificante para los papás, pero en sociedades como la nuestra los padres con frecuencia no se dan la oportunidad de experimentarlo. A través de políticas públicas se puede tratar de generar espacios de interacción entre papás e hijos, de tal manera que los hombres disfruten las delicias de la crianza y se animen a seguir aumentando su nivel de involucramiento, como ha venido sucediendo en las últimas generaciones. Esto redundará en una mejor calidad de la crianza. Sabemos que las mamás pasan muchas horas al día con sus hijos, independientemente de su nivel educativo. Los papás pasan mucho menos horas y se observan diferencias: los hombres pasan más tiempo con sus hijos cuanto mayor sea su nivel educativo. Por tanto, las políticas podrían enfocarse en generar espacios de interacción especialmente en este segmento de la población. Se podría promover la ayuda paterna en la elaboración de tareas, incentivar a los padres a que vayan a recoger las notas de los niños al colegio, o la práctica de algún deporte. Sin embargo, necesitamos entender mejor cuáles son los espacios de interacción que disfrutan padres e hijos, y tratar de aprovecharlos. Esto puede variar, por ejemplo, entre regiones del país. Habíamos mencionado

9 Ver, por ejemplo, http://www.youtube.com/watch?v=v9ue49NOZuw

10 No sabemos qué tanto hizo esta campaña para cambiar el uso del tiempo dentro de los hogares, porque no se evaluó, pero las ventas de lavadoras de esta firma subieron de manera considerable.

la campaña ecuatoriana *¿Y qué?*, contra el machismo. Un ejemplo de las escenas presentadas en esa campaña es un hombre joven cambiando el pañal a un bebé, y diciendo: "Yo cambio pañales. ¿Y qué?".

Por supuesto, el mejorar la oferta pública de servicios de cuidado infantil o de adulto mayor/personas en condición de discapacidad, ayudaría a alivianar la carga de trabajo de las mujeres. En este sentido, es necesario ampliar los horarios de los centros de cuidado infantil, o ampliar la jornada escolar, para que las madres trabajadoras puedan tener a sus hijos allí hasta que salgan del trabajo. También se debe considerar que estos centros no tengan periodos de vacaciones tan largos, o generar una oferta pública amplia de cursos de vacaciones. Por ejemplo, los Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF cierran a finales de noviembre o la primera semana de diciembre, y vuelven abrir a comienzos de febrero. Como esta época coincide con la mayor demanda por trabajo, debido a la temporada navideña, las mamás de niños pequeños no tienen la oportunidad de aprovechar al máximo esta época en términos de generación de ingresos.

Con el envejecimiento de la población, el cuidado de adultos mayores cobrará cada vez más importancia. De seguir las cosas como vienen, las mujeres tendrán solo una pequeña ventana para trabajar en los mercados laborales: cuando los niños crecen y van al colegio y antes de que los padres envejezcan y requieran mucha atención. Actualmente las leyes no permiten a los trabajadores faltas a su trabajo en caso de que sus padres se enfermen, que será el caso con frecuencia creciente en los años por venir. Para facilitar las labores de cuidado, sería deseable flexibilizar la legislación laboral y permitir los días familiares.

Para hacer más eficiente el trabajo del hogar, sugerimos aumentar el uso de aparatos electrodomésticos que faciliten las labores en casa, en particular, lavadoras de ropa. La cobertura de energía eléctrica en Colombia es alta, 97 % de los hogares cuentan con ella (Encuesta de Hogares, 2010). Sin embargo, alrededor del 43 % de los hogares no poseen lavadoras y por tanto la ropa se lava a mano. Esta es una actividad que requiere mucha energía, se toma muchas horas, y es usualmente realizada por mujeres.[11] Una alternativa de política es, entonces, regalar lavadoras a familias individuales, ayudar en la creación de lavanderías comunitarias, o dar créditos blandos a las familias pobres para que compren lavadoras. De nuevo, noten que no es una política orientada a las mujeres sino a las

11 Ver el inspirador video de Hans Rosling en TED al respecto, http://www.ted.com/talks/hans_rosling_and_the_magic_washing_machine.html

familias, lo que esperamos no genere malestar en la sociedad como un todo. Además, los subsidios cruzados presentes en el pago de servicios públicos en Colombia hacen que el uso de la lavadora (agua, electricidad) no sea tremendamente costoso para las familias pobres. Otra posibilidad para mejorar la eficiencia del trabajo del hogar es promover guarderías y grupos de mujeres que cuiden de sus niños, adultos mayores o personas en situación de discapacidad (*care-pooling*). Estas pueden ser organizaciones que se formen en las asambleas comunitarias. En general, políticas públicas de cuidado al adulto mayor y a personas en situación de discapacidad ayudarían mucho a disminuir la demanda por tiempo, y por tanto la carga de trabajo de cuidado que hoy en día realizan sobre todo las mujeres.

9.4.3.3. Hogares rotos

Otro de los temas relevantes de la acumulación de activos tiene que ver con los hogares rotos: el pago de cuotas alimentarias. Revisando la literatura, es poco lo que se encuentra para el país, más allá de los datos de denuncias. Es fundamental estudiar el fenómeno en Colombia, para cuantificar su magnitud y principales retos, para luego poder pensar en posibles alternativas de política. Sin embargo, ya existen herramientas legales al respecto. El sistema actual cuenta con mecanismos jurídicos para obligar a que los padres aporten a través de cuotas alimentarias para apoyar financieramente a las madres de sus hijos. Sin embargo, hay grandes brechas entre el deber jurídico y el cumplimiento. Creemos que la mayor visibilización 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. Es necesario entender mejor las características del problema en Colombia, para proponer mecanismos más ajustados a nuestra realidad.

9.4.4. Intercambio academia-diseño de políticas y evaluación

A pesar del gran número de investigaciones en el tema de género en el país, hay escasa comunicación o interacción entre los investigadores. Sería importante involucrar a los actores, y mantener un contacto permanente entre la Alta Consejería y los investigadores dedicados al tema, para tener un buen intercambio de información entre la academia y el diseño de políticas. Una posibilidad sería tener una serie de documentos de trabajo dedicados al tema de género. En este sentido, se podría aprovechar la infraestructura de Dotec-Colombia,[12] o una base de datos en la

12 http://www.dotec-colombia.org/

que cada investigador pueda subir sus investigaciones. Esto generaría visibilidad de las investigaciones en temas de género. Para incentivar la investigación en estos temas, sería deseable establecer un programa de becas a tesis de pregrado/maestría para financiar investigación en los temas. Podría adoptarse un esquema similar al que usa el ICFES, quienes semestralmente sacan una convocatoria para estudiantes de Máster o PhD. A los proyectos elegidos se les asigna una financiación de 10 millones de pesos.

Muchas de las ideas y experiencias presentadas tienen el corazón puesto en el lugar adecuado: todas llenas de buenas intenciones. En el caso de desigualdad de género tenemos más información y más políticas que en los casos de desigualdad de grupo. Sin embargo, al juntar la evidencia nacional e internacional, nos damos cuenta de que si bien se pueden documentar muchísimos esfuerzos para mejorar la igualdad, sabemos muy poco sobre qué funciona y qué no. Es difícil concluir acerca del éxito o fracaso de una política debido a la falta de evaluaciones sólidas, donde se determine la causalidad de la intervención sobre los resultados. Y tampoco sabemos acerca de los posibles efectos no deseados.

Dada la falta de evaluaciones sistemáticas y creíbles, es difícil decidir cuáles son las mejores prácticas o qué políticas funcionan mejor y por tanto cuáles recomendar en el contexto nacional. El diseño experimental de la cuotas en los órganos legislativos locales, acompañados de estudios rigurosos, hacen que los resultados sean muy confiables e influyentes. Es un buen momento para tratar de reducir aún más la desigualdad de género, y por esta vía mejorar la movilidad inter a intrageneracional, a través de políticas públicas que se basen en evidencia científica.

Es necesario incorporar la cultura de evaluación en la política de género. Al diseñar las políticas que se adopten para reducir las brechas entre hombres y mujeres, es necesario también diseñar la evaluación correspondiente, para establecer la *causalidad* sobre los resultados, e incluir la evaluación como una parte fundamental de la política. El encontrar que un programa no tiene efectos, por ejemplo, no es un fracaso. Es una alerta temprana, que permite afinar el diseño del programa, reorientar los esfuerzos y/o recursos hacia otras iniciativas con mejores resultados. El camino recorrido por la Dirección de Evaluación en el Departamento Nacional de Planeación y su presupuesto se podrían aprovechar para lograr estos objetivos.

Referencias

Altonji, J., & Pierret, C. (2001). Employer Learning and Statistical Discrimination. *The Quarterly Journal of Economics , 116*(1), 313-350.

Amador, D., & Bernal, R. (2008). "Marriage Gap" and the well-being of households and children. *Trimestre Económico*.

Amador, D., Bernal, R., & Peña, X. (2012). *The rise in female participation in Colombia: Fertility, Marital Status or Education.* Documentos CEDE.

Arango, L., & Molinier, P. (2011). *El trabajo y la ética del cuidado*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombiam, La Carreta Editores.

Arias, F., & Patiño, A. (2010). Análisis Comparativo de los 12 Pilares de Competitividad entre Suecia y Colombia. (O. d. Latinoamericana, Ed.) *Revista Académica de Economía*. Recuperado de http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/co/

Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia). (2011). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010.* Bogotá: Printex Impresores Ltda.

Atal, J. P., Ñopo, H., & Winder, N. (2009). *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage gaps in Latin America at the Turn.* IDB Working Papers.

Ayres de la Barrera, M. (2009). Telenovela, ¿Entretener o educar? *Hologramatica, 2*(10), 45-66.

Badel, A., & Peña, X. (2010). Decomposing the gender wage gap with sample selection adjustment: evidence from Colombia. *Revista de Análisis Económico* (25). Recuperado de http://research.stlouisfed.org/wp/2010/2010-045.pdf

Baldez, L. (2004). Elected bodies: the gender quota law for legislative candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly, 29*(2), 231-258.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. (2011). *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo.* Washington: Banco Mundial.

Barraza Narváez, N. M. (2010). Discriminación salarial y segregación laboral por género en las áreas metropolitanas de

Barranquilla, Cartagena y Montería. *Documentos Instituto de Estudios Económicos del Caribe - IEEC* (31).

Barrig, M. (2010). *Las mujeres, los gobiernos locales y la cooperación española en Colombia.* Bogotá: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Batista, F. (2012). Género y participación local en América Latina y El Caribe. *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2012* (78).

Beaman, L., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2009). Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? *The Quarterly Journal of Economics , 124*(4), 1497-1540.

Beaman, L., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2012). Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India. *Science , 335*(6068), 582-586.

Benavides, M., & Ñopo, H. (2005). *Gender and Education in Rural Primary Education: Attendance, Performance and Parental Perceptions.* Banco Iberoamericano de Desarrollo, Educate Girls Globally. Lima: GRADE.

Bernal Olarte, A. (2006). (marzo, 2006). *Colombia: balance crítico de la participación política de las mujeres en la elecciones para el Congreso 2006-2010.* Ponencia presentada con motivo del lanzamiento de la Campaña Más mujeres más política. Bogotá.

Bhavnani, R. R. (2009). Do electoral quotas work after they are withdrawn? Evidence from a natural experiment in India. *American Political Science Review , 103*(1), 23-35.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2009). *Bono por Hijo.* Recuperado de http://www.bcn.cl/guias/bono-hijo-nacido-vivo

Branisa, B., & Ziegler, M. (2011). Reexamining the link between gender and corruption: The role of social institutions. (E. a. Courant Research Centre: Poverty, Ed.) *Discussion Papers* (24).

Brown, W. (1990). Prosocial effects of entertainment television in India. *Asian Journal of Communication , 1*(1), 113-135.

Calderon, V., Gáfaro, M., & Ibáñez, A. M. (2011). *Forced migration, Female Labor Force Participation, and Intra-household Bargaining: Does Conflict Empower Women?* Bogotá: Documento CEDE.

Cárdenas, J. C., Ñopo, H., & Castañeda, J. L. (2012a). *Equidad y Diversidad: Enfrentando las desigualdades de grupos definidos por el sexo , la etnia y la raza, el género, la orientación sexual o el estado de discapacidad.* Bogotá: CEDE.

Cárdenas, J., Ñopo, H., & De Roux, N. (2012b). *Unjustified discrimination in Latin America.* Unpublished mimeo.

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2012). *DeJusticia.*

Cepeda Emiliani, L., & Barón, J. D. (2012). Field of study and the gender wage gap for recent college graduates: evidence from Colombia. *Borradores de economía, 65.*

Chattopadhyay, R., & Duflo, E. (2004). Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India. *Econometrica , 72*(5), 1409-1443.

Chen, L. J. (2010). Do gender quotas influence women's representation and Policies? *The European Journal of Comparative Economics, 7* (1), 13-60.

Chioda, L. (2011). *Work & family: Latin American and Caribbean Women in search of a New Balance.* Washington: World Bank.

Chong, A., & La Ferrara, E. (2009). Television and divorce: evidence from Brazilian novelas. *IDB Working Paper* (651).

Chong, A., La Ferrara, E., & Duryea, S. (2008). Soap operas and fertility: evidence from Brazil. *BREAD Working Paper* (172).

Colombia, Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Base de datos de censo poblacional.* Bogotá: DANE.

Colombia, Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2008). *Base de datos de Encuesta de Cultura Política.* Bogotá: DANE.

Colombia, Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2009). Base de datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Bogotá: DANE.

Colombia, Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2010). Base de datos de Gran Encuesta Integrada de Hogares. Bogotá: DANE.

Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *CONPES 147: Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres.* Recuperado de http://www.equidad-

mujer.gov.co/Documents/Lineamientos-politica-publica-equidad-de-genero.pdf

Colombia, Profamilia (2005). Resultados generales Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS). Recuperado de http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=526

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Acceso a la justicia de mujeres víctimas de la violencia en las américas.* Bogotá: CID.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (Octubre de 2009). *Informe de Audiencia temática de Colombia: Acceso a la Justicia de las Muejres Víctimas en Colombia.* Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/actividades/justicia.asp

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (Octubre de 2006). *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia.* Recuperado de http://www.cidh.org/countryrep/colombiamujeres06sp/informe %20mujeres %20colombia %202006 %20espanol.pdf

Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (ODHES). (2004). *Las Mujeres en la Guerra: De la Desigualdad a la Autonomía Política.* Bogotá. ODHES.

Córdoba Currea, C. C. (2007). Segregación, discriminación e inmovilidad ocupacional: una perspectiva de género. En C. C. Córdoba Currea, R. Vera Peres, J. F. Rojas Ríos, & M. J. Sánchez Galvis, *Estudios de género en el DANE* (pp. 103-148). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Cvencek, D., Meltzoff, A., & Greenwald, A. (2011). Math-Gender Stereotypes in Elementary School Children. *Child Development 82(3)*.

Duflo, E. (2005). Why Political Reservations? *Journal of the European Economic Association , 3* (2-3), 668-678.

Duflo, E., & Topalova, P. (2004). *Unappreciated service: performance, perceptions, and women leaders in India.* Boston: Poverty Action Lab.

Eagly, A. H., & Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review , 109* (3), 573-598.

ECOTEC. (2006). *Evaluación de políticas de igualdad en el ámbito laboral.* Madrid.

Eisenkopf, G., Hessami, Z., Fischbacher, U., & Ursprung, H. (2011). *Academic Performance and Single-Sex Schooling Evidence from a Natural Experiment in Switzerland.* Working Paper Series of the Department of Economics, University of Konstanz.

Elias, J., & Ñopo, H. (2011). *The increase in female labor force participation in Latin America at the turn of the century. Decomposing the changes.* Unpublished.

Estadística y Geografía INEGI. (2011). *Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México (CSTNRHM), serie 2003-2009. Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/ prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/derivada/cuentas/trab_no_remune/CSTNRHM03_09.pdf.

Evans, D. S., & Jovanovic, B. (1989). An estimated model of entrepreneurial choice under liquidity constraints. *Journal of Political Economy*, (97), 808-827.

Fajnzylber, E. (2011). Gender policy, the minimum pension age and non-contributory rights for women – the Case of Chile. En R. Holzmann, & E. Palmer (Eds.), *Pension, non-financial defined contribution (NDC) systems: progress and new frontiers in a changing*. Washingron: World Bank.

Fergus, E., Sciurba, K., Martin, M., & Noguera, P. (2009). Single-sex schools for black and latino boys: an intervention in search of theory. *Motion Magazine.*

Fiscalía General de la Nación. (2010). *Informe Audiencia Pública de Rendición de cuentas 2009-2010.* Bogotá.

Flórez, C. E., & Soto, V. E. (2008). El estado de la salud sexual y reproductiva en América Latina y el Caribe, una visión global. *Inter-American Development Bank Working paper series , 632*.

Fréchette, G., Maniquet, F., & Morelli, M. (2008). Incumbents' Interests and Gender Quotas. *American Journal of Political Science , 52* (4), 891-909.

Gáfaro, M., & Ibáñez, A. M. (2011). *Violencia doméstica y mercados laborales ¿Previene el trabajo femenino la violencia doméstica?* Documento CEDE.

Galindo Pardo, C. A. (2011). *Análisis del embarazo y la maternidad durante la adolescencia: Diferencias a nivel socioeconómico.* Tesis Magíster de Grado. Manuscrito sin publicar.

Good, C., Aronson, J., & Inzlicht, M. (2003). Improving adolescents standardized test performance: An intervention to reduce the effect of stereotype threat. *Applied Development Psychology* , 645-662.

Hausmann, R., Viarengo, M., & Ganguli, I. (2010). Schooling can't buy me love: marriage, work, and the gender education gap in Latin America. *Working Series paper*.

Haussmann, R., Tyson, L., & Zahidi, S. (2010). *Informe global de disparidad de género 2010.* World Economic Forum.

Hoyos, A., Ñopo, H., & Peña, X. (2010). The persistent gender earnings gap in Colombia, 1994-2006. *IDB Working Paper Series* (174).

Huddy, L., & Terkildsen, N. (1993). Gender stereotypes and the perception of male and female candidates. *American Journal of Political Science , 37* (1), 119-147.

Ibáñez, A. M., Muñoz, J. S., & Peña, X. (2012). *Migration as an optimal decision for young rural women and its effects on different outcomes.* Mimeo Universidad de los Andes.

Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). (2010). *Colombia en PISA 2009: Síntesis de resultados.* Bogotá.

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forensis. (2010). *Masatugó 2004-2008.* Bogotá.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2011). *Violencia Intrafamiliar entre mujeres y hombres. Un compartivo entre Enero de 2010 y Enero de 2011.* Recuperado de http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_content&view=category&id=17&Itemid=47

Instituto Sueco. (2011). *Datos sobre Suecia, Igualdad entre sexos.*

Iyengar, R. (2009). Does the certainty of arrest reduce domestic violence? Evidence from mandatory and recommended arrest laws. *Journal of Public Economics* (93), 85–98.

Jensen, R. T. (2010). Economic opportunities and gender differences in human capital: experimental evidence for India. *NBER Working Paper Series* (16021).

Jensen, R., & Oster, E. (2009). The power of tv: cable television and women's status in India. *The Quarterly Journal of Economics , 124* (3), 1057-1094.

Jones West, K. (2011). The effects of decentralization on minority inclusion and democratic values in Latin America. *Americas Barometer*.

Kurtulus, F. A., & Tomaskovic-Devey, D. (2011). *Do women top managers help women advance? A Panel Study Using EEO-1 Records.* University of Massachusetts Amherst, Department of Economics.

La Ferrara, E., Chong, A., & Duryea, S. (2008). Soap operas and fertility: evidence from Brazil. *BREAD Working Paper* (172).

Lara, S. (2006). Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Colombia. *Mujer y Desarrollo No 81*.

López-Calva, L. F., & Lustig, N. (2010). *Declining inequality in latin america: a decade of progress?* Brookings Institution Press.

MANUD. (2008). *Programa integral contra la violencia de género.* Bogotá.

Ministerio de Sanidad, Servicios sociales y Equidad. (2007). *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011).* Madrid.

Mockus, A., Murrain, H., & Villa, M. (2011). *Antípodas de la violencia: desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina.* (Corpovisionarios, & B. I., Eds.)

Mosteiro García, M. J. (1997). El género como un factor condicionante de la elección de carrera: hacia una orientación para la igualdad de oportunidades entre los sexos. *Revista galego-portuguesa de psicoloxía e educación* (1), 305-315.

Muñoz, J. S. (2012). *Vulnerabilidad Estudiantil y Deserción Académica Masculina: Estudio de la Diferencia de Género en los Resultados de la Prueba Pisa 2009 en Colombia.* Mimeo.

Näslund-Hadley, E., & Binstock, G. (2010). *The miseducation of latin american girls: poor schooling makes pregnancy a rational choice.* IADB Education Division.

Ñopo, H. (2011). Women in Latin American labor markets: Progress and challenges.

Observatorio de Asuntos de Género. (2011). *La participación política de las mujeres en Colombia: Avance, retos y avance sobre la presen-*

cia y acceso de las mujeres a los espacios de decisión en el país. Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Observatorio laboral para la educación. (21 septiembre 2011). *Distribución de los graduados por sexo.* Recuperado de http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/article-195404.html

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (2010). *La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional* (2a edition ed.). Ginebra.

Olarte, L., & Peña, X. (2010). El efecto de la maternidad sobre los ingresos femeninos. *Ensayos sobre política económica, 18* (63), 190-230.

Ostrom, V. (1980). Artinsanship and Artifact. *Public Administration Review , 40* (4), 309-317.

Peña, X. (2007). *Assortative matching and the education gap.* Bogotá: Banco de la República.

Peña, X., & Olarte, L. (2011). El Mercado Laboral en Colombia. En *Colombia en Movimiento: Un análisis descriptivo a partir de la ELCA* (pp. 83-97). Bogotá: Facultad de Economía.

PNUD. (2011). *Mujeres Rurales Gestoras de Esperanza.* Bogotá.

Polski, M. M., Ostrom, & Elinor. (1999). An institutional framework for policy analysis and design. *Working Paper* (W98-27).

Schwindt-Bayer, L. (2011). Gender quotas and women's political participation in Latin America. *Americas Barometer*.

Spencer, S. J., Steele, C. M., & Quinn, D. M. (1999). Stereotype threat and women's math performance. *Journal of Experimental Social Psychology, 35* (1), 4-28.

Steele, C., & Aronson, J. (1995). Stereotype threat and the intellectual test performance of African Americans. *Journal of Personality and Social Psychology* , 797-811.

Storvik, A., & Teigen, M. (2010). *Women on board: The Norwegian experience.* Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis.

Sullivan, A., Joshi, H., & Leonard, D. (2010). Single-sex schooling and academic attainment at school and through the lifecourse. *American Educational Research Journal*, 6-36.

Swamy, A., Knack, S., Lee, Y., & Azfar, O. (2001). Gender and corruption. *Journal of Development Economics , 64*, 25-55.

Tanaka, S., & Waldfogel, J. (2007). Effects of parental leave and Work hours on fathers Involvement of their babies. *Community, Work & Family, 10* (4), 409-426.

Ten Cate, A. (28 mayo 2000). Labour market effects of maternity and parental leave policy in Canada. *Canadian Employment Research Forum Meetings in Vancouver*.

UNITE. (2013). Una Promesa es una Promesa. En *Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres.* Naciones Unidas.

Urdinola, P. (1998). El empleo doméstico femenino no remunerado. *Archivos de macroeconomía* (95).

Urriola, I. (2013a). Educación y género. En *Post 2015 - Igualdad de Género en el Futuro que Queremos.* UNICEF.

Urriola, I. (2013b). Gender and unemployment. En *Post 2015 - Gender Equality in the Futuro We Want.* UNDP.

Urriola, I. (2013c). Gobernabilidad y género. En *P. 2.-I. queremos*. PNUD.

Vaughan, P. W., & Rogers, E. M. (2000). A staged model of communication effects: evidence from an entertainment-education radio soap opera in Tanzania. *Journal of Health Communication, 5* (3), 203-227.

Velásquez, S. P. (2010). Ser mujer jefa de hogar en Colombia. *Revista de Información Básica. Volumen 4 No. 2*.

Waldfogel, J. (1998). Understanding the "family gap" in pay for women with children. *The Journal of Economic Perspectives, 12* (1), 137-156.

Waldfogel, J. (2007). Parental work arrangements and child development. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques, 33* (2), 251-271.

Weitekamp, R., & Pruitt, B. (28 de Septiembre de 2011). *Untapped Potential forExpanding Women's Entrepreneurship Holds Promise to Grow US Economy, According to Kauffman Report.* Recuperado de http://www.kauffman.org/newsroom/untapped-potential-for-expanding-womens-entrepreneurship-holds-promise-to-grow-us-economy.aspx

Wills, M. E., & Cardozo, D. F. (2008). Partidos y compromisos de género en Colombia: avances y barreras a la inclusión de las mujeres. En K. Sample, & B. Llanos.

Anexo 1

Fuentes de datos

Institución	Fuente	Representatividad	Muestra	Periodo	Indicadores
Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia)	Encuesta de Demografía y Salud (ENDS)	Nacional, urbana y rural, seis regiones, 14 subregiones, 32 departamentos y Bogotá	51.447 hogares, 53.521 mujeres entre 14 y 49 años	2010	Tasa de vacunación, enfermedad diarreica aguda, infección respiratoria aguda, edad al primer hijo, número promedio de hijos, víctimas de violencia sexual
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Encuesta de Calidad de Vida (ECV)	Nacional	15.488 hogares	2010	Movilidad percibida, bienestar percibido
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Encuesta de Cultura Política (ECP)	Urbana	15.744 personas mayores de 18 años	2007, 2008	Participación en organizaciones sociales y comunitarias
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	Nacional	271.620 hogares (anual)	2009, 2010	Participación laboral, principal actividad realizada, desempleo, asistencia escolar, uso del tiempo, afiliación al sistema de seguridad social (salud y pensiones), migración
Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)	REDATAM Censo general 2005	Censal	—	2005	Esperanza de vida al nacer, tasa de ayuno, analfabetismo, asistencia escolar, años promedio de escolaridad

Institución	Fuente	Representatividad	Muestra	Periodo	Indicadores
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN)	Nacional, urbana y rural, seis regiones, 14 subregiones, 32 departamentos y Bogotá	50.000 hogares	2010	Incidencia de anemia, peso para la edad, estatura para la edad, estatura para el peso, obesidad
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Evaluación del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)	Niveles SISBÉN I y II	28.000 niños	2007	Tasa de vacunación, desarrollo cognitivo y socioemocional, cuidado infantil
Universidad de los Andes	Encuesta Longitudinal Colombiana (ELCA)	Urbana y cuatro microrregiones rurales	10.800 hogares	2010	Participación en organizaciones sociales y comunitarias

Anexo 2

Instituciones encargadas del tema de género, por país

País	Agencia o institución	Creación	Nivel ministerial	Exclusivo de género	Objetivo o alcance en temas de género	Enlace
Afganistán	Ministry of Women's Affairs	2001	Sí	Sí	Provee dirección, construcción y colaboración interministerial y desarrolla la capacidad de los organismos gubernamentales para asegurar que la formulación de políticas y monitoreo en temas de género.	http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Women%27s_Affairs(Afghanistan)
Alemania	Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujeres y Juventud	1994	Sí	No	Política de igualdad de oportunidades en un ámbito político independiente del Ministerio Federal de Asuntos de la Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud. Su objetivo es lograr una mayor equidad entre los sexos.	http://www.bmfsfj.de/
Canadá	Minister responsible for the Status of Women	1971	Sí	Sí	Ejerce el liderazgo y trabaja para promover la igualdad y aumentar la participación de las mujeres y proporciona asesoramiento de expertos sobre la igualdad de género en el desarrollo de las mejores políticas y programas para todos los canadienses.	http://www.swc-cfc.gc.ca/abu-ans/min/index-eng.html
Colombia	Alta Consejería	1990*	No	Sí	Busca una política nacional integral de Equidad de Género para garantizar los derechos humanos integrales e interdependientes de las mujeres y la igualdad de género.	http://www.equidadmujer.gov.co/Paginas/ACPEM.aspx
Dinamarca	Ministerio para la equidad de género	1999	Sí	Sí	Desarrolla la estrategia gubernamental de equidad de género promoviendo la igualdad entre hombre y mujer	http://uk.lige.dk/Default.asp?Id=143

País	Agencia o institución	Creación	Nivel ministerial	Exclusivo de género	Objetivo o alcance en temas de género	Enlace
España	Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad	2010 (2008)	Sí	No	Cumple funciones de lucha contra toda clase de discriminación y violencia de género.	http://www.msssi.gob.es/
Francia	Commission for diversity and equal opportunities	2008	No	No	Asesora al gobierno en temas de equidad de género.	
India	Ministry of Women and Child Development	2006	Sí	Sí	Promover la equidad de género en todos los aspectos de la vida y generar estadísticas provenientes de evaluaciones de impacto.	http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://wcd.nic.in/
Irlanda	Department of Justice and Equality	1997 (1993)	Sí	No	Se encarga de la igualdad con enfoque de género y defiende los derechos de las mujeres en temas como el mercado laboral, el empoderamiento de las mismas y su visibilidad.	http://www.justice.ie/
Corea del Sur	Ministerio de equidad de género y familia	1998	Sí	Sí	Planificación, coordinación de políticas y fortalecimiento de la posición de las mujeres, incluyendo la promoción de los derechos de la mujer y su protección de contra la violencia.	http://english.mogef.go.kr/index.jsp
Malasia	Ministry of Women, Family and Community Development	2001	Sí	No	Lograr la igualdad de género e integrar las perspectivas de las mujeres y la sociedad en la corriente principal del desarrollo nacional fortaleciendo la institución familiar.	http://www.kpwkm.gov.my/

País	Agencia o institución	Creación	Nivel ministerial	Exclusivo de género	Objetivo o alcance en temas de género	Enlace
Mauricio	Ministry of Gender Equality, Child Development & Family Welfare	1982	Sí	No	Sirve como un punto focal para asuntos de la mujer a través de una red de 14 Centros de la Mujer. Promueve la condición de la mujer y su empoderamiento y elimina todas las formas de discriminación contra ella.	http://www.gov.mu/portal/site/women-site
Noruega	The Ministry of Children and Equality	2006 (1990)	Sí	No	Promover la plena igualdad de condiciones entre hombres y mujeres donde sus decisiones y sentencias pueden tener un gran impacto en los individuos.	http://www.regjeringen.no/en/dep/bld.html?id=298
Nueva Zelanda	Ministry of Women's Affairs	1984	Sí	Sí	Fuente del Gobierno de asesoramiento sobre cuestiones relativas a la promoción del bienestar de las mujeres.	http://www.mwa.govt.nz/
Perú	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	1996	Sí	Sí	Realizar políticas para promover a la mujer dentro del contexto peruano, generar estadísticas y protegerla contra violencia intrafamiliar.	http://www.mimdes.gob.pe/
Reino Unido	Minister for Women and Equalities	1997	Sí	Sí	Se encarga de temas relacionados con la mujer, orientación sexual y cuestiones de igualdad de transexuales, tiene la responsabilidad de la estrategia de la igualdad y la legislación.	http://homeoffice.gov.uk/equalities/
Suecia	Ministerio de Integración y Equidad de Suecia	2010 (2007)	Sí	No	Se encarga del funcionamiento y éxito de una de las piedras angulares de la sociedad sueca, la equidad entre hombre y mujer.	http://www.sweden.se/sp/Inicio/Trabajar-vivir/Datos/Igualdad-de-genero-en-Suecia/
Zimbabue	Ministry of Women's Affairs, Gender and Community Development	2005	Sí	No	Promover el empoderamiento de las mujeres, la igualdad de género y la equidad para el desarrollo comunitario.	http://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Women %27s_Affairs,_Gender_and_Community_Development_(Zimbabwe)

CAPÍTULO 10
INEQUIDAD REGIONAL EN COLOMBIA*

Darwin Cortés[**]
Juan F. Vargas[***]

10.1. Introducción

La disminución de las brechas regionales es una de las metas que se planteó el actual gobierno y que están consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para Todos.* En efecto, dice el Plan en su capítulo 2, que: "El camino hacia la prosperidad para todos pasa, necesariamente, por una reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades que existen en Colombia […]". Asimismo la reducción de las brechas es uno de los pilares de la Política Nacional

* Este documento fue preparado en el marco de la Misión de Movilidad y Equidad del Departamento Nacional de Planeación. Agradecemos la valiosa labor de los asistentes de investigación Laura Hincapié, Camila Mora y Mauricio Vela, así como los comentarios de Roberto Angulo, Juan Camilo Cárdenas, Juan Esteban Carranza, Marcela Eslava, José Leibovich, Óscar Marulanda, Adolfo Meisel, Marcela Meléndez, Armando Montenegro, Hugo Ñopo, César Vallejo y Jorge Enrique Vargas. Los comentarios del evaluador anónimo fueron muy útiles para la transición entre el documento inicial y este capítulo del libro. Este estudio fue financiado por el Departamento Nacional de Planeación a través de los contratos Nos. 365-2011 y 367-2011. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son enteramente de los autores, y no representan necesariamente la visión del Departamento Nacional de Planeación, ni de las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio, ni de ninguno de los directivos de dichas entidades.

** Profesor Asociado de Economía de la Universidad del Rosario.

*** Profesor Titular de Economía de la Universidad del Rosario.

de Competitividad y Productividad de largo plazo, plasmada en el documento CONPES 3527 de 2008, y uno de los objetivos de la nueva Ley de Regalías. Desde un punto de vista normativo se puede o no estar de acuerdo con la idea de que la reducción de las brechas regionales es una condición necesaria para alcanzar la prosperidad, o bien para ser un país más competitivo. Lo cierto es que hoy por hoy la reducción de estas brechas hace parte del contrato social en Colombia y es un ingrediente fundamental del país próspero y competitivo que nuestros gobernantes ambicionan para todos.

No todas las visiones normativas están de acuerdo con la deseabilidad de la reducción de las brechas regionales. Un argumento que sugiere que dicha reducción no es conveniente en todos los casos sostiene que hay que tener en cuenta que los procesos de urbanización y aglomeración urbana, en presencia de rendimientos crecientes, pueden generar dinámicas de enriquecimiento regional focalizado que van en contravía de la convergencia regional, pero que no por ello deben evitarse.[1] Esta visión, sin embargo, no está exenta de críticas. Sus detractores argumentan que Colombia es un país de regiones y que es deseable preservar la ocupación del territorio en su diversidad regional. En este orden de ideas, si bien los procesos de urbanización y aglomeración generan rendimientos crecientes, estos procesos también generan deseconomías debido a la congestión y acentúan los cinturones de miseria urbanos. Además, como lo muestran Francisco H. G. Ferreira y Marcela Meléndez en el capítulo 2 de este libro, en Colombia el lugar donde nace una persona determina los resultados futuros que puede alcanzar dicha persona.[2] En este sentido la reducción de las brechas regionales se constituye en una política a favor de la igualdad de oportunidades, cuya deseabilidad es menos controvertida

En línea con los objetivos plasmados en el actual Plan de Desarrollo, este documento es más cercano a la primera visión normativa. No obstante, mediante el análisis de las brechas regionales en términos de una batería amplia de indicadores relacionados con el bienestar social, el trabajo interpreta la convergencia regional deseable como una que se da en términos de oportunidades y bienestar, y no necesariamente de producción e ingreso. De ahí la necesidad doble de: 1) hacer un diagnóstico de la

1 Este modelo fue propuesto para Colombia por Lauchlin Currie en los años setenta, y fue plasmado en el Plan de Desarrollo de las cuatro estrategias (1970-1974). Currie insistió en la importancia de promover la migración del campo a las ciudades para contar con una fuerza de trabajo de baja calificación en las últimas.

2 Están en desventaja las personas que nacen en municipios pequeños, en el área rural y en las regiones Pacífica y Atlántica.

magnitud y las manifestaciones principales de las brechas regionales y de los posibles determinantes de largo plazo de estas, y 2) proponer acciones específicas de política que conduzcan a la reducción de las mismas. El presente trabajo es un esfuerzo por aportar a estos dos objetivos.

El análisis de las brechas regionales en Colombia y de su dinámica reciente está necesariamente ligado de manera estrecha con el proceso reciente de descentralización fiscal (y política) del país y los incentivos que este proceso genera en los entes regionales. El argumento principal a favor de la descentralización es que la transferencia de funciones administrativas y fiscales a las regiones permite una provisión más eficiente de los bienes públicos en la medida en que los entes territoriales conocen mejor las preferencias de la población local y la rendición de cuentas a nivel subnacional es menos engorrosa, lo que hace más transparente el manejo de los recursos fiscales. El gobierno central puede equivocarse en escoger las prioridades de gastos, al no tener la suficiente información a nivel regional. Pero la descentralización no carece de críticos. Gordon (1983) y Sinn (2003), por ejemplo, argumentan que la transferencia de competencias fiscales a los gobiernos locales perpetúa las brechas interregionales y termina agrandándolas, en la medida en que los entes territoriales más rezagados carecen de la capacidad institucional para hacer cumplir la ley, lo que haría que las regiones pobres recauden y reciban un ingreso proporcionalmente menor, ejecuten menos gasto e inversión y aumenten su dependencia de las transferencias del gobierno central. Así, las brechas regionales podrían aumentar como resultado de la descentralización en vez de disminuir (Prud'homme, 1995).[3]

Otra de las consecuencias negativas de la descentralización en el marco de una escasa presencia estatal y de instituciones débiles es la captura del poder local por parte de grupos con poder político de facto, incluyendo grupos armados al margen de la ley. Como veremos en este trabajo este es uno

3 En efecto, para el caso de Colombia, Barón y Meisel (2003) encuentran que durante la primera década de descentralización (es decir, durante los noventa) la desigualdad regional aumentó. Los autores explican este hecho argumentando que la poca flexibilidad para las entidades territoriales las hizo más dependientes de los recursos de transferencias y las obligó a financiarse a través del endeudamiento. Asimismo, Meisel (2007) argumenta que ni la descentralización ni la apertura lograron erradicar las brechas económicas regionales, que en efecto persisten desde comienzos del siglo XX.

Por otro lado, para el caso de Bolivia, Robinson (2008) argumenta que al fortalecerse el poder de los departamentos más ricos, la descentralización afecta la redistribución de los recursos en detrimento de los departamentos más pobres. Esto explica por qué las provincias ricas (Santa Cruz) o con recursos mineros (como Tarija) apoyan la descentralización mientras provincias más pobres (Oruro y Potosí) se oponen.

de los principales enemigos de una descentralización exitosa y un cuello de botella importante para la disminución de las brechas regionales.

El trabajo también resalta el papel de la 'pereza fiscal' (que definimos como una baja participación de los ingresos que cada región es capaz de generar individualmente —"ingresos propios"— en los ingresos totales de la región, y por lo tanto como una alta dependencia de recursos provenientes de otras fuentes) como uno de los determinantes principales de las brechas regionales. Esto está relacionado con el proceso de descentralización que se caracteriza por unas transferencias crecientes por parte del gobierno central,[4] al tiempo que exhibe una autonomía muy limitada de las regiones para decidir la composición de la ejecución del gasto a nivel local.[5] Iregui et al. (2001) y Penning (2003) argumentan que el esquema actual de descentralización en Colombia mantiene la dependencia de los gobiernos locales con el nivel nacional y desincentiva el recaudo de impuestos locales. Otro argumento recurrente de los críticos de la descentralización es que el monto de los recursos asignados está condicionado en su mayoría por criterios distintos a la eficiencia y el buen desempeño, generando un problema de 'riesgo moral'. En efecto, la ley 60 de 1993 implementó criterios basados en población (22 %), NBI (40 %), nivel relativo de pobreza (20 %) y eficiencia fiscal, administrativa y progreso en calidad de vida ([solo] 18 %). Con el objetivo de promover una mayor eficiencia en la ejecución del gasto público, estos criterios fueron modificados por la ley 715 de 2001 que creó el Sistema General de Participaciones. No obstante los incentivos perversos para la generación de recursos propios y la autonomía fiscal no se eliminaron del todo. Así las cosas no es claro cuál es el balance del impacto de la descentralización en la inequidad regional.

En este trabajo miramos un conjunto amplio de indicadores económicos, sociales y políticos, durante la última década (periodo que ha coincidido con la profundización de la descentralización) y hacemos un diagnóstico de las inequidades regionales en términos de tales indicadores. En particular, el trabajo compara el desempeño de los distintos departamentos de Colombia en términos de un conjunto amplio de variables, incluidas medidas de capital humano (educación y salud), variables sociales como

4 Entre 1991 y 2010, las transferencias totales recibidas por los entes territoriales crecieron en términos reales en más de 100 %. Para el año 2009 las transferencias representaron más del 60 % de los ingresos totales de los departamentales y más del 47 % de los ingresos de los municipios. En el mismo periodo (1991-2010) el déficit fiscal del gobierno central como porcentaje del PIB registró un aumento del 0,3 % al 7,1 %.

5 La Ley 60 de 1993 estableció una destinación específica para las transferencias municipales, así: 30 % para salud, 25 % para educación, 20 % para saneamiento básico, 5 % para recreación y deporte y 20 % para libre destinación.

desigualdad y pobreza, variables de violencia y conflicto, y variables que describen el comportamiento electoral de las regiones. El desempeño así medido se contrasta con los recursos que los distintos departamentos (y sus municipios) reciben en términos de transferencias y regalías, así como su esfuerzo fiscal propio. Nuestra hipótesis de trabajo es que, en general, nuestras medidas de desempeño (por ejemplo la acumulación de capital humano) son manifestaciones de las inequidades regionales y no causas de las mismas. En efecto, nuestro diagnóstico sugiere que las causas 'profundas' de estas desigualdades están relacionadas con diferencias institucionales subyacentes, que se han perpetrado a través de los años desde la Colonia, y que se manifiestan en diferencias en términos de presencia y capacidad del Estado y gobernabilidad, imperio de la ley y monopolio de la violencia y derechos de propiedad. Así pues, nuestro aporte es explicar la persistencia de las inequidades regionales desde el punto de vista de sus causas fundamentales, haciendo énfasis en las divergencias institucionales de largo plazo en las regiones.

La segunda mitad del documento presenta nuestras reflexiones sobre posibles recomendaciones de política que, a la luz de nuestro análisis y nuestra lectura de la literatura sobre regiones, pueden ayudar a reducir las brechas y acercarse a los objetivos de política de la actual administración. Debido al enfoque de la primera parte, reconocemos de entrada que la formulación de acciones concretas de política no es fácil y que los esfuerzos que se hagan por cerrar las brechas regionales deben reconocer la importancia del contexto institucional y las restricciones de economía política como por ejemplo los incentivos de reforma que tienen los congresistas que toman las decisiones.

El documento consta de cuatro partes, siendo la primera esta introducción. En la sección 10.2 presentamos nuestro diagnóstico de las inequidades departamentales, fundamentalmente con la ayuda de mapas que ofrecen una visión general de las diferencias regionales según cada indicador. La sección 10.3 ofrece un análisis que, basado en econometría, subraya la importancia de las diferencias institucionales de largo plazo como explicación última de las diferencias regionales actuales. La sección 10.4 resume las recomendaciones de política que consideramos apropiada a partir de nuestro análisis para alcanzar el objetivo de convergencia regional. Esta sección hace una revisión a vuelo de pájaro de la experiencia tanto internacional, como la experiencia reciente en Colombia de reforma institucional.

10.2. Diagnóstico

El PIB *per capita* real de Colombia ha crecido casi 30 % en los últimos 20 años. Este incremento sin duda ha generado mejoras en el bienestar de la población. Sin embargo, al analizar cómo se distribuyen estas mejoras entre los departamentos del país se ven diferencias importantes. Esta sección tiene como propósito mostrar las principales diferencias regionales en siete aspectos: producto interno bruto, educación, salud, recursos públicos, conflicto y crimen, política, y pobreza, desigualdad y bienestar.

En el cuadro 10.1 se reportan las estadísticas descriptivas de las variables más importantes que usaremos. Para leer estas variables se debe tener en cuenta que estas están definidas sobre períodos diferentes y no necesariamente cubren todos los departamentos. Entre 1990 y 2009 el PIB *per capita* promedio fue de $6.660.942 constantes de 2005. Su valor mínimo fue de $1.417.333 (Putumayo en 1990) y su valor máximo fue de $53.000.000 (Casanare en 1999). Las variables de educación que vamos a manejar son: analfabetismo, rendimiento académico en matemáticas y cobertura en educación media. La tasa de analfabetismo muestra un promedio de 14,2 % de personas mayores a 10 años que no saben leer ni escribir. La tasa mínima es del 2 % (Bogotá) y, la máxima, del 27,8 % (La Guajira). El resultado en la prueba de matemáticas de Saber 11 tiene un promedio de 42,7 puntos. Los resultados más bajos son de 37,9 puntos (Chocó en 2004) y los más altos de 49,9 puntos (Nariño en 2006). La cobertura bruta en educación media (décimo y undécimo grados) asciende a 97,5 % en promedio. La cobertura mínima es de 35,6 % (Guainía en 2008) y la máxima de 149,3 % (Bogotá en 2009).

Las variables en salud que vamos a manejar son: mortalidad infantil y esperanza de vida. La tasa de mortalidad infantil promedio es de 32,6 niños por cada mil nacidos vivos. El mínimo es de 14,1 (Caldas en 2009) y el máximo de 77,5 (Chocó en 2005). La esperanza de vida al nacer es de 70 años en promedio. La esperanza mínima es de 60 años (Chocó en 1988) y la máxima de 78 años (Bogotá en 2010). La incidencia de la pobreza es del 61 % en promedio. La incidencia mínima es del 25 % (Bogotá) y la máxima es del 87 % (Chocó). Por construcción, el índice de bienestar promedio es de cero.[6] El índice más bajo es de -4,4 (Chocó en el 2009) y el índice más alto es de 4,9 (Bogotá en el 2007). La estadística descriptiva de las demás variables se puede consultar en el mismo cuadro.

6 La construcción de este índice se explicará más adelante en el documento.

Cuadro 10.1. Estadísticas descriptivas de las principales variables de análisis

Variable	Media	Desviación Estándar	Min.	Max.
PIB *per capita* (precios de 2005), 1990-2009	6.660.942	5.586.472	1.417.333	53.000.000
Tasa de analfabetismo, 1993 y 2005	0,142	0,059	0,02	0,278
Puntaje Saber 11 Matemáticas, 2000-2009	42.786	2.133	37.900	49.950
Cobertura bruta en la educación media, 2004-2008	97.520	25.068	35.676	149.300
Tasa de mortalidad infantil, 2005-2009	32.697	12.530	14,19	77,52
Esperanza de vida al nacer, 1988-2010	70.191	3.358	60,15	78,01
Índice Herfindahl para cámara, 1991-2010[a]	0,230	0,084	0,021	0,667
Votos por políticos corruptos en la cámara (%), 2002-2010[b]	0,071	0,094	0	0,301
Ingresos propios/Ingresos totales (%), 2000-2009	19.129	10.801	2.080	55.836
Transferencias *per capita* (precios de 2005), 2000-2009	512.331,4	401.560,5	83.055,37	3.029.634
Regalías *per capita* (precios de 2005), 2000-2009	139.086,3	334.046,5	0	2.420.240
Tasa de Incidencia de Pobreza Multidimensional, 2009[c]	0,618	0,160	0,251	0,875
Gini-Desigualdad de la Tierra, 2007	0,648	0,113	0,203	0,832
Índice de bienestar, 2005 – 2007[d]	1,02E-09	1.826	-3.494	5.907
Eficiencia Institucional, 2008-2010[e]	0,623	0,188	0,192	0,926
Desplazamiento, 2002-2009[f]	1.041	1.150	0	5.058
Homicidios, 2002- 2009[g]	1.163	0,813	0,0399	3.908
Cobertura coca (%), 2002-2009[h]	1.354	3.150	0	26.293

[a] Índice que mide la concentración en pocos candidatos, en las votaciones para la Cámara.

[b] Porcentaje de votos por políticos implicados en escándalos de corrupción, según el archivo histórico de *El Tiempo*.

[c] Índice de pobreza calculado por el DNP con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI). En Colombia está conformado por 5 dimensiones que comprenden 15 variables en total, a saber: condiciones educativas del hogar (logro educativo y analfabetismo), condiciones de la niñez y la juventud (asistencia escolar, rezago escolar, acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia y trabajo infantil), trabajo (desempleo de larga duración y empleo formal), salud (aseguramiento en salud, acceso a servicio de salud dada una necesidad) y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (acceso a fuente de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento crítico).

[d] Ver detalles de su construcción en la sección 10.7.

[e] Ver detalles de su construcción en la sección 10.3.

[f] Según municipios de abandono.

[g] Tasa por 100 mil habitantes.

[h] Porcentaje de hectáreas cultivadas con coca.

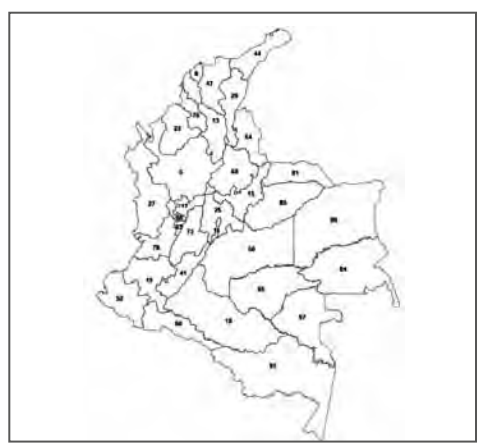
A lo largo de todo el diagnóstico se van a presentar mapas que dividen los departamentos del país en cuartiles. Los departamentos del cuartil más bajo aparecen en rojo, los que le siguen aparecen en anaranjado, los del tercer cuartil aparecen en crema y los del cuarto cuartil en amarillo. Así pues, los departamentos que, en un sentido amplio, tienen peores desempeños aparecen en rojo y los de mejores desempeños en amarillo. En el gráfico 10.1 aparecen los códigos de cada departamento y en el cuadro 10.2 el mapeo a sus respectivos nombres. Esto se hace como guía para el lector que no está familiarizado con la geografía departamental colombiana.

10.2.1. PIB per capita

En el gráfico 10.2 aparecen los departamentos del país según los cuartiles del PIB *per capita* (precios constantes de 2005) de los años 1990 y 2009.

Si bien el PIB *per capita* ha aumentado en todos los departamentos en este periodo de veinte años, las posiciones de los departamentos casi no se han modificado. Los departamentos que tienen el PIB *per capita* más bajo están en la costa Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño), la costa Atlántica (Córdoba, Magdalena y Sucre) y la región Amazónica (Putumayo, Caquetá y Vaupés). Los departamentos que tienen el PIB *per capita* más alto están en la región Andina (Bogotá, Santander y Antioquia), la costa Pacífica (Valle) y los Llanos Orientales (Arauca, Casanare y Meta). Los mapas del gráfico 10.2 demuestran una baja movilidad de los departamentos en términos de su riqueza, pues la mayoría de las posiciones relativas en PIB *per capita* persisten en el tiempo.

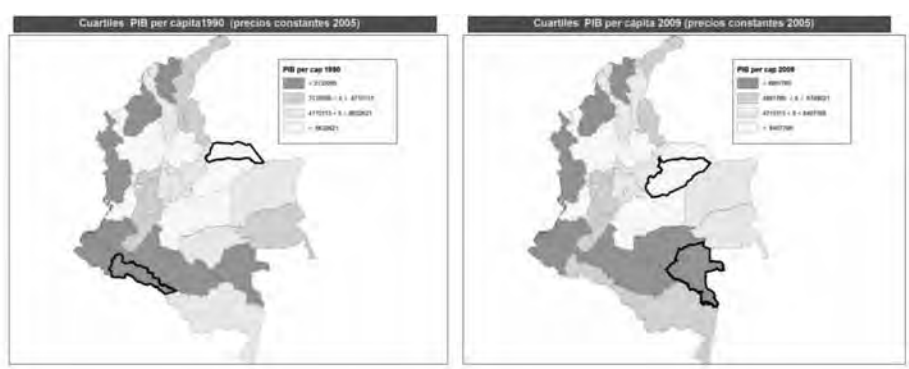
Gráfico 10.1. Ubicación y código de los departamentos de Colombia



Cuadro 10.2. Nombre y código de los departamentos de Colombia

Código	Nombre	Código	Nombre
5	Antioquia	52	Nariño
8	Atlántico	54	Norte Santander
11	Bogotá	63	Quindío
13	Bolívar	66	Risaralda
15	Boyacá	68	Santander
17	Caldas	70	Sucre
18	Caquetá	73	Tolima
19	Cauca	76	Valle
20	Cesar	81	Arauca
23	Córdoba	85	Casanare
25	Cundinamarca	86	Putumayo
27	Chocó	88	San Andrés
41	Huila	91	Amazonas
44	La Guajira	94	Guainía
47	Magdalena	95	Guaviare
50	Meta	97	Vaupés
		99	Vichada

Gráfico 10.2. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de PIB *per capita* en 1990 y 2009



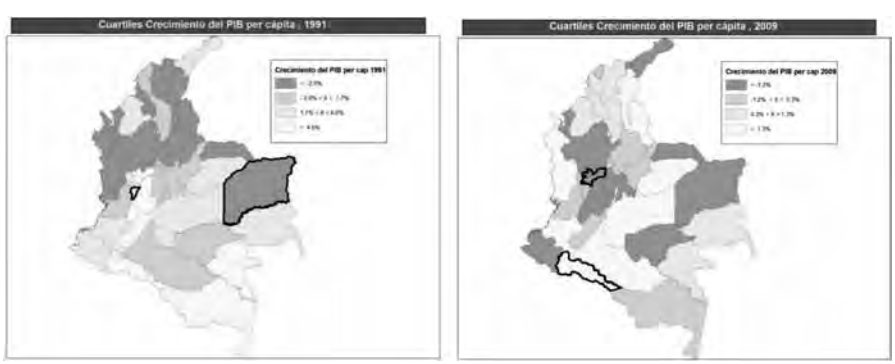
En 1990, Arauca tenía el PIB *per capita* más alto. En 2009, ese puesto lo ocupa Casanare. Durante estos veinte años ambos departamentos han tenido un PIB *per capita* más alto que el de Bogotá (que es tercero), llegando a ser, en algunos años, casi el triple del PIB *per capita* de la capital. Este fenómeno está explicado por las rentas minero-energéticas que, como veremos en este trabajo, en la mayoría de los casos deterioran el bienestar de los departamentos. En 1990 Antioquia y Valle tenían un PIB *per capita* más alto que el de Santander y Meta, pero en los últimos años Santander y Meta han logrado producir más que Antioquia y Valle.

El departamento más rico en 2009 según su PIB *per capita*, Casanare, tenía una riqueza por habitante similar a la de Arabia Saudita, un país que, como Casanare, debe su riqueza a las rentas petroleras. En el mismo año, el departamento más pobre del país (Vaupés), tenía una riqueza por habitante equivalente a la de Moldavia. Esto ilustra las enormes discrepancias en la riqueza de los departamentos colombianos, y motiva en buena medida nuestro análisis.

En el gráfico 10.3 se ve que Antioquia ha tenido tasas de crecimiento negativas tanto en 1990 como en 2009, al igual que Arauca y Vichada. También cabe resaltar el crecimiento negativo que han tenido Nariño y La Guajira en 2009, afectados probablemente por el conflicto y la economía de enclave, respectivamente.

Por otra parte, Putumayo ha tenido tasas de crecimiento muy altas (tuvo la tasa de crecimiento más alta en 2009) que le han permitido salir del fondo (era el departamento con el PIB *per capita* más bajo en 1990) y ubicarse en el segundo cuartil en 2009. Algo similar ocurre con los departamentos del piedemonte llanero (Caquetá, Meta y Casanare), así como

Gráfico 10.3. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de crecimiento del PIB *per capita* en 1991 y 2009



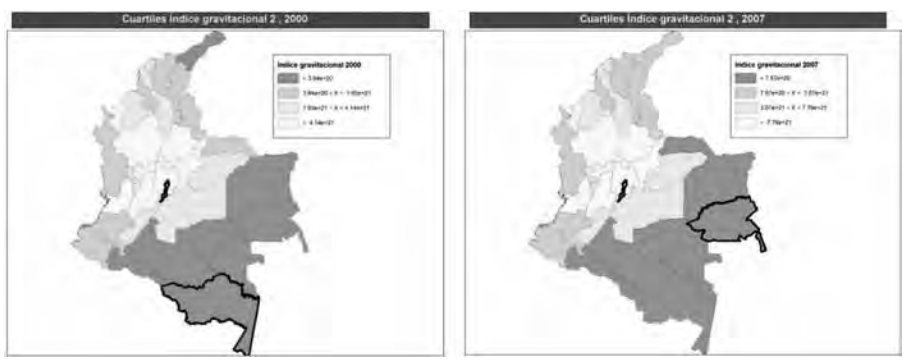
Cesar, Norte de Santander y Chocó, que se metieron al grupo de los departamentos que más crecen. Es importante mencionar que ningún departamento de la Costa Atlántica está en el cuartil más alto del PIB *per capita* ni del crecimiento (salvo la excepción ya mencionada del Cesar).

¿Cómo se relacionan esos desempeños económicos entre sí? ¿Cómo se relacionan con la economía de los departamentos? Para aproximarnos a una respuesta a estas preguntas analizamos tres variables: una medida de gravitación económica entre departamentos, una medida de ruralidad y una medida de la importancia de la economía minera en la economía del departamento.

En el gráfico 10.4 aparecen los mapas de la gravitación económica para los años 2000 y 2007. Este indicador, basado en la ley de gravitación universal de Newton, se construyó de la siguiente manera: la "gravitación" promedio entre el departamento *X* y los cuatro mercados principales (Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla) es el producto del PIB *per capita* real del departamento *X* y el promedio del PIB de las cuatro ciudades, dividido por el cuadrado del promedio de la distancia euclidiana entre el departamento *X* (se toma el centroide de su capital) y cada una de las cuatro ciudades. Esta es una medida, usada en geografía económica, de la integración económica promedio de cada región al resto del país.

De estos mapas hay que destacar cuatro puntos. En primer lugar, en ocho años el mapa prácticamente no cambia.[7] En segundo lugar, los departamentos más *cercanos* económicamente a estas ciudades son Bogotá,

Gráfico 10.4. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de gravitación económica en 2000 y 2007



7 El único cambio que se presenta en estos años es que La Guajira pasa del último cuartil (el más aislado) al tercero, desplazando a Arauca, que tiene un cambio en la dirección opuesta.

Antioquia, Valle, Caldas, Tolima, Cundinamarca, Boyacá y Santander, y los más alejados (económicamente aislados) son los de la Amazonía, Vichada y Guainía. En tercer lugar, Atlántico no está entre los departamentos más cercanos a pesar de que su capital, Barranquilla, es una de las ciudades de referencia. Ninguno de los departamentos de la Costa Atlántica está en el cuartil más alto.

En el mapa del gráfico 10.5 se reporta el índice de ruralidad, tomado del Informe de Desarrollo Humano del 2011. Las coincidencias con los mapas del gráfico 10.4 son grandes. Los departamentos más rurales del país están en la Amazonía y los Llanos Orientales. Los menos rurales, en el centro del país. Al comparar los gráficos 10.4 y 10.5, lo más importante para resaltar es que los departamentos de Meta y Casanare tienen una relación muy cercana con el centro económico del país y a su vez son muy rurales. Estos dos departamentos siguen siendo la "despensa" del centro del país.

El gráfico 10.6 aporta evidencia que está en línea con esta hipótesis. Allí se muestra la importancia de la economía minera dentro de la economía departamental para los años 2000 y 2009. Los departamentos del piedemonte llanero, salvo Caquetá, tienen una economía minera muy importante, sin embargo Putumayo y Arauca están más aislados que Meta y Casanare del centro del país (gráfico 10.5). Los departamentos que dependen más de la economía minera son Arauca, Casanare y La Guajira, cuyo PIB minero es superior al 50 %.

Gráfico 10.5. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles del índice de ruralidad en 2011

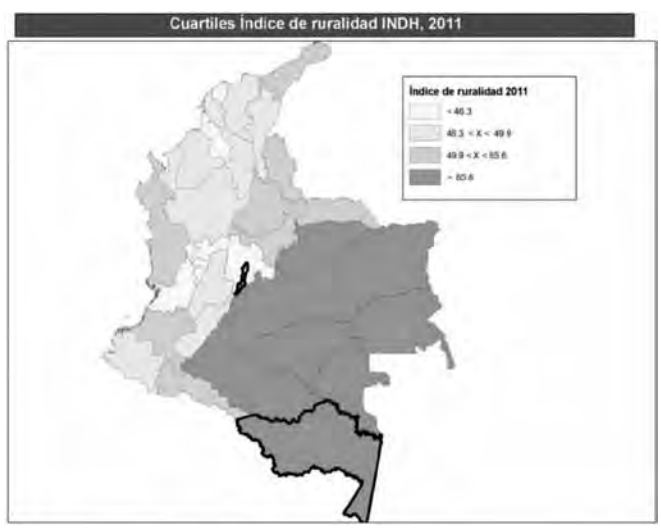
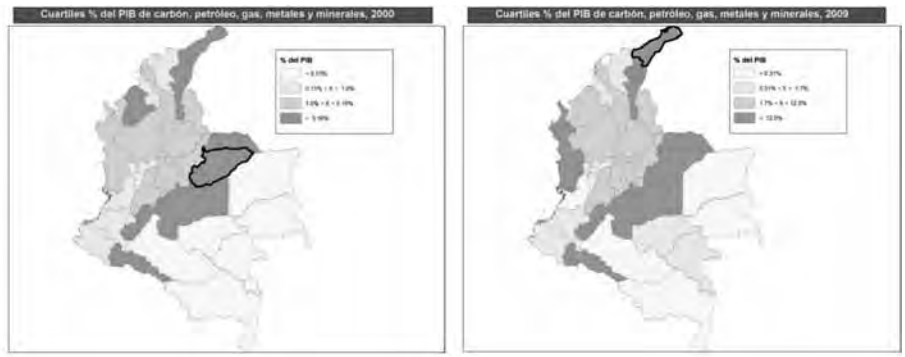


Gráfico 10.6. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de la participación de la minería en el PIB en 2000 y 2009



10.2.2. Educación

¿Cómo están los departamentos con respecto a la educación? Para analizar este tema utilizaremos tres indicadores: analfabetismo,[8] cobertura bruta de la educación media[9] y desempeño en la prueba de matemáticas del ICFES.[10] El analfabetismo es un indicador básico del avance de la educación en una región. Si bien el país tiene un analfabetismo de un poco menos del 10 %, hay grandes diferencias regionales. Aun cuando casi todos los departamentos han hecho la tarea de ofrecer educación primaria a todos los niños, ese no es el caso para la educación media vocacional. Las regiones aún tienen grandes diferencias en este tema. Finalmente, la prueba de matemáticas es la prueba del examen Saber 11 que tiene promedios más bajos y en la que se presentan mayores diferencias entre los colegios y las regiones.

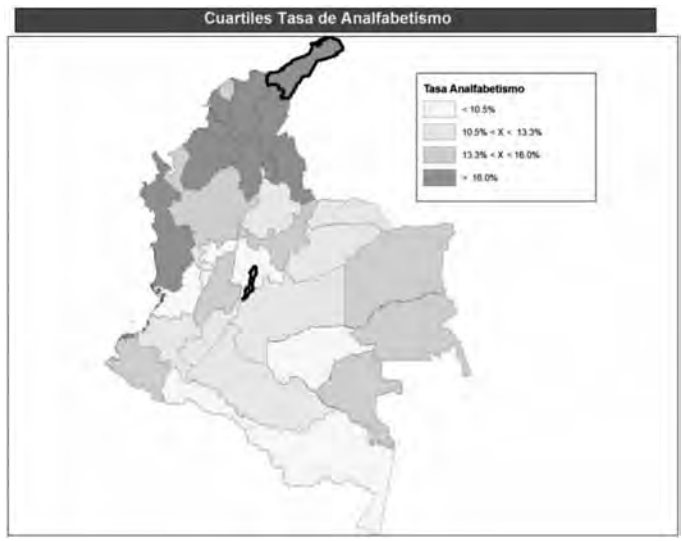
Al observar el mapa de analfabetismo (gráfico 10.7) es claro que los niveles más altos están en la Costa Atlántica y en Chocó. De hecho, La Guajira tiene la peor tasa de analfabetismo del país (alrededor del 28 % de la población mayor de 10 años). Arauca y Casanare, que mostraban ser los departamentos más ricos ni siquiera pertenecen al cuartil con analfabetismo más bajo.

8 Medido como la población mayor de 10 años que reporta que no sabe leer ni escribir.

9 Medido como la razón entre la población que está matriculada en 10° y 11° grados y la población en edad escolar (16-17 años).

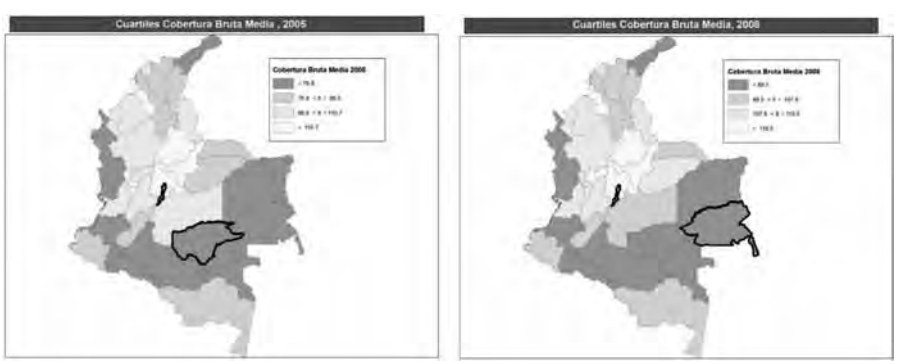
10 Medido como el promedio en la prueba de Saber 11 de matemáticas.

Gráfico 10.7. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de analfabetismo



Las diferencias en cobertura de la educación media (gráfico 10.8) muestran que los departamentos con mayor cobertura están en la zona andina (en particular, Bogotá, Cundinamarca, Boyacá y Santander). Cabe destacar que Sucre tiene coberturas relativamente altas. En contraste, los de coberturas más bajas están principalmente en los Llanos Orientales y la Amazonía. Cauca, Chocó y La Guajira también tienen niveles muy bajos de cobertura.

Gráfico 10.8. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de cobertura bruta de la educación media en 2005 y 2008



Un patrón similar se encuentra en la distribución regional del rendimiento en la prueba de matemáticas del examen Saber 11 (gráfico 10.9). Los peores desempeños se concentran en los departamentos de la Amazonía (Amazonas, Putumayo, Caquetá y Vaupés), los Llanos Orientales (Vichada y Arauca), la Costa Atlántica (La Guajira y Magdalena) y Chocó. Cabe resaltar el buen desempeño de Nariño y Norte de Santander, y el progreso notable de Huila y Quindío.

10.2.3. Salud

Como se observa en el gráfico 10.10, con respecto a la mortalidad infantil,[11] aunque todos los departamentos han logrado reducirla entre 2005 y 2009, las diferencias departamentales siguen siendo grandes. En este periodo

Gráfico 10.9. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de puntaje en matemáticas de la prueba Saber 11 en 2000 y 2009

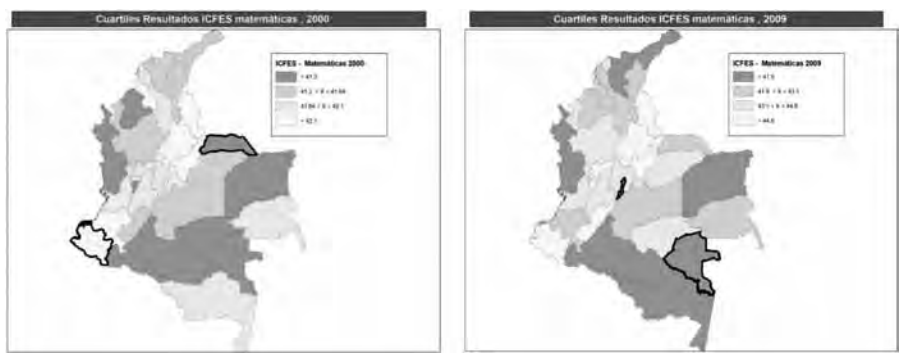
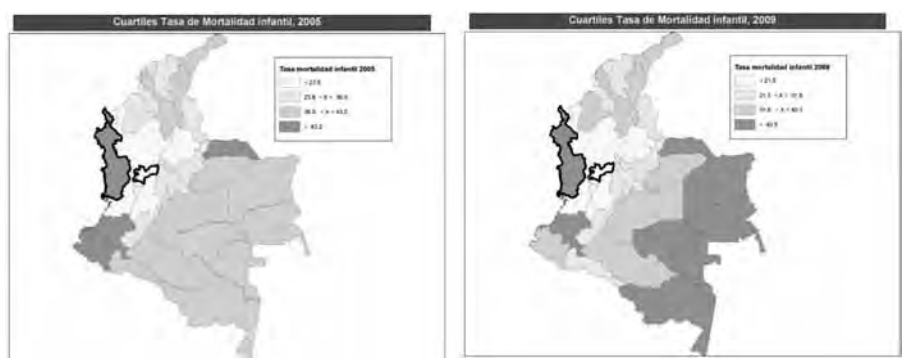


Gráfico 10.10. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de mortalidad infantil entre 2005 y 2009

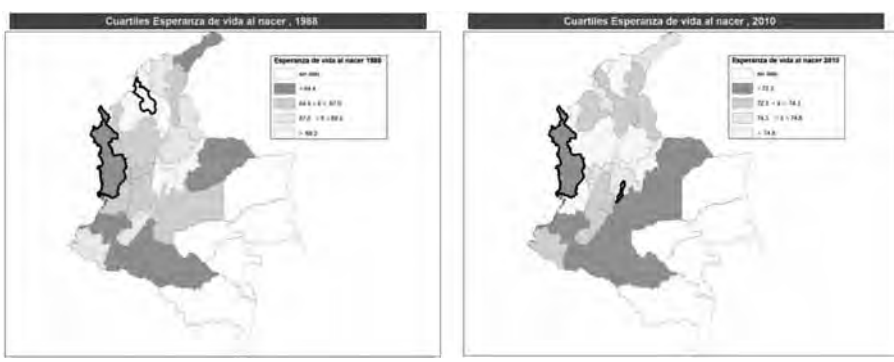


11 Número de niños entre 0 y 5 años muertos por cada mil nacidos vivos

los departamentos que tienen la tasa más alta y más baja son Chocó y Caldas, respectivamente. En Chocó 77 niños de cada mil nacidos vivos morían en 2005 y 66 de cada mil en 2009 (equivalente a Marruecos que tiene el puesto 90 de 128 en el *ranking* mundial). En Caldas las tasas de mortalidad infantil para esos años fueron de 17 y 14 niños por cada mil (equivalente a Paraguay que tiene el puesto 45 en el mundo, lo que indica que aun los departamentos con mejor desempeño en Colombia están rezagados para estándares internacionales). Los pobres resultados están asociados a malas condiciones de la vivienda, carencia de servicios sanitarios (agua y alcantarillado) adecuados, alta incidencia del embarazo adolescente y bajo acceso a los servicios de salud.[12] Una vez más, los departamentos del centro del país tienen los mejores desempeños y los de la periferia los peores. Los departamentos con peores tasas están en la Costa Pacífica, los Llanos Orientales y la Amazonía.

Con respecto a la esperanza de vida al nacer (gráfico 10.11), los departamentos de Colombia parecen países diferentes. En los últimos 23 años, la esperanza de vida ha aumentado en casi diez años en todos los departamentos. Sin embargo la diferencia entre el mejor departamento y el peor se ha mantenido prácticamente intacta. En 1988, la esperanza de vida en Chocó era de 60 años y en Sucre de 71 años. En 2010, la esperanza de vida

Gráfico 10.11. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de esperanza de vida al nacer en 1988 y 2010



12 Tres puntos son importantes en la comparación con respecto a Paraguay: primero, Colombia tiene una prevalencia de anemia en niños menores de 5 años 50 % más grande que la de Paraguay; segundo, la desnutrición global en niños menores de 5 años en Colombia es el doble de la de Paraguay (5,1 % y 2,8 %) ; y tercero, aunque en Paraguay los niños tienen mayores privaciones moderadas de agua potable y saneamiento básico que en Colombia, el 6 % de los niños en Colombia tienen privaciones graves de agua y saneamiento básico, frente al 1,5 % en Paraguay (CEPAL-UNICEF, 2010).

en Chocó es de 69 años (equivalente a Tuvalu, el puesto 119 del mundo) y en Bogotá de 78 años (equivalente al Reino de Bahrain, el puesto 35 del mundo). Hace 23 años Bogotá tenía la misma esperanza de vida que hoy tiene Chocó.

10.2.4. Recursos públicos

¿Cuál es la dependencia de recursos públicos que han tenido los departamentos del país? Nos aproximaremos a la respuesta a esta pregunta con base en tres variables: los ingresos propios, las transferencias y las regalías.

En el gráfico 10.12 se presenta el mapa de la proporción de ingresos de los gobiernos departamentales y de los municipios de cada departamento, que son ingresos propios (es decir, no provienen de transferencias, regalías, ni deuda). Nótese que los departamentos de la periferia son los que menos esfuerzo fiscal hacen. En diez años el mapa casi no ha cambiado. Bogotá es la región que hace más esfuerzo fiscal. Guainía y La Guajira son los que hacen menos esfuerzo fiscal.

Como se puede ver en el gráfico 10.13, los departamentos que tienen menos ingresos propios son los que reciben más transferencias *per capita*. Si bien los departamentos del sur y el oriente del país son los que reciben más transferencias, departamentos ricos (en PIB *per capita*) como La Guajira, Cesar, Arauca y Casanare están en el segundo cuartil que más recibe transferencias. Chocó y Putumayo casi no recibían transferencias en el año 2000, pero en el 2009 pasaron del cuartil de departamentos que más reciben.

Gráfico 10.12. Distribución departamental de acuerdo a cuartiles de la participación de ingresos propios sobre ingresos totales en 2000 y 2009

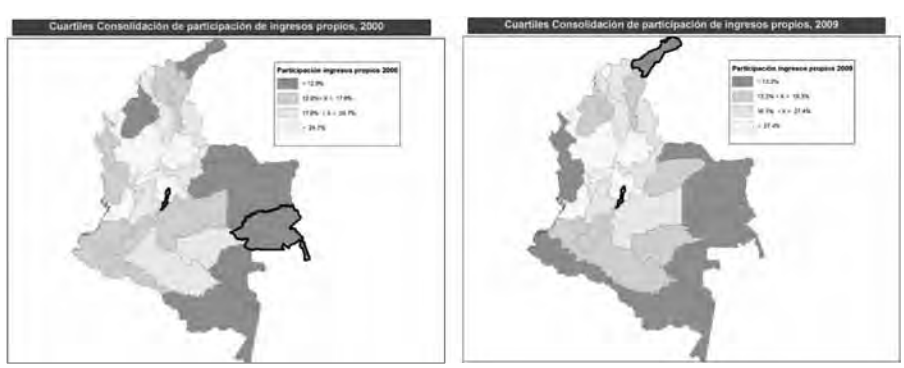
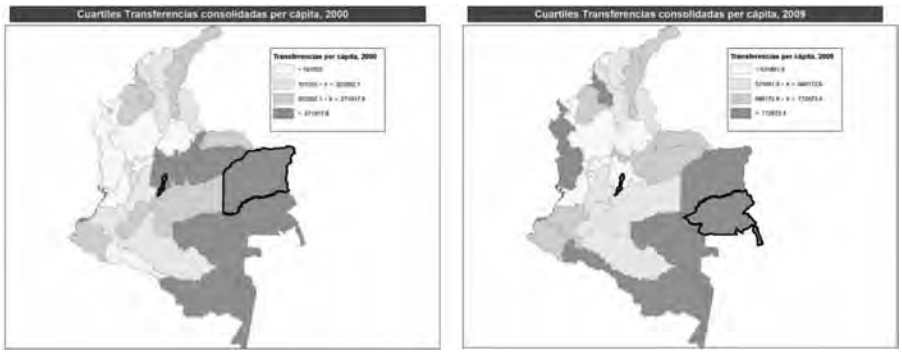


Gráfico 10.13. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de transferencias *per capita* en 2000 y 2009



Naturalmente, los departamentos que dependen más de la economía minera (gráfico 10.6) también son los que más reciben recursos por regalías (gráfico 10.14). Estos son los departamentos del piedemonte llanero, La Guajira y Cesar. Los departamentos del centro del país y de la Costa Pacífica están en los cuartiles que menos reciben regalías.

En el gráfico 10.15 aparece la correlación del crecimiento de las transferencias y, por un lado, el crecimiento en el rendimiento en matemáticas y, por el otro, el crecimiento en la mortalidad infantil. Claramente los departamentos cuyas transferencias han crecido más son los departamentos que han empeorado su rendimiento en matemáticas. En este caso la relación entre los recursos recibidos y los resultados es contraria a la esperada. Por otro lado la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido transferencias. Sin embargo, al

Gráfico 10.14. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de regalías *per capita* en 2000 y 2009

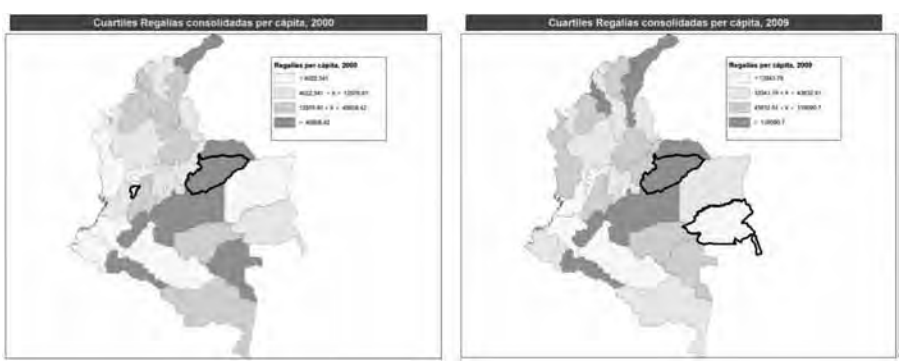
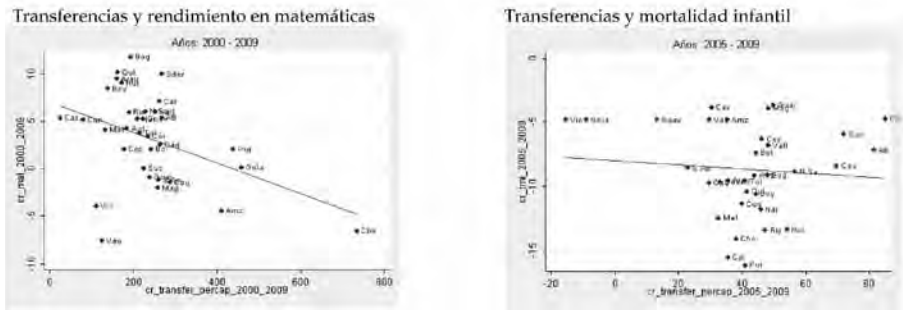


Gráfico 10.15. Transferencias *per capita* y resultados en educación y salud

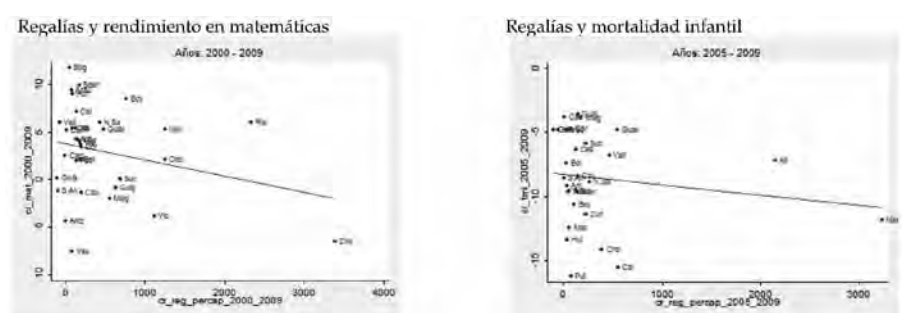


Nota: Los dos correlogramas incluyen el promedio de las transferencias *per capita* entre 2000 y 2009 en el eje horizontal. El correlograma de la izquierda mide en el eje vertical el promedio del puntaje de la prueba Saber 11 en matemáticas entre 2000 y 2009 como medida de resultado educativo. El correlograma de la derecha mide en el eje vertical el promedio de la tasa de mortalidad infantil entre 2005 y 2009 como medida de resultado en salud.

mirar detalladamente, los departamentos cuyas transferencias han crecido más (Córdoba, Atlántico, Sucre y Cauca) tienen reducciones en la tasa de mortalidad infantil muy similares a las de los departamentos cuyas transferencias han crecido menos (Vichada, Guainía, Guaviare y San Andrés).

En el gráfico 10.16 se muestra la correlación entre el crecimiento de las regalías y, por un lado, el crecimiento del rendimiento en matemáticas y, por el otro, el crecimiento en la mortalidad infantil. De manera similar, los departamentos cuyas regalías han crecido más son los departamentos

Gráfico 10.16. Regalías *per capita* y resultados en educación y salud



Nota: Los dos correlogramas incluyen el promedio de las regalías *per capita* entre 2000 y 2009 en el eje horizontal. El correlograma de la izquierda mide en el eje vertical el promedio del puntaje de la prueba Saber 11 en matemáticas entre 2000 y 2009 como medida de resultado educativo. El correlograma de la derecha mide en el eje vertical el promedio de la tasa de mortalidad infantil ente 2005 y 2009 como medida de resultado en salud.

que han empeorado su rendimiento en matemáticas. En este caso la relación es contraria a la esperada. Por otro lado la tasa de mortalidad infantil parece haber disminuido más en los departamentos que más han recibido regalías. Sin embargo, al mirar detalladamente, si sacamos los departamentos cuyas regalías han crecido más (Nariño y Atlántico), la relación es nula. Además, a pesar de que las regalías de esos departamentos aumentan más del doble en comparación con los demás, la reducción en mortalidad infantil está lejos de ser la mayor y tienen reducciones similares a las de otros departamentos cuyas regalías no han crecido (por ejemplo, Bolívar y Boyacá).

10.2.5. Conflicto y crimen

La capacidad que tiene un departamento de transformar su riqueza en bienestar para la población pasa por otras dimensiones que afectan la vida en las regiones del país. En el gráfico 10.17 aparece el mapa con el desplazamiento forzado (población expulsada) para los años 2002 y 2009. Allí se puede ver que los departamentos que tienen más desplazados están al sur del país (Putumayo, Caquetá), en los Llanos Orientales (Guaviare, Vichada y Arauca), en la Costa Atlántica (Cesar, Magdalena, Sucre) y en la Costa Pacífica (Chocó, Cauca y Nariño).

Esta situación está asociada con altas tasas de homicidio (gráfico 10.18) en los departamentos de Putumayo, Caquetá y Arauca. Los otros departamentos que tienen altas tasas de homicidio son el Valle del Cauca, Antioquia y los departamentos del Eje Cafetero. Por otra parte, los departamentos de Bolívar, Boyacá, Vichada, Guainía, Vaupés y Amazonas tienen las tasas de homicidio más bajas.

Gráfico 10.17. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de tasa de desplazamiento forzado en 2002 y 2009

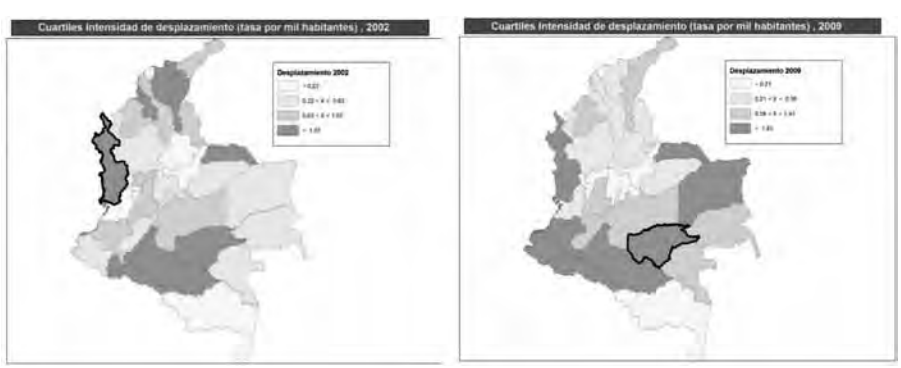
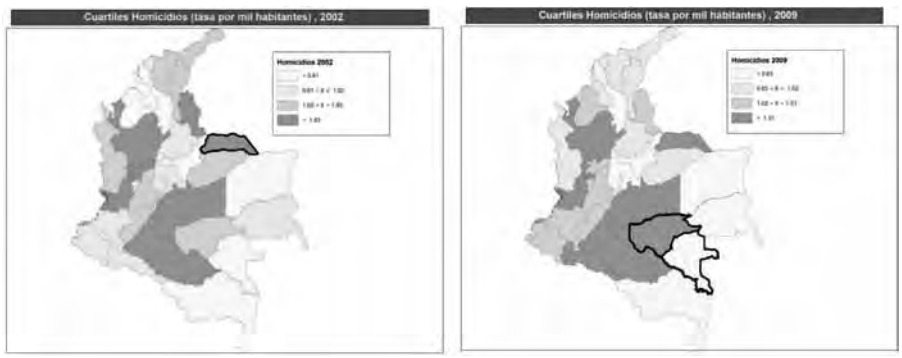
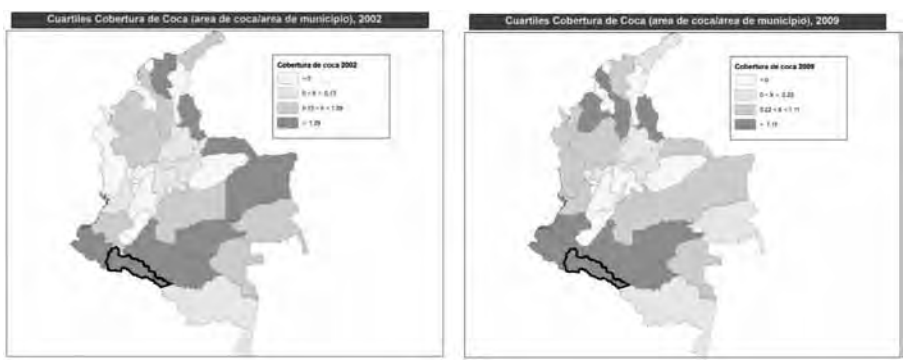


Gráfico 10.18. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de tasa de homicidios en 2002 y 2009



Finalmente, estas dos variables están a su vez relacionadas con el área cultivada con coca (gráfico 10.19). Las áreas cultivadas más grandes están en el Putumayo, Nariño, Cauca, Caquetá y Guaviare, hacia el sur del país; y en Córdoba, Bolívar, Magdalena y Norte de Santander, hacia el norte del país.

Gráfico 10.19. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de intensidad de cultivos de coca en 2002 y 2009

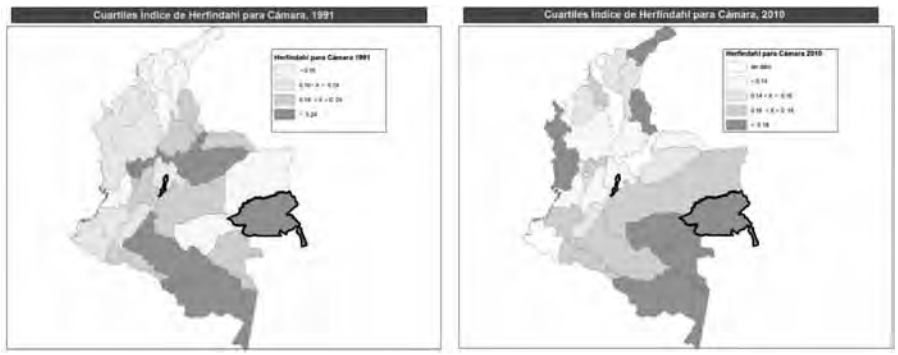


10.2.6. Política

Otra dimensión que afecta las posibilidades de convertir la riqueza material en bienestar para las personas es la política. En esta sección presentamos dos variables asociadas con la manera como se hace política y cómo se comportan los electores en las regiones.

La primera variable es una medida de concentración de los votos en elecciones de Cámara para 1991 y 2010 (gráfico 10.20). Esta concentración se

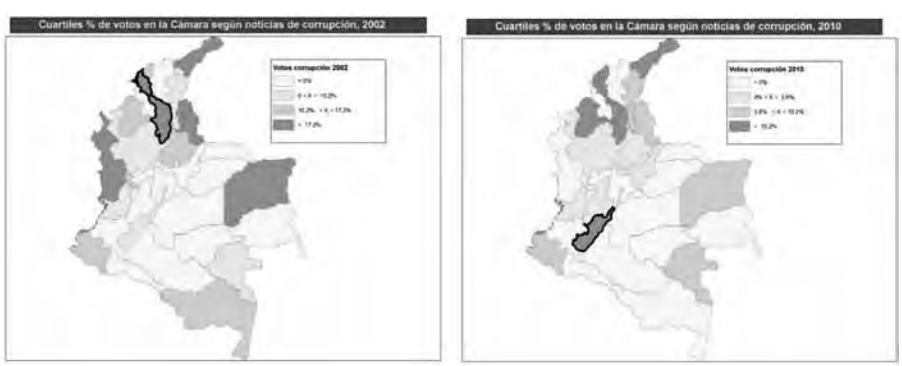
Gráfico 10.20. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de concentración de votos para la Cámara de Representantes en 1991 y 2010



mide, de manera estándar, con el índice de Herfindahl, medida que se puede interpretar como el inverso del número de candidatos. En 1991 Guainía, Caquetá, Amazonas, Casanare, Boyacá y el Eje Cafetero tuvieron cuatro o menos candidatos en las elecciones de la Cámara. En 2010, Guainía, Guaviare, Vaupés, Amazonía, Norte de Santander, Chocó y La Guajira tuvieron cinco o menos candidatos a la Cámara.

La segunda variable es el porcentaje de votos a la Cámara por políticos que han sido vinculados con escándalos de corrupción, según noticias obtenidas del archivo electrónico de *El Tiempo* (gráfico 10.21). Aquí cabe mencionar a Bolívar, Huila, Chocó, Córdoba, Norte de Santander y La Guajira como los departamentos que más han votado por políticos salpicados por corrupción.

Gráfico 10.21. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de porcentaje de votos por políticos corruptos para la Cámara de Representantes en 2002 y 2010



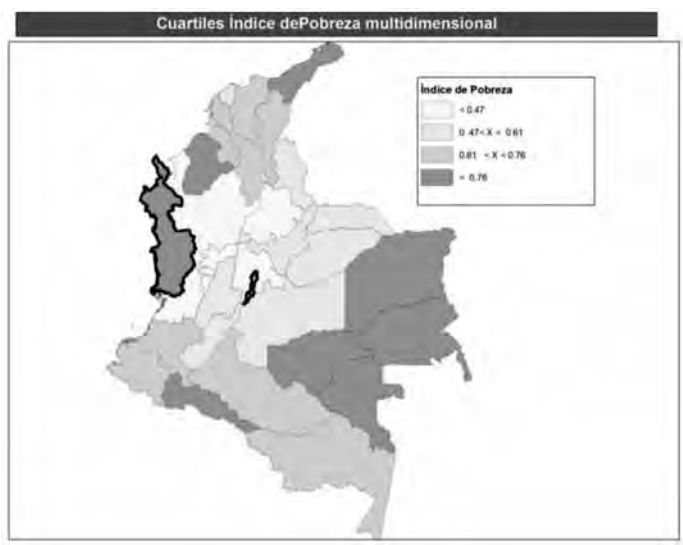
10.2.7. Pobreza y desigualdad

Ahora veamos cómo la riqueza, el crimen y la política están asociados a la pobreza, la desigualdad y el bienestar.

En el gráfico 10.22 se puede ver la distribución regional del índice de pobreza multidimensional para 2011.[13] Todos los departamentos en los dos cuartiles más pobres están por fuera del centro del país. En el cuartil más pobre están Chocó, Córdoba, La Guajira, Putumayo, Vaupés, Guaviare, Guainía y Vichada.

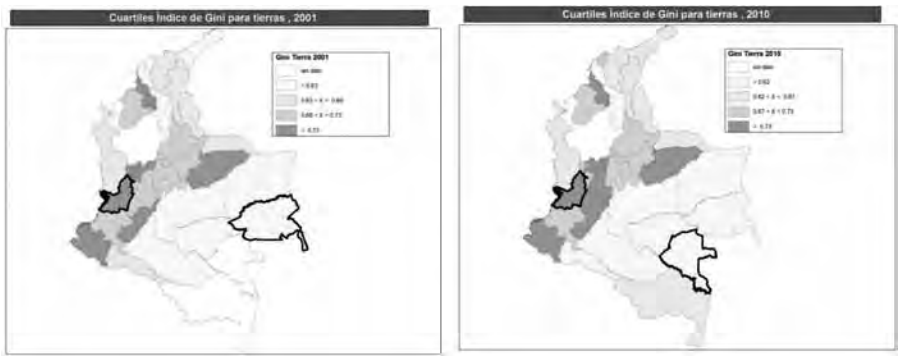
En el gráfico 10.23 aparece la desigualdad en la propiedad de la tierra (Gini) para los años 2001 y 2010. La asociación con las anteriores variables parece ser más tenue. Los departamentos más desiguales son Valle del Cauca (el más desigual), Nariño, Huila, el Eje Cafetero, Sucre y Casanare. Esto es, sin embargo, consistente con trabajo que ha encontrado una relación negativa entre concentración de la tierra e incidencia del conflicto violento (Fergusson y Vargas, 2011).

Gráfico 10.22. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles del índice de pobreza multidimensional



13 Vea la explicación del índice en la nota al pie del cuadro 10.1.

Gráfico 10.23. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles del índice de Gini para la propiedad de tierra en 2001 y 2010



10.2.8. Bienestar

Finalmente, como un esfuerzo para resumir las múltiples dimensiones que hacen parte de nuestro diagnóstico de las brechas regionales, construimos un índice de bienestar compuesto, usando una metodología de análisis de componentes principales. Para definir las variables a incluir en el índice de bienestar usamos como criterio de selección un indicador de desigualdad (ID) entre departamentos calculado para cada una de las variables incluidas en este diagnóstico. El indicador de desigualdad se calcula de la siguiente forma:

$$\text{ID} = 12i = 132pob_i p_i - 132$$

Donde pob_i es el ponderador poblacional del departamento i, y p_i es la proporción del departamento i en la variable con respecto al total de la variable al sumar todos los departamentos. Si la desigualdad es máxima el ID toma valor aproximado de 0,97. Si la desigualdad es mínima el ID toma valor de cero. Los resultados del ID aparecen en el cuadro 10.3, donde la medida para la que se obtiene un mayor indicador de desigualdad, para cada categoría, aparece resaltada en negrita.

Según el ID, entre las medidas de producción los departamentos son más desiguales en términos de su integración económica con los mercados principales (índice de gravitación regional). Esto significa que la producción del país está muy concentrada en pocos sitios que quedan relativamente cerca entre sí. Con respecto a educación, los departamentos son más desiguales en el rendimiento promedio en matemáticas en la prueba de Saber 11. En salud, los departamentos son más desiguales en

Cuadro 10.3. Desigualdad entre departamentos

Categoría	Variable	Índice de desigualdad
Producción	**Gravitación regional**	**0,794**
	PIB *per capita*	0,456
	Ruralidad	0,319
Educación	**Matemáticas**	**0,387**
	Analfabetismo	0,352
Salud	**Mortalidad infantil**	**0,337**
	Esperanza de vida	0,309
Recursos públicos	**Recursos propios**	**0,544**
	Regalías y transferencias *per capita*	0,33
Conflicto y crimen	**Cobertura de coca**	**0,631**
	Desplazamiento	0,386
	Homicidios	0,392
Pobreza y desigualdad	**Pobreza multidimensional**	**0,329**
	Desigualdad de la tierra	0,321

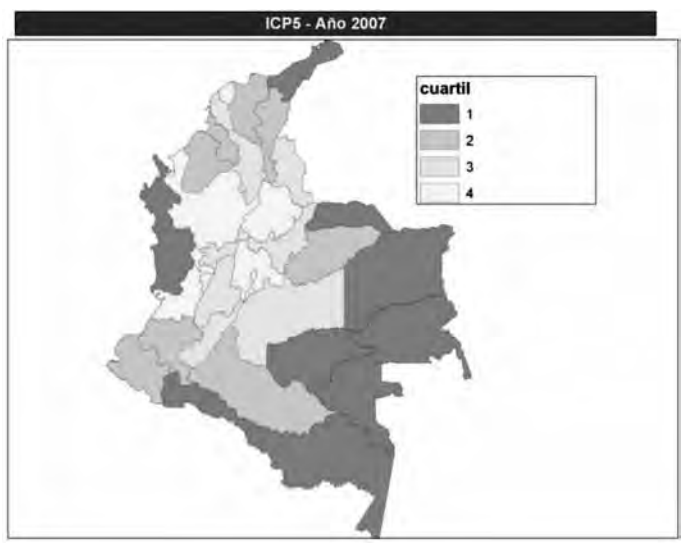
la mortalidad infantil. En recursos públicos, los departamentos son más desiguales con respecto a los recursos propios que generan. En conflicto y crimen los departamentos son más desiguales en términos de su producción de coca. Y finalmente en pobreza y desigualdad, los departamentos son más desiguales con respecto a la pobreza. Nótese que la gravitación

regional es el aspecto en el que los departamentos son más desiguales. Luego están la cobertura de coca y los recursos propios.[14]

Usando estas variables construimos el índice de bienestar. La distribución departamental de este índice para 2007 aparece en el gráfico 10.24. Este mapa evidencia de manera clara la configuración centro-periferia del país ya sugerida por los mapas anteriormente analizados. Chocó, Córdoba, Sucre, Magdalena, La Guajira, Vichada, Guainía, Vaupés, Guaviare, Amazonas y Cauca son los departamentos cuya población disfruta de menos bienestar. En contraste, Bogotá, Cundinamarca, Valle, Santander y el Eje Cafetero, son los departamentos cuya población disfruta mayor bienestar.

Los hallazgos que tenemos hasta ahora se pueden resumir en tres puntos: En primer lugar, hay diferencias muy grandes entre los departamentos

Gráfico 10.24. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles del índice de bienestar



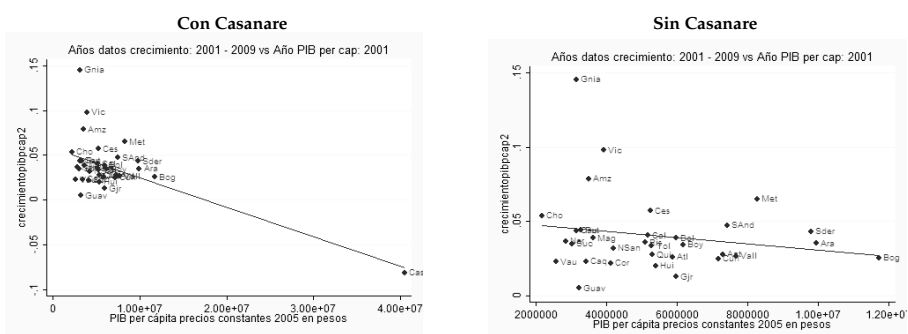
14 Nótese que los aspectos no seleccionados también son interesantes y requieren políticas apropiadas. Por ejemplo, la desigualdad en la propiedad de la tierra es un problema muy grave en el país. Lo que estamos enfatizando aquí son los problemas que son relativamente igual de graves en todos los departamentos. Manejar este problema requiere políticas a nivel nacional cuyo componente de diferenciación regional no es tan importante como el de las políticas que estén dirigidas a cambiar la gravitación regional. En el capítulo 11 de este libro se hace un análisis profundo sobre el problema de la tenencia de la tierra en Colombia y las políticas que pueden permitir un mejor acceso a ella.

del centro y los de la periferia (ambas costas, los Llanos Orientales y la Amazonía). Los primeros gozan de mejores resultados en educación, salud, pobreza y bienestar que los segundos. En segundo lugar, estas diferencias han persistido en el tiempo, lo que evidencia la poca movilidad de los departamentos y la perpetuación de las brechas. En tercer lugar, los departamentos de la periferia dependen más de la minería y tienen más acceso a recursos de transferencias y regalías.

¿Esto les ha permitido a los departamentos más pobres acercarse a los departamentos más ricos? ¿Qué relación existe entre el PIB *per capita*, por un lado, y la acumulación de capital humano, la política, la pobreza y la desigualdad, por el otro?

Para responder la primera pregunta, chequeamos cuál es la relación entre el PIB *per capita* y el crecimiento. En el gráfico 10.25 aparece la representación gráfica de esta relación. En el panel de la izquierda se incluye Casanare. En el panel de la derecha no. La razón es que Casanare tiene un PIB *per capita* mayor al doble del PIB *per capita* de cualquier otro departamento, así que cualquier relación es sensible a incluirlo o no. En el panel con Casanare la relación entre PIB y crecimiento es fuertemente negativa. Esto sugeriría que hay convergencia entre los departamentos del país. Sin embargo, en el panel de la derecha se muestra que basta excluir a Casanare para que esa relación disminuya radicalmente en magnitud. En realidad prácticamente no hay convergencia entre los departamentos del país. Por esta razón, de ahora en adelante todos los gráficos de PIB se mostrarán con y sin Casanare.

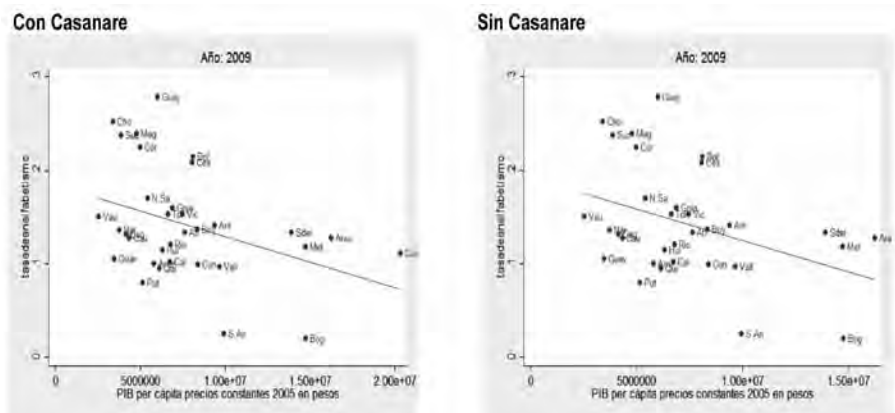
Gráfico 10.25. PIB *per capita* en 2001 y crecimiento económico promedio 2001-2009



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental del 2001 (medido a precios constantes del 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el crecimiento económico promedio entre 2001 y 2009.

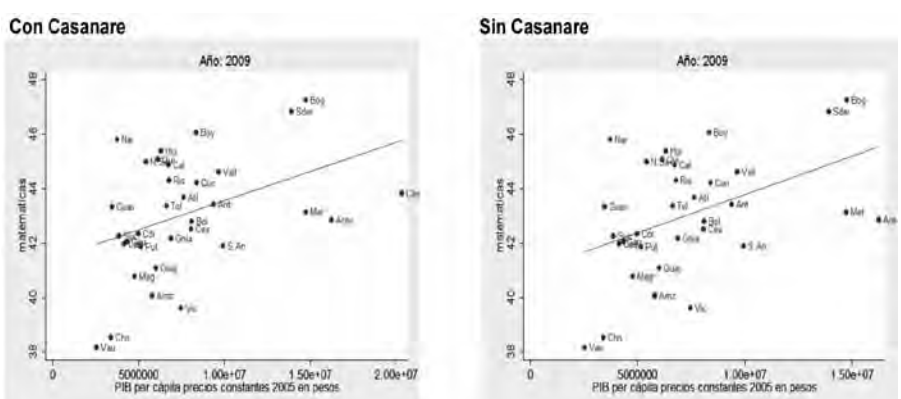
Con respecto a la segunda pregunta, en los gráficos 10.26 a 10.30 se muestra la relación entre el PIB *per capita* y variables de educación y salud. Todas las relaciones son las esperadas. El PIB es mayor donde hay menos analfabetismo, más cobertura de la educación media, mejor rendimiento en la prueba de matemáticas de Saber 11, menor mortalidad infantil y mayor esperanza de vida. En todos los casos, excluir a Casanare hace que la relación sea más fuerte en el sentido esperado. Esto es más evidente en la relación entre PIB y esperanza de vida (gráfico 10.30). Cuando se

Gráfico 10.26. PIB *per capita* y analfabetismo en 2009



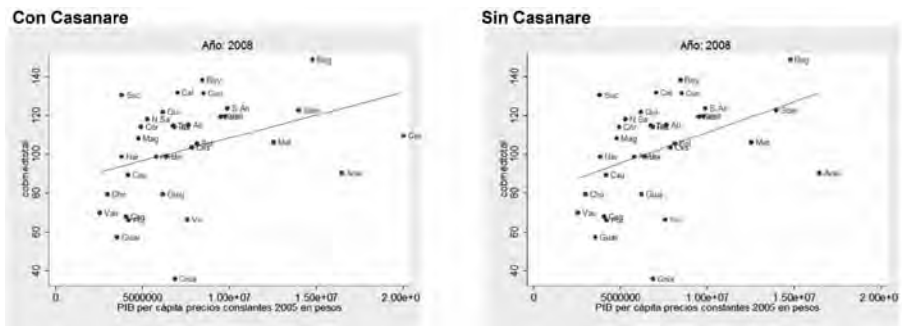
Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental del 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es la tasa de analfabetismo en 2009.

Gráfico 10.27. PIB *per capita* y resultado de matemáticas de la prueba Saber 11 en 2009



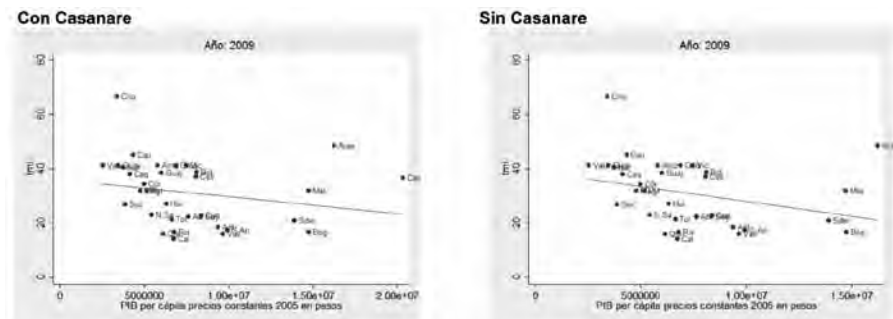
Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el resultado de matemáticas de la prueba Saber 11 en 2009.

Gráfico 10.28. PIB *per capita* y tasa de cobertura en educación media en 2008



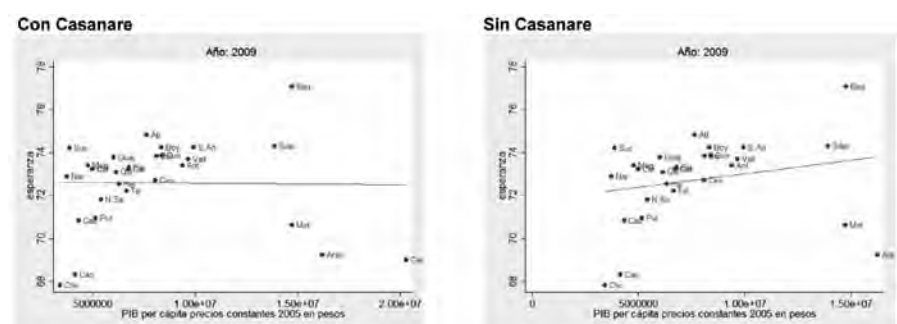
Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2008 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es la tasa de cobertura bruta de la educación media en 2008.

Gráfico 10.29. PIB *per capita* y tasa de mortalidad infantil en 2009



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es la tasa de mortalidad infantil en 2009.

Gráfico 10.30. PIB *per capita* y esperanza de vida al nacer en 2009

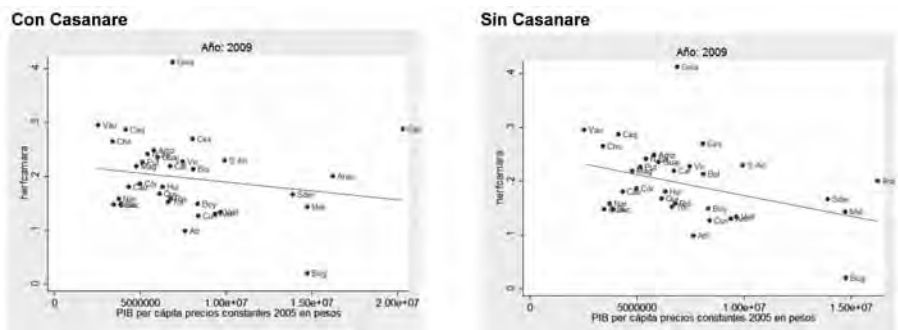


Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es la esperanza de vida al nacer en 2009.

incluye Casanare la relación es nula (con una pendiente negativa muy leve). Cuando no se incluye, la relación es positiva.

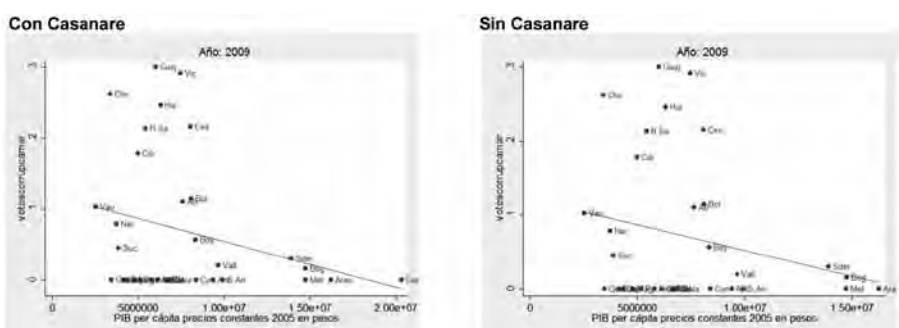
En los gráficos 10.31 y 10.32 se observa que existe una correlación negativa entre el PIB *per capita* y la concentración de las votaciones en la Cámara y la corrupción en la Cámara, respectivamente. De nuevo las relaciones son más fuertes cuando se excluye al Casanare. La relación con la corrupción es más débil que la relación con la concentración. En el gráfico 10.32 se observa que la corrupción en la Cámara es muy fuerte en departamentos con PIB *per capita* bajo y medio.

Gráfico 10.31. PIB *per capita* y concentración de las votaciones a la Cámara de Representantes



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el índice de Herth final de las votaciones de la Cámara de Representantes.

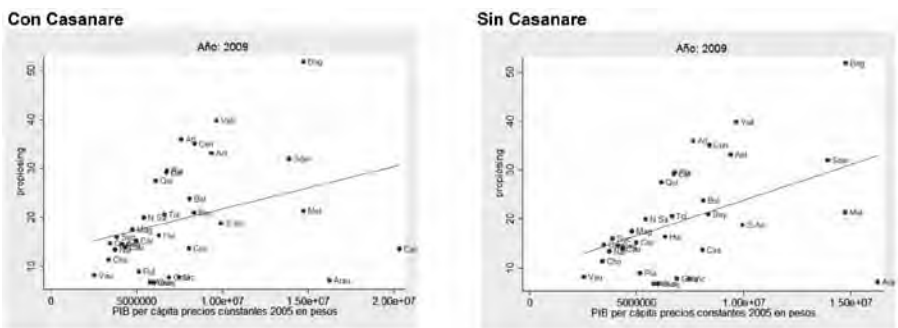
Gráfico 10.32. PIB *per capita* y porcentaje de votos por políticos corruptos en votaciones de la Cámara de Representantes



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el porcentaje de votos por políticos salpicados por escándalos de corrupción en las votaciones de la Cámara de Representantes.

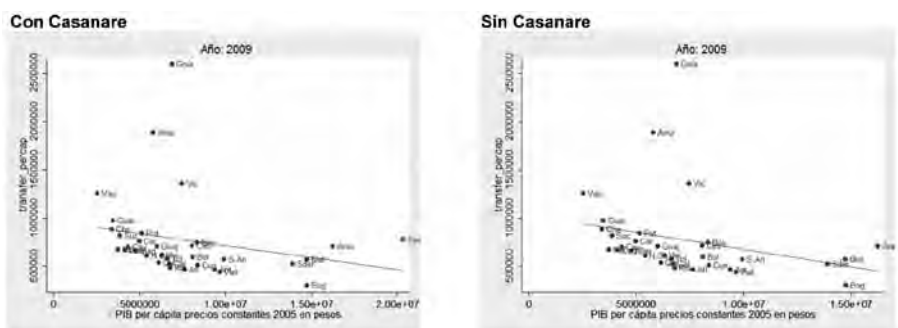
En el gráfico 10.33 se ve claramente que existe una relación directa entre la generación de recursos propios por parte de los gobiernos regionales (departamentales y municipales) y el PIB *per capita*. Esta relación es más fuerte cuando se excluye Casanare, que es un departamento que recibe muchos recursos por concepto de regalías. En el gráfico 10.34 se observa que las transferencias *per capita* tienen una relación *negativa* con el PIB *per capita*. Es de notar que los departamentos están muy cerca unos de otros salvo en casos como los de Guainía, Amazonas, Vaupés y Vichada que reciben muchas más transferencias que los otros departamentos. En el

Gráfico 10.33. PIB *per capita* y participación del ingreso propio en el total de ingresos



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es la participación de recursos propios en el total de los ingresos departamentales.

Gráfico 10.34. PIB *per capita* y transferencias *per capita*

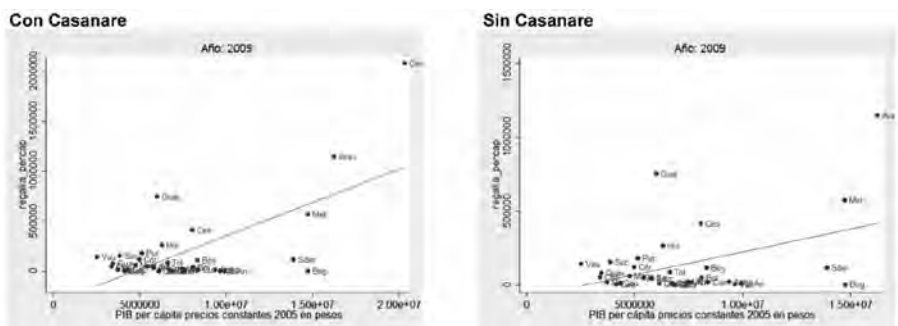


Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical son las transferencias *per capita* departamentales.

gráfico 10.35 aparece la relación entre el PIB *per capita* y las regalías *per capita*. La relación es positiva, pero mucho más débil cuando se excluye a Casanare. La relación positiva está explicada por los departamentos de Arauca y Meta, que reciben muchas regalías y cuyo PIB *per capita* es relativamente alto. El caso de La Guajira es preocupante en tanto que recibe muchas regalías pero su desempeño en términos de PIB *per capita* es aun así relativamente bajo.

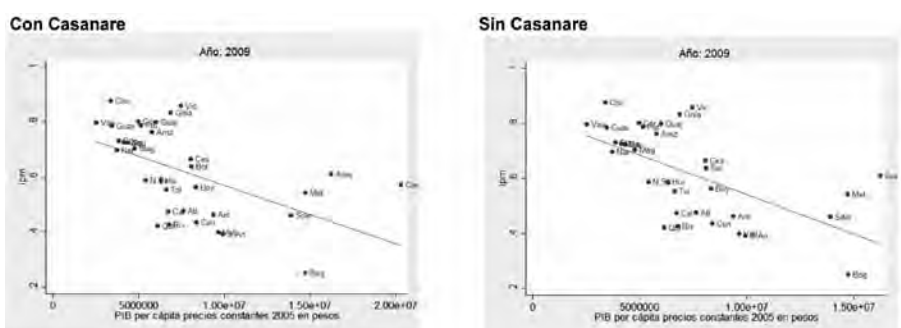
La relación entre el PIB *per capita* y la pobreza multidimensional es negativa (gráfico 10.36) y muy fuerte con y sin Casanare. Por su parte la relación entre PIB *per capita* y la desigualdad en la propiedad de la tierra es positiva aunque las observaciones dejan ver que es mucho más compleja. Es una

Gráfico 10.35. PIB *per capita* y regalías *per capita*



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical son las regalías *per capita* departamentales.

Gráfico 10.36. PIB *per capita* y pobreza multidimensional

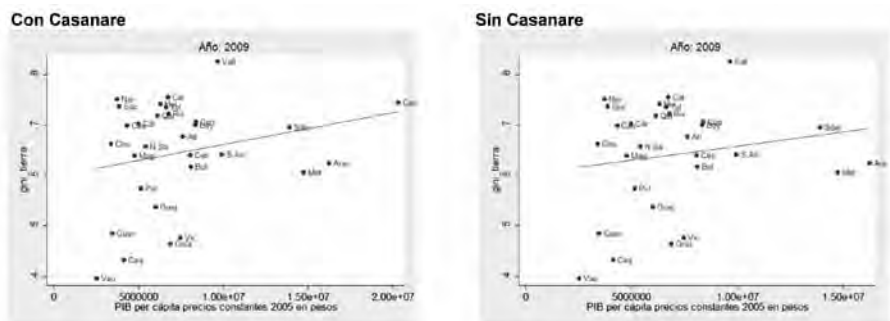


Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el índice de pobreza multidimensional.

relación fuertemente positiva para los departamentos de desarrollo bajo y medio, pero de ahí en adelante es una relación positiva muy débil. Es importante resaltar que, en cualquier caso, la desigualdad en la propiedad de la tierra es muy alta en todos los departamentos (gráfico 10.37).

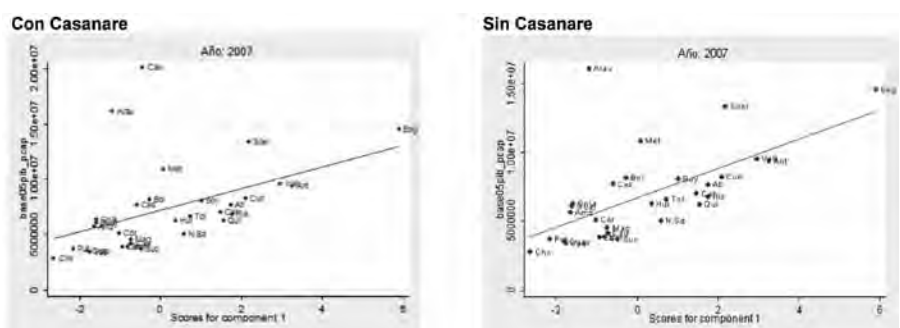
Finalmente, la relación entre PIB *per capita* y bienestar es fuertemente positiva con y sin Casanare. Aun cuando el bienestar no incluye el PIB entre sus componentes, como sí incluye la gravitación regional esta relación no sorprende. Sí es sorprendente que a lo largo de todos los niveles de PIB *per capita*, los departamentos que reciben más regalías (Casanare, Arauca, Meta y La Guajira) están en la mitad más baja de bienestar (gráfico 10.38).

Gráfico 10.37. PIB *per capita* y concentración de la tierra



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2009 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el coeficiente de Gini de la propiedad de la tierra.

Gráfico 10.38. PIB *per capita* e índice de bienestar



Nota: En ambos correlogramas el PIB *per capita* departamental de 2008 (medido a precios constantes de 2005) está en el eje horizontal. El eje vertical es el índice de bienestar construido por los autores.

10.2.9. La población y la desigualdad municipal[15]

Nuestro análisis de diagnóstico no tiene en cuenta dos temas que son importantes en cualquier análisis de desigualdad regional como este: la distribución de la población entre los departamentos y la desigualdad dentro de los departamentos. Consideramos que estos temas son muy importantes y dedicamos esta sección a analizarlos.

10.2.9.1. La distribución de población

Los cuartiles de los mapas incluidos en el documento están calculados según el número de departamentos. Una alternativa sería calcular los cuartiles de acuerdo con la población agregada, de manera que en cada grupo quedara el 25 % de la población (independientemente del número de departamentos que la conforman) en vez del 25 % de los departamentos (ocho en cada grupo).

A continuación mostramos el ejercicio de calcular los cuartiles con base en la población. Esto lo hicimos para la variable que consideramos de mayor interés en el documento, porque resume unidimensionalmente el diagnóstico multidimensional presentado: el índice de bienestar. La idea de este ejercicio es comparar el resultado con los cuartiles por departamentos para hacerse una idea de si al no tomar en cuenta la distribución de la población en los departamentos se están exagerando las brechas departamentales que resultarían de tener en cuenta la población.

El cuadro 10.4, a continuación, muestra el resultado de esta comparación para la variable mencionada. Es interesante ver cómo la distribución de cuartiles, que en el caso del número de departamentos es uniforme por definición (1/4 de los departamentos en cada cuartil), se hace más asimétrica hacia la izquierda. Es decir, al tomar en cuenta la distribución de la población aumenta el número de departamentos que se encuentran en los cuartiles más bajos de bienestar y disminuye el número de departamentos localizados en los cuartiles altos.

Así pues, este cuadro sugiere que un ejercicio que asigna los departamentos a los cuartiles de cada variable según su población, resultaría en un diagnóstico en el cual las brechas regionales serían mayores. Dicho de otra forma, el diagnóstico que actualmente estamos proponiendo es conservador, de tal forma que las brechas regionales serían aún mayores si se tomara en cuenta la forma como la población se distribuye en los departamentos.

---

15 Agradecemos a Juan Esteban Carranza porque sus valiosos comentarios a un borrador de este trabajo nos condujeron a hacer esta sección.

Cuadro 10.4. Distribución del bienestar con distintas mediciones de cuartiles

Departamento	**Cuartil por población**	**Cuartil por ICP5**
Chocó	1	1
Vichada	1	1
Putumayo	1	1
Guaviare	1	1
Vaupés	1	1
Amazonas	1	1
La Guajira	1	1
Guainía	1	1
Arauca	1	1
Córdoba	1	2
Caquetá	1	2
Nariño	1	2
Magdalena	1	2
Cauca	1	2
Cesar	1	2
Sucre	1	2
Casanare	1	2
Bolívar	2	3
Meta	2	3
Huila	2	3
Norte de Santander	2	3
Tolima	2	3
Boyacá	2	3
San Andrés	2	3
Caldas	2	3
Quindío	2	4
Atlántico	2	4
Risaralda	3	4
Cundinamarca	3	4
Santander	3	4
Valle del Cauca	3	4
Antioquia	4	4
Bogotá, D. C.	4	4

10.2.9.2. La desigualdad dentro de los departamentos

En cualquier estudio de desigualdad regional siempre surge la pregunta sobre cómo se distribuyen las variables de interés dentro de las regiones, para cualquier definición de región que se esté usando. Es una pregunta clave porque es claro que los problemas de desigualdad no se extinguen al comparar los departamentos. Nos interesa saber qué pasa con los municipios de esos departamentos, dentro de esos municipios, etc.

En el gráfico 10.39 se compara la variación departamental de nuestra variable fundamental: el índice de bienestar que sintetiza mediante un ejercicio de componentes principales la variación de las variables más importantes en las dimensiones de educación, salud, conflicto, pobreza y desigualdad, y recursos públicos.

Para este ejercicio se calculó primero el índice de bienestar a nivel departamental sin tener en cuenta entre sus componentes la gravitación regional ni los recursos propios. Esto se hizo para garantizar la comparabilidad con un índice equivalente calculado a nivel municipal, pues no existen datos de gravitación regional a nivel municipal y, aunque se pueden calcular los ingresos propios de cada municipio, no se sabe cuál es la proporción de los ingresos propios del departamento que se gastó en cada municipio.

Lo primero que hay que notar es que el índice de bienestar departamental calculado sin esas variables (ICP4) es muy parecido al índice de bienestar que calculamos anteriormente y que incluye esas variables (ICP5). Es decir, al calcular el índice que permite comparabilidad a nivel departamental y

Gráfico 10.39. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles del índice de bienestar departamental y municipal

Nota: Bienestar 1 es el índice de bienestar calculado por los autores incluyendo todas las variables que presentan la mayor desigualdad en cada categoría. Bienestar 2 no incluye la variable de recursos propios ni el índice de gravitación económica. El bienestar municipal se calcula con las mismas variables del segundo índice de bienestar departamental.

municipal no estamos cambiando el diagnóstico fundamental de inequidad regional.

La segunda anotación importante es que, si bien en efecto el índice de bienestar municipal muestra que hay variaciones importantes dentro de los departamentos, estas parecen ser mucho más pronunciadas dentro de los departamentos que no están en el primer cuartil de bienestar (es decir los que están en peores condiciones). Por ejemplo, Antioquia es un departamento que está en el mejor cuartil de bienestar departamental pero tiene municipios que están en el peor cuartil. Las recomendaciones de política que proponemos en la sección 10.4 son sensibles a estas desigualdades dentro de los departamentos.

10.3. El papel de las instituciones

¿Cuáles son las causas de las desigualdades regionales en Colombia? Una respuesta inmediata es que los diferenciales del desempeño económico en las regiones de Colombia tienen que ver con que algunas regiones tienen un mayor capital humano, una mejor disciplina fiscal y capacidad de generación de ingresos propios, un mejor comportamiento político y menores índices de criminalidad y violencia. Sin embargo, esta sería una respuesta incompleta porque ante ella la pregunta de "¿qué explica las brechas de desempeño económico?" se podría reformular como "¿qué explica entonces el diferencial en capital humano, la mayor disciplina fiscal, el mejor comportamiento político, etc.?". En efecto, el capital humano y los demás componentes de esa respuesta son causas inmediatas de las brechas económicas regionales. Nos interesa, sin embargo, indagar sobre las causas profundas de la desigualdad regional, es decir, las causas primeras que explican las diferencias en capital humano, etc., y a su vez la desigualdad regional en el país.

La literatura reciente de economía política del desarrollo (ver por ejemplo los trabajos de Daron Acemoglu y Simon Johnson de MIT, y James Robinson de Harvard) ha identificado tres "candidatos" a causas profundas: la geografía, la cultura y las instituciones. El capital humano, el esfuerzo fiscal, el comportamiento político, las tasas de criminalidad, etc. son manifestaciones y síntomas de estas causas profundas pero no explican las brechas *per se*. Es por esto que en el trabajo nuestro diagnóstico acerca de la brecha incluye también esas y otras medidas, y la búsqueda de causa debe hacerse a otro nivel.

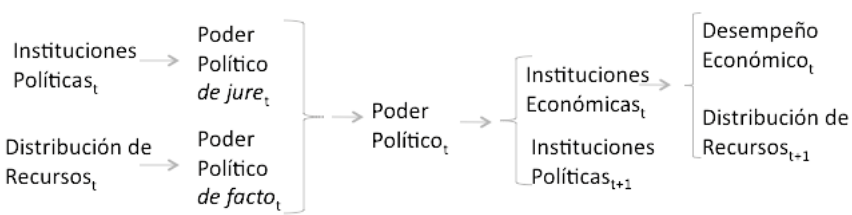
Esta misma literatura ha mostrado que de los tres candidatos, el que mejor explica las diferencias en términos de desempeño económico *entre*

países son las instituciones. Nosotros partimos de este punto para proponer la hipótesis de que las instituciones son el determinante fundamental de las brechas regionales *dentro* de Colombia. El otro candidato claro, la geografía, es también considerado pero en nuestro análisis estadístico mostramos que las regresiones explican el bienestar de las regiones, aun controlando con una batería amplia de variables geográficas.

Acemoglu et al. (2005) proponen un marco conceptual para entender cómo las instituciones (políticas y económicas) determinan el desempeño económico de largo plazo y por qué estas persisten, pero también cuáles son sus fuentes de cambio. Dicho marco se resume en gráfico 10.40.

El poder político en el momento *t* determina la escogencia de las instituciones económicas en ese momento así como las instituciones políticas que estarán vigentes en el momento *t+1*. Estas instituciones, a su vez, determinarán el desempeño económico así como la forma en que se distribuirán los recursos (las instituciones determinan quiénes son los ganadores y perdedores). Pero vamos un paso atrás: el poder político es una mezcla entre el poder político de jure (las instituciones formales) y el poder político de facto (la capacidad de influenciar la toma de decisiones por mecanismos no formales como poder económico o capacidad de coerción). El poder político de jure está dado por las instituciones políticas y el de facto está condicionado por la distribución de recursos. Esto muestra un esquema cíclico por el cual las élites en el poder van a escoger las instituciones políticas que les permitan conservar ese poder en el futuro, así como las instituciones económicas que les garanticen poder político de facto a partir de una distribución de los recursos en la que ellos salen favorecidos. Esto hace que las (malas) instituciones persistan en el tiempo. Sin embargo, en coyunturas históricas en las que grupos marginados acumulan poder político de facto puede suceder que estos logren

Gráfico 10.40. Persistencia y cambio de las instituciones políticas y económicas



Fuente: Acemoglu et al. (2005)

cambiar las instituciones para que estas los favorezcan en *t+1* en su poder político de jure y en la distribución de los recursos. Esto muestra cómo las instituciones también pueden cambiar en circunstancias especiales.

Mejores instituciones (en particular un sistema judicial eficiente y eficaz que garantice el imperio de la ley en todas las regiones y que haga respetar las reglas del juego y proteja los derechos de propiedad) hacen que sea más difícil que se consoliden mafias regionales, élites de poder que capturen el Estado y grupos al margen de la ley con poder de facto otorgado por las armas y capacidad de coerción. En ausencia de todos ellos es menos probable que se expropien (por vía legal mediante presión política de poderosos o por vía violenta mediante las armas) los retornos de las inversiones en capital físico y humano de los agentes económicos. El imperio de la ley y la ausencia de estos obstáculos, además, aumentarían la productividad y permitiría que los mercados funcionen mejor. Así pues la calidad institucional está estrechamente ligada con la prosperidad.

Para nuestro análisis necesitamos entonces tener una medida de las instituciones en las regiones. A partir de la base de datos de la Fiscalía (SPOA) que recoge información del número de casos que entran y salen del sistema en diferentes delitos de derecho penal, adoptamos una medida de la eficiencia del sistema judicial asociada a este tipo de delitos. En particular, se trata de un índice que penaliza la eficiencia en la evacuación de casos de delitos penales con la impunidad en el resultado de los mismos. Así el índice es:

$$(\text{Salidas Totales}_{it}/\text{Entradas}_{it}) \times (\text{Salidas de Fondo}_{it}/\text{Salidas Totales}_{it})$$

El primer componente del producto mide la eficiencia en la evacuación de casos en el departamento *i*, año *t* (un bajo valor de este componente estaría asociado con una alta congestión); y el segundo es una medida inversa de impunidad, pues calcula el porcentaje de salidas en el que hay un culpable identificado (salidas de fondo) sobre las salidas totales. Nótese que en este índice "Salidas Totales" se puede simplificar de manera que tenemos:

$$\text{Salidas de Fondo}_{it}/\text{Entradas}_{it}$$

Nuestra medida tiene entonces en cuenta no solo la eficiencia en la evacuación de procesos, sino también la forma como estos se evacuan.

Si bien se trata de una medida de derecho penal y no civil la adoptamos por dos razones: en primer lugar, los delitos penales (que incluyen los delitos contra la vida y la integridad) son delitos sobre derechos fundamentales que afectan de forma fundamental la vida en una región. Si tenemos

dos regiones iguales en todo, salvo en la fortaleza del sistema judicial, muy seguramente las actividades en la región débil serán mermadas por la incertidumbre asociada a la resolución de delitos. En segundo lugar, es de esperar que haya una alta correlación entre las fortalezas del sistema judicial, de tal forma que nuestra medida de fortaleza del sistema de la justicia penal se puede entender como una medida de fortaleza de la justicia civil. En efecto allí donde la justicia penal no funciona esperaríamos que las instituciones civiles fueran débiles. A su vez, el contexto institucional de una región afecta las actividades económicas que se llevan a cabo en su territorio. En síntesis, estamos hablando de "eficiencia institucional" en un sentido amplio.

El cuadro 10.5 ilustra el *ranking* de los departamentos según su eficiencia judicial promedio para el periodo para el cual tenemos información confiable de salidas y entradas de casos por delitos (2008-2010 cuando el nuevo sistema penal oral acusatorio [SPOA] ya estaba funcionando en todo el país). Nótese que ninguno de los departamentos tiene un índice mayor que 1. Es decir, en ningún caso las salidas de fondo son mayores que las entradas totales. Esto quiere decir que ningún departamento está evacuando (de manera no impune) más casos de los que entran y, por lo tanto, la congestión de los juzgados no está disminuyendo.

Creemos que esta es una muy buena medida de calidad institucional, pues en una región en la que no funciona la justicia hay impunidad y congestión judicial, es una región en la que el delito está a la orden del día, el capital social es bajo, la seguridad inversionista inexistente, los derechos no están garantizados, y por lo tanto el desarrollo es un objetivo casi imposible de lograr.

A continuación reportamos varios gráficos de interés que correlacionan nuestra medida de fortaleza institucional con las variables de diagnóstico. Esto se hace para el último año para el que hay información. En los gráficos 10.41 y 10.42 se observa que las instituciones tienen una relación positiva con el PIB *per capita* y el crecimiento. Vaupés y Guaviare tienen instituciones mucho más débiles que los otros departamentos en ambos años.

Al observar la relación entre nuestras medidas de capital humano y las instituciones encontramos que las buenas instituciones están asociadas con menores niveles de analfabetismo, mayores coberturas de la educación media, mejores resultados en la prueba de matemáticas de Saber 11, tasas de mortalidad infantil más bajas y esperanzas de vida más altas (gráficos 10.43 a 10.47). Nótese que la relación entre instituciones y los resultados en la prueba Saber 11 es fuertemente positiva.

Cuadro 10.5. *Ranking* departamental según eficiencia judicial promedio

Posición	Departamento	Eficiencia Institucional
1	Bogotá, D. C.	0,93
2	Caldas	0,91
3	Quindío	0,89
4	Boyacá	0,88
5	Norte de Santander	0,81
6	San Andrés	0,78
7	Caquetá	0,77
8	Sucre	0,77
9	Santander	0,77
10	Valle del Cauca	0,75
11	Huila	0,72
12	Guainía	0,71
13	Bolívar	0,69
14	Tolima	0,68
15	Risaralda	0,68
16	Cauca	0,67
17	Córdoba	0,64
18	Atlántico	0,62
19	Chocó	0,60
20	Antioquia	0,60
21	Casanare	0,58
22	Arauca	0,57
23	Cesar	0,57
24	Amazonas	0,55
25	Cundinamarca	0,50
26	Magdalena	0,47
27	Meta	0,46
28	La Guajira	0,46
29	Nariño	0,45
30	Putumayo	0,40
31	Guaviare	0,31
32	Vichada	0,19
33	Vaupés	0,19

Por otro lado, las buenas instituciones están asociadas a menores niveles de concentración en las votaciones a la Cámara (probablemente porque es más difícil capturar a los votantes y ejercer influencia coercitiva sobre el voto) (gráfico 10.48). Además, las buenas instituciones parecen

Gráfico 10.41. Instituciones y PIB *per capita*

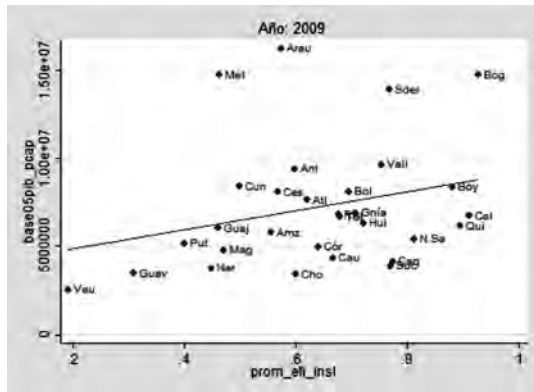


Gráfico 10.42. Instituciones y crecimiento económico

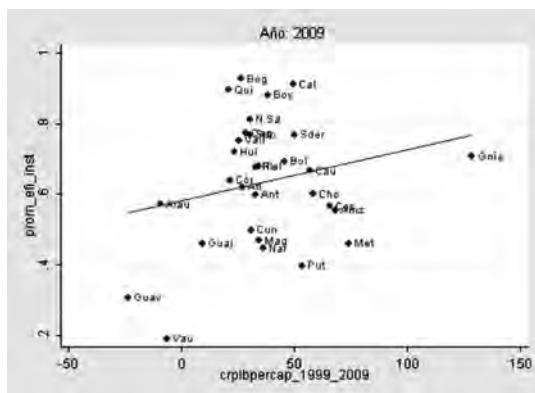


Gráfico 10.43. Instituciones y analfabetismo

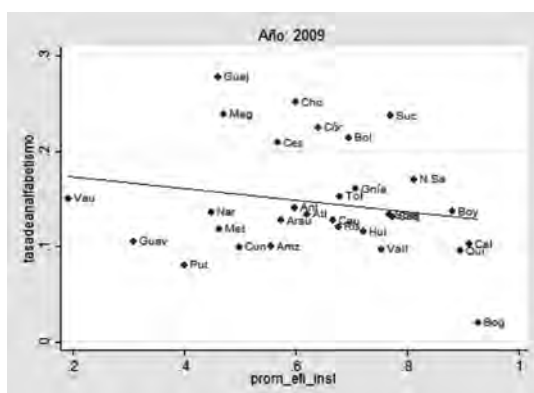


Gráfico 10.44. Instituciones y puntaje de matemáticas en la prueba Saber 11

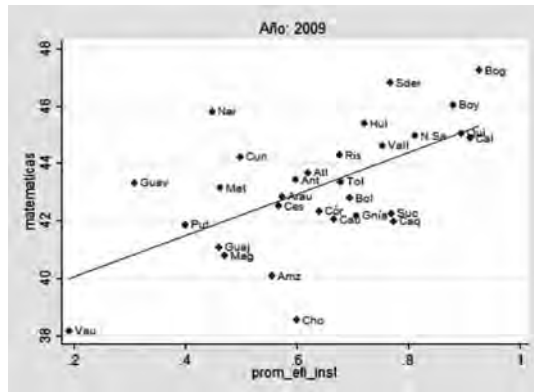


Gráfico 10.45. Instituciones y tasa de cobertura bruta en educación media

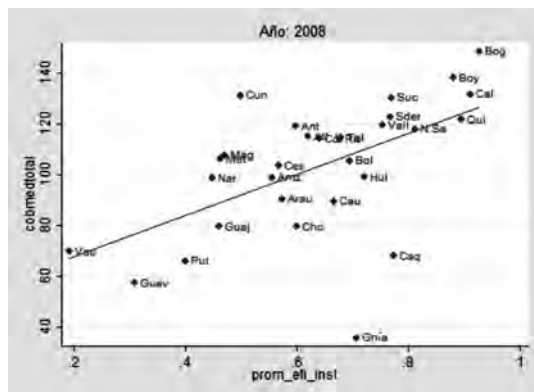


Gráfico 10.46. Instituciones y tasa de mortalidad infantil

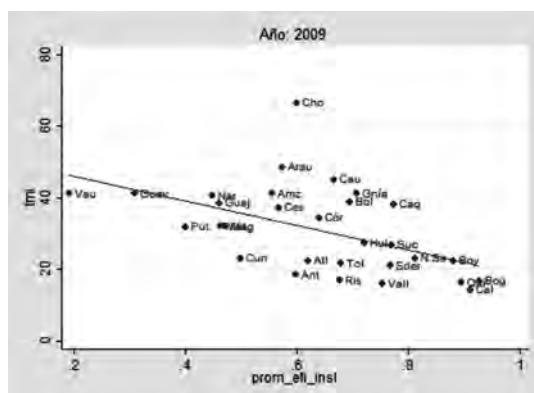


Gráfico 10.47. Instituciones y esperanza de vida al nacer

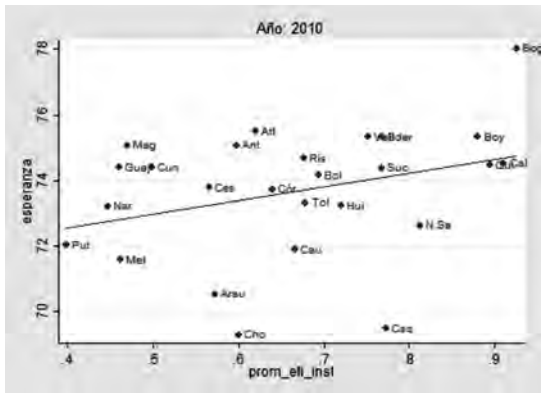
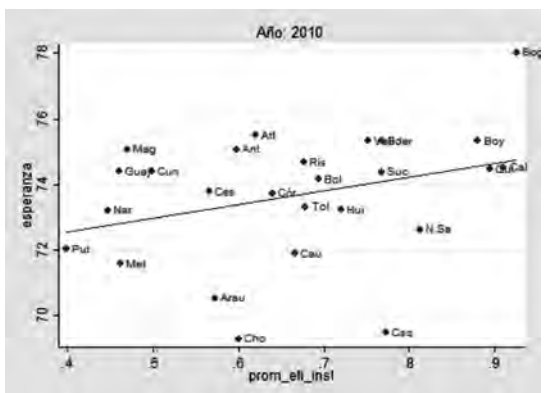


Gráfico 10.48. Instituciones e índice de Herfindahl de votaciones a la Cámara de Representantes



estar asociadas a menos políticos supuestamente corruptos elegidos a la Cámara (gráfico 10.49). La relación lineal estimada para la corrupción tiene en cuenta los departamentos que a la fecha tienen votación cero por políticos corruptos. Esto sesga hacia abajo las estimaciones. Sin embargo, si nos restringimos a los departamentos que tienen votaciones por políticos corruptos estrictamente mayores a cero, la relación entre la fortaleza de las instituciones y votación por políticos corruptos es fuertemente negativa. Además, las buenas instituciones están asociadas a mayores recursos propios y menores regalías y transferencias *per capita* (gráficos 10.50 a 10.52).

Gráfico 10.49. Instituciones y votación por políticos corruptos a la Cámara de Representantes

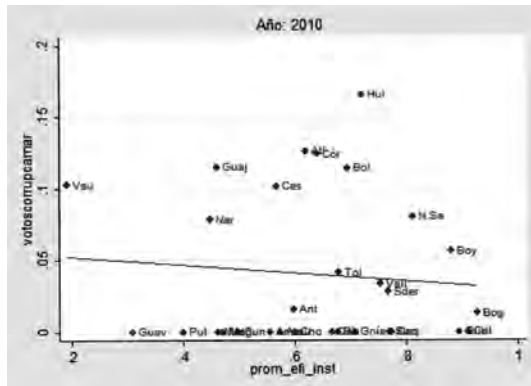


Gráfico 10.50. Instituciones y participación de recursos propios en los ingresos totales

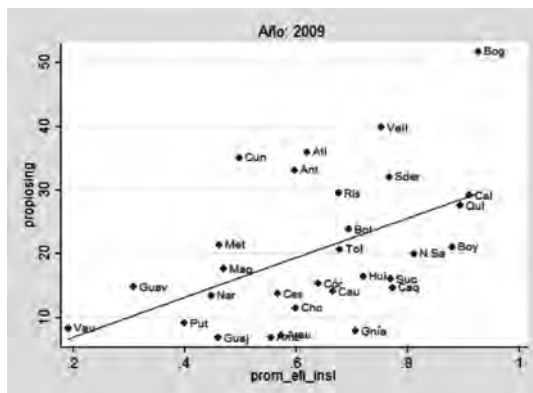


Gráfico 10.51. Instituciones y transferencias *per capita*

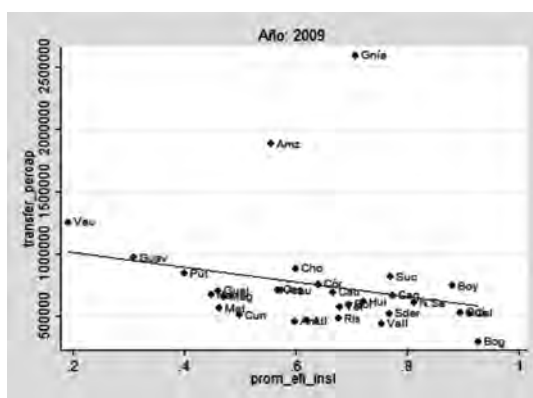
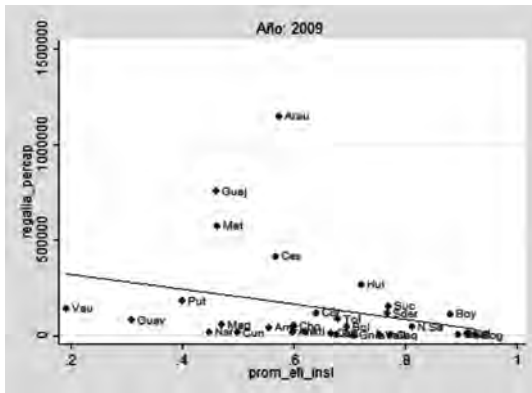


Gráfico 10.52. Instituciones y regalías *per capita*



Finalmente, los departamentos con instituciones más fuertes también son los menos pobres (gráfico 10.53). Por otra parte, la relación entre la desigualdad de la tierra y las instituciones es positiva (gráfico 10.54). Es difícil explicar cuál es la causa de esto, pero claramente la relación entre instituciones y desigualdad es muy compleja. Sin embargo esto es consistente con evidencia reciente que sugiere que la desigualdad de la tierra está negativamente relacionada con la incidencia del conflicto armado en Colombia (Fergusson y Vargas, 2011). La relación entre nuestra medida de bienestar y las instituciones es fuertemente positiva (gráfico 10.55). Las instituciones parecen entonces jugar un papel clave en las variables en las que estamos interesados.

Hasta ahora todas las relaciones que hemos destacado son meras correlaciones, pero no sabemos si las instituciones tienen un efecto causal sobre las variables que nos interesan. Para indagar esta relación causal aprovechamos el hecho de que las características de las instituciones permanecen en el tiempo, es decir, los cambios institucionales toman tiempo en darse. Usamos la aproximación de variables instrumentales.[16] En nuestro caso, el instrumento es una medida de instituciones en la Colonia, al sa-

16 El método de las variables instrumentales (IV) permite corregir el problema de endogeneidad en una relación entre dos variables, cuando ambas se afectan mutuamente. El método procede en dos etapas, de tal forma que en la primera etapa se corre una regresión de la variable explicativa (endógena) contra un instrumento. En la segunda etapa se corre la variable explicada contra los valores estimados en la primera etapa de la variable explicativa, para identificar los efectos causales de la segunda sobre la primera. Los estimados obtenidos por este procedimiento se pueden interpretar como relaciones causales si se cumple la 'restricción de exclusión', una restricción que indica que el instrumento debe estar correlacionado con la variable explicativa, pero no con la variable explicada.

Gráfico 10.53. Instituciones e índice de pobreza multidimensional

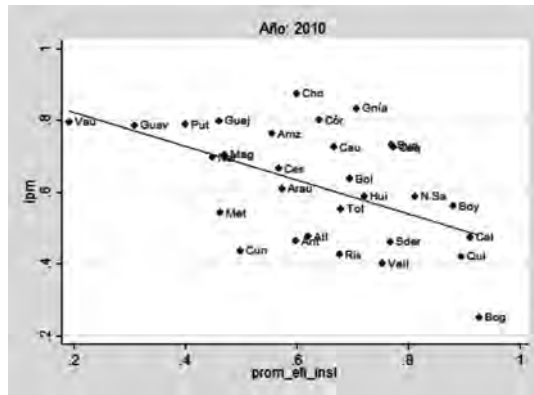


Gráfico 10.54. Instituciones y concentración de la propiedad de la tierra

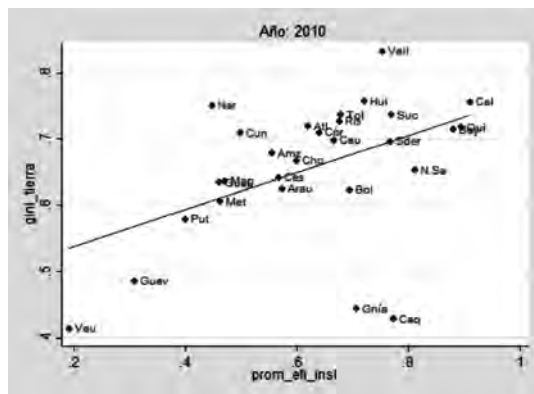
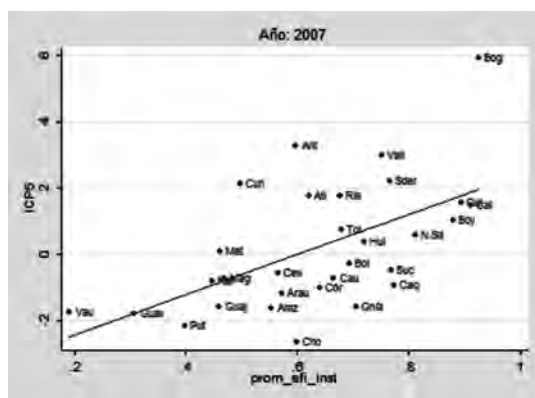


Gráfico 10.55. Instituciones e índice de bienestar



ber la distancia mínima promedio de los municipios del departamento al Camino Real en el Virreinato de la Nueva Granada. Dadas las restricciones en comunicaciones y movilidad, esta variable nos mide una *proxy* de la presencia del Estado en tiempos de la Colonia. La idea es que los departamentos cuyos municipios estaban más cerca al Camino Real tenían una presencia del Estado más fuerte y por ende tenían mejores instituciones durante la Colonia. Dado que las instituciones permanecen y sus cambios se producen lentamente, la única manera como las instituciones de la Colonia pueden afectar el bienestar de las personas hoy en día es a través de las instituciones de hoy. Esta es la restricción de exclusión.[17]

En el cuadro 10.6 se muestran los resultados del ejercicio de variables instrumentales. Se reporta el coeficiente estimado del instrumento en la primera etapa y su desviación estándar en todas las regresiones. En todas las especificaciones obtenemos que los departamentos que estaban más lejos del Camino Real en la Colonia, hoy en día tienen peores instituciones. En la columna (1) se reportan los resultados controlando por variables geográficas (área del departamento, precipitaciones, disponibilidad de agua). En la columna (2) controlamos además por disponibilidad de recursos naturales (petróleo) en el departamento. En ambos casos, obtenemos que las buenas instituciones generan más bienestar. Esto significa que la hipótesis de las instituciones es robusta frente a la hipótesis alternativa de la geografía.

En cualquier caso, hay otras hipótesis alternativas que pueden estar detrás de nuestros resultados. En primer lugar, la disposición de los caminos coloniales pudo haber determinado la disposición de las vías primarias hoy en día. En segundo lugar, la disposición de los caminos reales pudo haber atraído capital humano hacia los lugares cercanos a los caminos reales, de tal forma que las diferencias que vemos hoy en bienestar no están explicadas por las instituciones sino por la distribución de capital humano entre los departamentos del país.[18] Nosotros exploramos esas hipótesis alternativas y mostramos los resultados en las columnas (3) y (4) del cuadro 10.6. Allí se puede ver que nuestro resultado de que las buenas

17 No existe un test estadístico que sirva para verificar confiablemente que se cumple o no la restricción de exclusión. Lo que se debe hacer es argumentar económicamente por qué se puede cumplir y por qué no. La idea de las instituciones de hoy instrumentadas con instituciones de hace varios siglos no es nuestra y se encuentra en varios de los artículos de Daron Acemoglu de MIT, James Robinson de Harvard y coautores. Los resultados de la primera etapa no se reproducen en los anexos, pero pueden ser solicitados a los autores.

18 Agradecemos a Juan Esteban Carranza por sugerir este posible canal de violación de la restricción de exclusión.

Cuadro 10.6. Efecto de la calidad institucional sobre el bienestar departamental

Variable dependiente: Índice de Bienestar				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Instituciones	8,457**	7,879**	5,620*	4,462*
	(2,902)	(2,401)	(2,302)	(1,929)
Densidad de carreteras			1,007**	
			(0,291)	
Capital humano				0,254**
				(0,059)
Primera etapa				
Distancia al Camino Real	-0,00040*	-0,00054**	-0,00050**	-0,00046**
	(0,00015)	(0,00015)	(0,00016)	(0,00016)
Área	Sí	Sí	Sí	Sí
Precipitaciones	Sí	Sí	Sí	Sí
Agua	Sí	Sí	Sí	Sí
Petróleo		Sí	Sí	Sí
Observaciones	32	32	32	32
R-cuadrado	0,41	0,434	0,594	0,712

Errores robustos en paréntesis

** p<0,01, * p<0,05

instituciones generan mayor bienestar es robusto frente a estas hipótesis alternativas.[19] También se puede ver que estas hipótesis alternativas cumplen un papel en la generación de bienestar. Esto es, departamentos con más vías primarias y con más capital humano tienen hoy mayores niveles de bienestar.

19 Nuestra medida de vías primarias es la densidad de estas vías en el departamento (km de vías primarias/área del departamento). Nuestra medida de capital humano es la proporción de personas mayores de 25 años del departamento que tienen educación superior. La distribución departamental de ambas variables aparece en los mapas de los gráficos 10.56 y 10.57, respectivamente.

Gráfico 10.56. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de densidad de carreteras

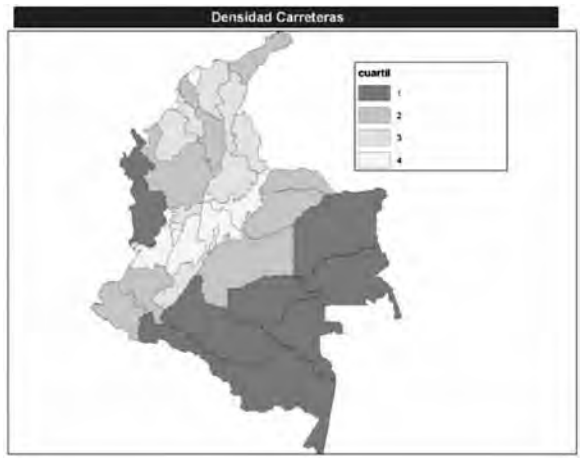
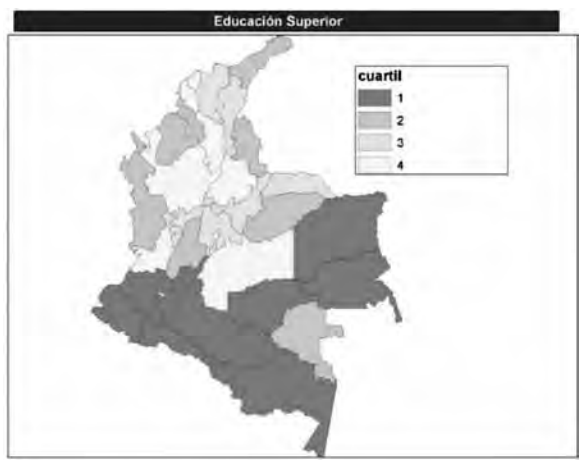


Gráfico 10.57. Distribución departamental de acuerdo con cuartiles de proporción de personas mayores de 25 años con educación superior



10.4. Recomendaciones de política

10.4.1. Antecedentes: propuestas y reformas institucionales recientes en Colombia

No es la primera vez que se consideran las instituciones como eje central de las propuestas de política en el caso colombiano. Ya a principios de la primera década de este siglo la famosa 'Misión Alesina', una misión de

estudios de reforma institucional en cabeza del economista de Harvard Alberto Alesina y coordinada por Fedesarrollo, reunió a un grupo selecto de reconocidos académicos de universidades prestigiosas que, en conjunto con importantes investigadores nacionales, hizo un diagnóstico de los que a criterio de los investigadores eran los cuellos de botella institucionales para el despegue del desarrollo colombiano en el periodo posterior a la Constitución de 1991. Al final, las recomendaciones se reunieron en un volumen que recoge propuestas de reforma institucional. Estas incluyen la profundización de la independencia del Banco de la República, una reforma educativa comprehensiva, reformas al sistema electoral y a la justicia penal, y profundización de la separación de poderes, entre otras (varios autores en Alesina 2005 [ed.]).

La mayoría de las propuestas de reforma institucional que se desprendieron de esta Misión son propuestas que no tienen un impacto directo sobre las inequidades regionales en la medida en que su objetivo fue el de mejorar el funcionamiento, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno central. Una de las pocas excepciones, que queremos destacar aquí, es el conjunto de propuestas de Levitt y Rubio (2005) sobre los componentes de reforma a la justicia que ayudarían a reducir las altas tasas de criminalidad y a erradicar la corrupción en todo el país. Estos autores argumentan que el combate exitoso contra la delincuencia debe combinar políticas de cero tolerancia y de sentencias obligatorias con mecanismos que le permitan al Estado castigar las zonas más violentas con una disminución de la inversión estatal. Lo primero, argumentan, les quitaría a los jueces la capacidad de ser blandos con los delincuentes o de ser influenciables mediante amenazas por parte de los mismos, o comprando su conciencia. La segunda propuesta, que según los autores fue efectiva en la reducción de las tasas criminales en la Inglaterra del siglo XIII, tendría la doble función de disminuir los incentivos de los grupos armados de apoderarse de los presupuestos locales e incentivar a la población y las autoridades locales a buscar iniciativas propias de solución. Ninguna de estas propuestas, sin embargo parece conjugarse con la realidad del país. Por un lado, la reforma al sistema penal debería ir más allá de blindar a los jueces contra la influencia mafiosa. En efecto existen numerosos ejemplos en los cuales los jueces han impartido condenas ejemplares pero los criminales encuentran mecanismos (estudio y trabajo, buen comportamiento, colaboración con la justicia, etc.) para reducirlas, de facto hacerlas mínimas. Por otro lado, la política regional anticriminal de "garrote" por la cual se les quitan recursos a las regiones violentas no tiene en cuenta que la presencia armada de grupos al margen de la ley responde, más allá de la presencia de recursos presupuestales apropiables, a varias otras

razones de presencia estratégica y de control territorial. La apropiación de presupuestos locales no es, ni siquiera la principal fuente de financiación de estos y, por el contrario, regiones empobrecidas (porque pierden los recursos estatales) pueden ser un caldo de cultivo para el reclutamiento de los mismos.

Pero las ideas recientes de reforma institucional en Colombia no se quedaron en el debate académico que el libro de la Misión Alesina provocó a comienzos de este siglo. Desde el gobierno de Álvaro Uribe se vienen haciendo esfuerzos importantes de fortalecimiento institucional precisamente con miras a la reducción de los niveles de criminalidad en las regiones de Colombia, en especial en las zonas más apartadas que tradicionalmente no han gozado de una adecuada presencia institucional. Dos de estas iniciativas, ambas enmarcadas dentro del contexto del *Plan Colombia,* son: 1) el despliegue de fuerza pública en municipios que carecían de esta antes de 2002 y el refuerzo en municipios con poca presencia durante el mismo periodo, y 2) la consolidación del control territorial y de la presencia estatal comprehensiva en las regiones tradicionalmente dominadas por grupos al margen de la ley.

En efecto, una parte importante del paquete de políticas propuestas por Uribe tiene que ver con garantizar la presencia del Estado en todos los rincones del país. Los resultados han sido hasta ahora, sin embargo, ambiguos. En efecto, en el caso particular del despliegue y refuerzo de fuerzas policiales en municipios con ninguna o poca presencia de Fuerza Pública antes del 2002, un trabajo reciente de los mismos autores de este informe (Cortés et al., 2011) muestra que el despliegue de efectivos, al menos en el primer cuatrienio, no estuvo acompañando de políticas complementarias como la movilización paralela de tropas del Ejército y de hecho la incidencia de ataques guerrilleros aumentó en los municipios que recibieron nuevos policías en vez de disminuir en comparación con municipios que no los recibieron. Una cosa similar sucedió con el plan de consolidación de la presencia estatal e institucional en todo el territorio nacional: un componente de dicha consolidación, de particular interés en el marco del *Plan Colombia* es la erradicación (aérea y manual) de cultivos ilícitos. En un trabajo reciente Abadie et al. (2014) muestran que los ataques de la guerrilla aumentaron con la erradicación de cultivos en el periodo 1999-2005, precisamente porque esta última no estuvo acompañada, al menos durante esos años, de esfuerzos paralelos de incremento en la presencia de las instituciones estatales en los territorios asperjados.

Así pues, desde el gobierno anterior se vienen haciendo esfuerzos de reformas institucionales importantes que hay que optimizar y profundizar,

como en efecto el gobierno actual lo ha venido haciendo. Un ejemplo claro es el nuevo rumbo que ha tomado el Plan de Consolidación, o el esfuerzo por mejorar la presencia estatal en todos los rincones del país para acabar con la presencia de grupos y cultivos ilegales. El 'Salto Estratégico', como ha llamado el gobierno este programa, es un paquete comprehensivo que combina erradicación con inteligencia, presencia institucional en varios sectores y capas del gobierno, y programas de desarrollo alternativo. Para una descripción completa de esta estrategia que, creemos, va en el camino correcto y promete ser más exitosa que los esfuerzo parciales anteriores, ver Mejía et al. (2011).

Otra de las reformas institucionales que inició el gobierno anterior pero cuyo impacto, según entendemos, todavía no ha sido evaluado, es la reforma al sistema penal acusatorio (ley 906 de 2004) que tuvo como elemento fundamental la introducción de la oralidad de los procesos con el objetivo de agilizar los mismos y descongestionar la justicia. Aunque está pendiente de evaluación, este es el tipo de reformas que consideramos apropiadas a la luz de nuestro enfoque institucional.

A continuación exponemos brevemente algunas experiencias internacionales en lo relacionado con políticas exitosas de reducción de inequidades regionales.

10.4.2. Experiencias Internacionales

La desigualdad regional es un tema de gran preocupación para la mayoría de países, no solo para Colombia. En efecto, una gran cantidad de países han tomado diferentes acciones obteniendo resultados mixtos. Sin embargo, la literatura internacional sobre por qué unas regiones son más pobres y otras más ricas está llena de ejemplos de gobiernos disfuncionales, gobernantes y funcionarios corruptos, clientelismo, extracción de rentas y burocracias ineficientes. Esto ha hecho que la propuesta de política más prevalente en la literatura, y hasta hace poco la promulgada más vehementemente por los organismos multilaterales y los gobiernos donantes es la de que los países en desarrollo deben reducir el tamaño del gobierno, privatizar, etc. En efecto, el énfasis en las experiencias malas y no en las reformas dinamizadoras del crecimiento y las políticas exitosas hace que sea difícil encontrar en la literatura historias exitosas de desarrollo regional que puedan inspirar propuestas que se acopen a la realidad colombiana. Los ejemplos de éxito se concentran en la experiencia de países industrializados y existe la creencia de que los países pobres deben copiar el modelo de los ricos sin importar sus condiciones idiosincrásicas.

Ello hace que la revisión de experiencias internacionales de reducción de brechas regionales sea limitada.

Sin embargo, los ejemplos encontrados apuntan en su mayoría a la importancia de las instituciones y la presencia estatal. Esto no es fortuito. Para Acemoglu y Robinson (2010), la experiencia internacional ha demostrado que la ausencia estatal hace imposible que las regiones gocen de una provisión suficiente de bienes públicos, un sistema legal adecuado, y de educación suficiente, elementos necesarios para asegurar un crecimiento económico sostenible. Sin embargo, crear un sistema centralizado no es suficiente, pues un sistema que sea demasiado absolutista y patrimonial limita cualquier cambio institucional a favor del crecimiento regional y de la reducción de las brechas regionales. En África, por ejemplo, fueron pocos los sistemas políticos centralizados que surgieron, y los que lo hicieron eran fuertemente absolutistas y patrimoniales (y donde por lo tanto no existían derechos de propiedad, lo que limita los incentivos para desarrollar cualquier actividad económica).[20]

10.4.2.1. La experiencia brasilera reciente

Brasil es un punto de referencia obligado para Colombia por muchas razones. Sin duda lo es en el tema de la búsqueda de políticas que ayuden a disminuir las inequidades regionales. En efecto, hasta hace relativamente pocos años Brasil era considerado el país más desigual de América Latina. Sin embargo, en los últimos años la desigualdad ha caído en Brasil más rápido que en cualquier otro país de la región (en Colombia, de hecho ha aumentado), de manera que hoy por hoy el récord del país más desigual, sin contar Haití, lo ostenta Colombia. Cabe entonces preguntarse cuáles son (algunas de) las políticas que han encaminado a Brasil en un proceso que, además, ha redundado en la disminución de las desigualdades regionales (Camboim & Silveira, 2007), y tratar de aprender de ellas.

Las experiencias interesantes empiezan al menos desde los años sesenta. Haber movido la capital de Rio a Brasilia puede haber ayudado a cambiar el eje de gravitación (al menos en la dimensión política) hacia las regiones interiores del país. Por otra parte, EMBRAPA (Empresa Brasilera de Investigación Agropecuaria) fue creada en 1973 con el objetivo de

20 Durante la colonización la mala dinámica institucional en África continuó y se profundizó, debido a los intereses europeos que llevaron a que la sociedad africana quedara atrapada en el sector tradicional (asociado a la vida rural, al retraso tecnológico y a la baja productividad): Por un lado, los europeos no querían tener competencia de los africanos educados en el ámbito laboral y por otro, buscaban contratar mano de obra barata: objetivos logrados mediante el empobrecimiento de la sociedad africana.

diversificar la producción agrícola. Sus estrategias de I+D no solo consistieron en el desarrollo de nuevos cultivos sino también en el desarrollo agrícola de regiones donde la agricultura era prácticamente inexistente. En particular, la región Centro-Oeste es la macrorregión que más se ha beneficiado de estas políticas y es una de las que hoy en día muestran tasas de crecimiento en la producción agrícola más altas en años recientes.

En el sector educativo, Menezes-Filho et al. (2007) muestran que las políticas del FUNDEF implementadas a partir de 1997 y que establecieron un nivel mínimo de gasto educativo de los gobiernos locales en educación primaria han tenido efectos positivos sobre el rendimiento académico de los estudiantes. El efecto pasó a través de aumentos importantes en los salarios de los profesores. Este programa fue replicado en 2006, a través del FUNDEB, para la educación preescolar y secundaria. Con respecto a la educación superior, el sistema federal universitario ha construido campus universitarios en los estados y municipios menos desarrollados. Esta política puede ayudar a que haya convergencia regional en el *stock* de capital humano y, en el futuro, en los niveles de desarrollo.

Con el auge de los programas de transferencias monetarias condicionadas en países en desarrollo siguiendo la experiencia exitosa de PROGRESA-Oportunidades en México, mucho se ha debatido acerca del impacto de los programas de transferencias directas de ingreso sobre las desigualdades regionales. La literatura sobre este tema particular es poca y ciertamente nadie ha hecho una evaluación al respecto en Colombia. Para Brasil sin embargo, Camboim y Silveira (2007) muestran que la marcada reducción de la brecha regional de ingreso en Brasil entre 1995 y 2005 se debe, además a factores neoclásicos tradicionales como la convergencia en la productividad laboral, en gran medida a la existencia de programas de transferencias directas de ingreso durante el periodo, que se dio por la existencia de programas como *Bolsa-Familia*, el equivalente a *Familias en Acción* en Colombia.

Consideramos que es fundamental evaluar el impacto de Familias en Acción sobre la convergencia regional. Si bien Bolsa Familia en Brasil ha tenido un impacto positivo, recientemente algunas investigaciones en Colombia han sugerido el uso político del programa de transferencias monetarias condicionadas en Colombia (Nupia, 2011).

Por otro lado, Tendler (1998) argumenta que la razón por la cual la descentralización en el sector salud en Brasil fue exitosa en reducir las brechas de cobertura fue que esta fue diseñada de manera que quedara blindada en contra de la oposición política y el clientelismo. En efecto, el

Estado mantuvo control sobre aspectos cruciales del programa, como la responsabilidad de contratación con el objetivo de evitar que esta se utilizara de manera clientelista por los gobiernos locales. Además, el monopolio de contratación por parte del gobierno central fue complementado con salarios competitivos y con entrenamiento gratis y adoctrinamiento sobre la labor noble que cumplirían en las regiones las nuevas enfermeras y médicos. Asimismo el lanzamiento del programa estuvo acompañado por una agresiva campaña publicitaria a través de varios medios en las comunidades receptoras, lo que logró que estas se 'apropiaran' del objetivo de reducir la mortalidad y las enfermedades y también estuvieran al tanto de sus derechos para, así, convertirse en una monitoría permanente a la gestión de los alcaldes ejecutantes.

También para Brasil, Fujiwara (2011) encuentra que la introducción del voto electrónico en ese país redujo los votos nulos, el subconteo y el fraude y como consecuencia se convirtió en un mecanismo que de facto extendió el sufragio a muchos brasileros (más del 10 % de los electores), sobre todo de clases más pobres. Como consecuencia de la mayor participación política de una proporción relativamente grande de electores poco educados, las políticas del gobierno empezaron a ser más propobre (especialmente se dio un aumento del gasto en salud), sobre todo en las regiones con una mayor proporción de pobres. Esto mejoró los indicadores de bienestar de la población en las regiones más vulnerables, lo que contribuyó a que cayeran las desigualdades regionales.

10.4.2.2. La experiencia de Botsuana y el manejo de recursos mineros

Uno de los temas más importantes relacionados con las inequidades regionales en Colombia, como se mencionó en la parte de diagnóstico, es el manejo de las rentas provenientes de recursos naturales concentrados geográficamente. La experiencia histórica de Botsuana ilustra un ejemplo exitoso de cómo la riqueza minera se canalizó para el desarrollo de todo el país, a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de regiones del mundo y se conoce con el nombre genérico de 'maldición de los recursos'. Acemoglu y Robinson (2012) ilustran este caso paradigmático: para su independencia Botsuana era uno de los países más pobres del mundo, con 12 kilómetros de vías pavimentadas en total y 22 ciudadanos que habían hecho un posgrado. Pero Botsuana se convertiría en el país con mayores tasas de crecimiento en el mundo en los siguientes 45 años, llegando hoy a ser el país más rico de África con un PIB *per capita* equivalente al de otros países exitosos en su proceso de desarrollo como Hungría y Costa Rica.

Hay consenso en que la razón de este éxito es el manejo exitoso de los recursos minerales. En particular, una vez se descubrieron los primeros depósitos de diamantes se aprobó una ley para que la riqueza mineral fuera propiedad de la nación como un todo, no de la región en la cual se encontrasen las minas. De esta forma los recursos derivados de su explotación no generaron inequidades regionales, pero en cambio fueron utilizados para financiar políticas redistributivas que cerraron la brecha entre estas. En particular se fortalecieron las instituciones estatales, y se invirtió en educación, infraestructura y en servicios públicos universales. En contraste, la riqueza derivada de los diamantes fue en otros países de condiciones iniciales similares el combustible de guerras civiles que se peleaban por el control de las regiones que los producían. Un claro ejemplo es Sierra Leona. Este último resultado fue el más prevalente en África. De hecho los diamantes africanos se han ganado el calificativo de 'diamantes de sangre'. En efecto ningún otro país de la región ha tenido una plataforma de política similar a la de Botsuana en lo que respecta a la explotación de metales preciosos.

10.4.2.3. Otras experiencias internacionales

Pérez y Rowland (2004) analizan cuatro estudios de caso de políticas regionales que, según su criterio, son relevantes para Colombia. El primero de ellos es la experiencia de la Unión Europea (UE), cuyo instrumento de política regional son los Fondos Estructurales mediante los cuales los países ricos de la unión les transfieren a los pobres para financiar sus iniciativas de desarrollo. Un componente importante de este esquema es que la UE funciona como organismo coordinador, pero son los gobiernos regionales los que escogen e implementan sus propias políticas. El caso de la UE contrasta con la experiencia española de las Comunidades Autónomas que, a partir de finales de los años ochenta comenzaron a recibir transferencias tanto del gobierno central como de la Comunidad Europea. Pérez y Rowland (2004) citan estudios que concluyen que dichos programas de transferencia no han sido efectivos. Esto resulta interesante dado el parecido del esquema descrito con el modelo de descentralización actual en Colombia.

El caso de Italia es paradigmático por las marcadas diferencias entre norte y sur, no solo en el ámbito económico. Los autores concluyen que las provincias del sur que han podido cerrar parcialmente la brecha en comparación con la región norte tienen en común los siguientes elementos: 1) han destinado la mayoría del gasto público a obras de infraestructura, lo que ha redundado en una mayor productividad industrial; 2) han

erradicado la corrupción de la administración pública y de los estamentos de autoridad; 3) se han favorecido por su cercanía geográfica con el norte. Un caso similar es el brasilero donde las brechas entre el norte (pobre) y el sur (rico) se han cerrado parcialmente de manera exitosa con políticas que estimulan el gasto en infraestructura y la inversión industrial con mecanismos como la exención de impuestos y otros incentivos fiscales.[21]

En efecto, si bien la adopción de incentivos fiscales ha sido una constante en las políticas de desarrollo regional independiente de las diferentes particularidades de cada país, mucho más populares han sido los subsidios cruzados (como en el caso de la Unión Europea). Sobre este tema, algunos autores afirman que el uso de los incentivos tiene mejores efectos en una industria, debido a que obligan solamente a realizar proyectos cuando se espera una rentabilidad mínima, mientras que los subsidios generan dependencia (Moreiro de la Costa, 1994).

10.4.3. Recomendaciones para Colombia

Dar recomendaciones de política que sirvan para cerrar brechas regionales no es una tarea fácil por varias razones. En primer lugar, el tema en sí es complejo. Está asociado a grandes temas que hemos tocado en mayor o menor profundidad como las instituciones, el clientelismo, la infraestructura, etc. Algunos de esos temas ameritan por sí solos una misión como esta sobre movilidad social. Por esta razón, si bien entendemos que todas nuestras recomendaciones son necesarias para que el país disminuya las brechas regionales, para que tengan los resultados esperados deben complementarse con políticas o cambios en otros aspectos que tocamos por encima o que no abordamos en este documento. En particular, dejamos abierta una discusión más profunda sobre las prácticas clientelistas de la política colombiana y sobre la economía y la política de la infraestructura en Colombia.

En segundo lugar, la tarea se dificulta aún más pues en países con aparatos institucionales débiles, las políticas económicas suelen tener implicaciones de economía política y efectos no deseados. En efecto, si bien el *statu quo* es ineficiente a nivel agregado las políticas adoptadas en un momento dado suelen beneficiar una élite poderosa que se opondrá a su reforma.

21 En línea con el argumento principal de este documento, a esto se suman reformas institucionales que favorecieron el desatraso de las regiones del sur. En particular la reforma al sistema judicial y la implantación de los jueces 'sin rostro', lo que debilitó a las mafias del sur (Gambetta, 1993).

Un ejemplo ilustrativo en el caso de las reformas institucionales recientes en Colombia es la reforma política de 2003 que, con el objetivo de generar partidos fuertes que se hagan pesos y contrapesos claros para profundizar la democracia, creó el umbral mínimo de votos necesario para el reconocimiento como partido. Esto debería influir en la conformación de listas únicas de partidos. Sin embargo, la misma reforma desbarató en otro artículo las ganancias potenciales del primero, al crear el llamado "voto preferente" que, otra vez, desincentiva el fortalecimiento de los partidos creando microempresas electorales.

Este ejemplo ilustra cómo reformas institucionales que tienen un potencial inmenso en términos de sus efectos sobre el bienestar, suelen ser mutiladas en su paso por el congreso, donde los directamente implicados tienen el poder de torcer con "micos" el espíritu de la reforma. Por eso hacemos un llamado de cautela sobre la implementación de las propuestas de política y propugnamos por que nuestras propuestas, al tratar de ser implementadas, tengan en cuenta los incentivos de la clase política y de las élites de poder potencialmente afectadas.[22]

Políticas como las descritas para el caso de la Unión Europea en la subsección anterior, que promueven la convergencia regional repartiendo recursos de las regiones ricas a las más pobres, sin tener en cuenta los *incentivos* que esto genera no sirven. Un ejemplo claro es lo sucedido con Grecia y otros países de la Unión, que recibieron solo zanahoria y nunca garrote, y ahora están al borde del colapso.

En este sentido la validez de políticas de convergencia regional en Colombia como el Fondo de Compensación Regional propuesto por Meisel (2007) y Galvis y Meisel (2010), es mayor en la medida en que se tengan en cuenta los posibles incentivos que dicho Fondo genere sobre las regiones receptoras, para no repetir la experiencia de pereza fiscal que las transferencias y regalías han generado sobre varias regiones del país como se ilustró en la sección 10.2.

22 En este orden de ideas, y para ilustrar este punto de manera más general, de acuerdo con Acemoglu y Robinson (2012) el Consenso de Washington no fracasó por promover reformas que eran inflexibles a las realidades nacionales. De hecho los detalles de las políticas promovidas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones de ese tipo tenían variaciones importantes de un país al otro. Las reformas fracasaron porque no tuvieron en cuenta los problemas políticos que estaban en la raíz de los problemas económicos. Hoy en día, en cambio, estas mismas instituciones dan gran importancia a las restricciones políticas, la gobernabilidad y las restricciones instituciones en las que se aplican las políticas económicas.

En tercer lugar, al preguntarnos por las desigualdades regionales es necesario precisar la respuesta a la pregunta clásica ¿igualdad de qué? Nuestra propuesta se basa en la igualdad de oportunidades, y desde nuestro punto de vista la igualdad de oportunidades regionales está asociada al menos a cuatro temas: instituciones, infraestructura, capital humano y financiación.

Nuestras propuestas de política se presentan en cinco grupos: organización del estado, instituciones, infraestructura, capital humano y financiación. Estas propuestas se desprenden tanto de nuestro análisis (secciones 10.2 y 10.3) y nuestra lectura de las experiencias internacionales (sección 10.4.2), como de nuestras propias investigaciones y conocimiento de la realidad colombiana.

10.4.3.1. Organización del Estado

La descentralización implementada en el marco de un conflicto armado en un Estado débil que no tiene presencia en todas las regiones posibilita la captura, por parte de grupos armados o mafias con poder de facto, de presupuestos locales para su financiación y supervivencia a costa del gasto público regional. En un contexto como este, es importante que el gobierno nacional tenga las herramientas para tomar el control, si es necesario, de las entidades territoriales con peores desempeños.

Hoy en día hay varias funciones clave de la nación con respecto a las regiones que se cumplen de forma dispersa en el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección General de Apoyo Fiscal, DAF). Además, la Ley Orgánica de Organización Territorial establece la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial.

Con el objeto de mejorar la vigilancia, las políticas regionales y profundizar el desarrollo institucional, la propuesta consiste en crear un departamento administrativo dedicado a manejar todo el tema de la descentralización. Esta entidad estaría a cargo de hacer seguimiento fiscal, administrativo y de cumplimiento de metas a todos los entes territoriales, además de manejar los proyectos de regalías. Esta misma entidad, o una superintendencia separada, vigilará, recibirá informes, cifras e intervendrá en los casos críticos según lo estipulado en la Ley 550 (Ley de Quiebras de Entidades Territoriales) y según el atraso que registre en las metas de bienestar (educación, salud, cobertura de servicios públicos, infraestructura, etc.).

Si bien parte de esta idea está recogida en la reciente restructuración del DNP, que crea una subdirección especializada en los temas regionales,

nuestra propuesta es más ambiciosa pues el departamento administrativo en cuestión centralizaría funciones que hoy cumplen tanto el DNP como la DAF, del Ministerio de Hacienda. La idea es que con la creación de esta nueva entidad, Planeación y Hacienda se liberen de las responsabilidades de control y monitoreo territorial, y puedan concentrar sus esfuerzos técnicos en los temas para los cuales fueron creados.

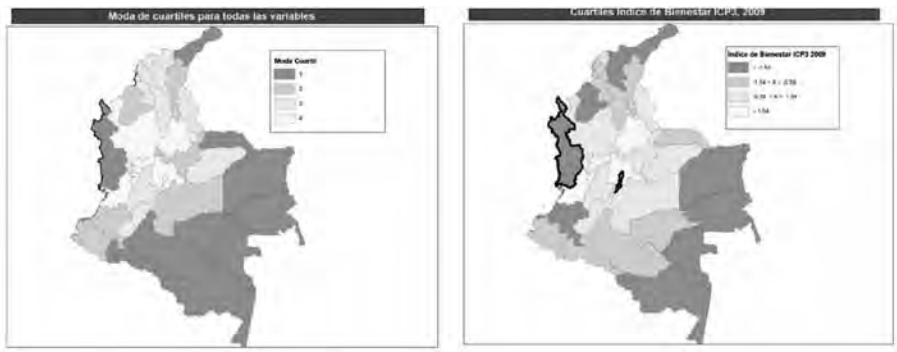
La entidad cuya creación proponemos desarrollará un sistema de monitoreo que funcionará como un semáforo. Para ello, con base en nuestro diagnóstico, hemos construido una clasificación regional que agrupa departamentos homogéneos en términos de sus resultados (buenos o malos) según las variables que analizamos en la sección 10.2. El gráfico 10.58 (mapa de la izquierda) ilustra las regiones encontradas. La región roja corresponde al cuartil de departamentos menos aventajados en términos de todos los indicadores (capital humano, comportamiento político, violencia, desarrollos, geografía, etc.). Los departamentos naranja son el cuartil subsiguiente, que ilustra regiones con resultados 'malos', aunque no los peores, seguido por los departamentos rosa y finalmente los amarillos, que ilustran los departamentos que según toda la batería de indicadores analizados en la parte 2 son lo más desarrollados.[23] Según los mapas de los cuartiles y el bienestar se pueden conformar las siguientes regiones según su homogeneidad:

- Región 1: Putumayo, Caquetá, Amazonas, Vaupés, Guainía, Guaviare, Vichada, Arauca, La Guajira, Córdoba y Chocó
- Región 2: Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Meta, Cesar, Magdalena, Casanare y Boyacá
- Región 3: Norte de Santander, Atlántico, Bolívar y Sucre
- Región 4: San Andrés, Valle del Cauca, Antioquia, Santander, Cundinamarca, Caldas, Risaralda, Quindío y Bogotá.

a. Los departamentos que están en la macrorregión 1 estarán en semáforo en rojo. La entidad hará un análisis detallado de los departamentos que están en esta región y hará un análisis de bienestar similar

23 El cálculo de estas regiones es sencillo: basados en la clasificación por cuartiles según cada indicador reportado en la sección 10.2, para cada departamento calculamos la *moda* del cuartil en el que quedó a través de las diferentes variables. Esta moda es la que se muestra en gráfico 10.58 (mapa de la izquierda) siendo los departamento rojos aquellos para los cuales la moda fue estar en el peor cuartil y los amarillos aquellos para los cuales la moda fue el mejor de todos. Es interesante ver que la distribución de departamentos de acuerdo con esta clasificación está altamente correlacionada con el índice de bienestar que proponemos (gráfico 10.58, mapa de la derecha).

Gráfico 10.58. Regiones homogéneas y bienestar



Nota: El mapa de la izquierda grafica la moda de cuartiles para todas las variables. El mapa de la derecha grafica los cuartiles del índice de bienestar.

al desarrollado acá a nivel municipal, para identificar cuáles son los municipios que están en peor situación. Siguiendo criterios técnicos, la entidad hará un monitoreo cercano de estos municipios y departamentos y, siempre y cuando la Constitución lo permita (para lo cual habría que hacer las reformas correspondientes), intervendrá directamente en los municipios, tomando posesión de los mismos y relevando temporalmente al alcalde con autorización previa del Presidente de la República. Así pues, el gobierno nacional centrará su atención, esfuerzos y capacidad técnica para mejorar la situación de los departamentos y municipios que tengan el peor desempeño de bienestar.

b. Los departamentos que están en las regiones 2 y 3 estarán en semáforo en amarillo. Estos departamentos tendrán un seguimiento menos frecuente que los anteriores. La entidad encargada hará un análisis a nivel municipal para saber si estos departamentos tienen municipios que tengan un desempeño muy pobre a pesar de estar en departamentos que tengan un desempeño intermedio. Siguiendo los mismos criterios técnicos, la entidad decidirá si hay municipios que merecen estar en semáforo en rojo y si deben ser manejados por el gobierno central.

c. Los departamentos que están en la región 4 estarán en semáforo en verde. Estos departamentos tendrán un seguimiento de lejos por parte de la entidad. En todo caso, se hará el análisis a nivel municipal mencionado en los literales anteriores y los municipios que tengan pobre desempeño podrán ser controlados por el gobierno central.

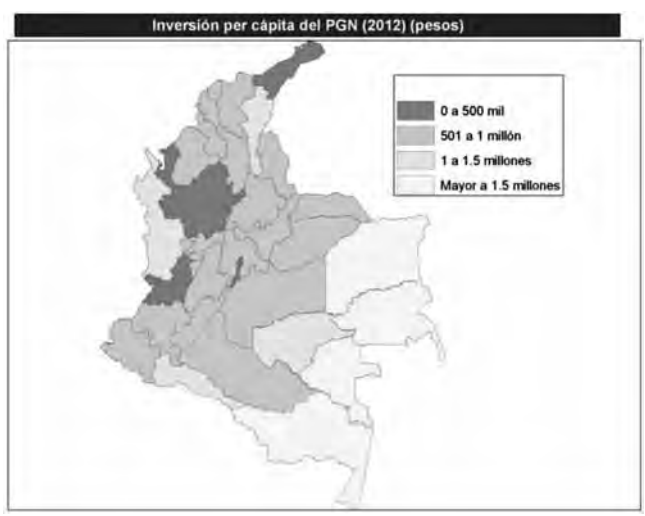
Esto profundizaría una práctica redistributiva relativamente nueva en Colombia. En efecto, el mapa del gráfico 10.59 muestra cómo el presupuesto de inversión del 2012 ya está haciendo más énfasis en las regiones relativamente menos aventajadas. Aplaudimos este esfuerzo reciente y creemos que reformas como la que estamos proponiendo con base en nuestro análisis, mejorarían la focalización del gasto de inversión.

En efecto, el objetivo del departamento administrativo propuesto será el de promover prácticas, proveer asistencia técnica y todo lo necesario para que la población que esté en peor situación mejore y las entidades territoriales pasen de semáforo rojo al amarillo y de amarillo a verde.

10.4.3.2. Instituciones

Como hemos visto antes, la debilidad/fortaleza institucional tiende a permanecer en el tiempo y esto, al final, afecta el bienestar de los individuos. Cualquier política que se haga sobre el tema debe considerar no solo los elementos económicos que están en juego sino también los rasgos políticos. Esta sección estará dedicada solamente a dos instituciones: eficiencia de la justicia y el voto preferente. Dado que los arreglos institucionales comprenden muchas más instituciones, nuestras propuestas a este respecto deben entenderse como necesarias pero no suficientes para que haya un cambio hacia instituciones más inclusivas.

Gráfico 10.59. Inversión *per capita* del PNG en 2012



En nuestro análisis usamos una variable de calidad institucional asociada al funcionamiento del sistema de justicia. Una política que se puede implementar muy fácilmente es una que permita replicar los procesos de mejoramiento de calidad de la justicia en aquellas regiones que tienen mejores resultados. Según el cuadro 10.5 los 5 departamentos que tienen los sistemas judiciales más eficientes son Bogotá, Caldas, Quindío, Boyacá y Norte de Santander. Una propuesta concreta en este sentido sería la creación de una comisión basada en el Ministerio de Justicia, pero que debe responder tanto al ministro como al Consejo Superior de la Judicatura (CSJ), que se encargue de monitorear la eficiencia de los juzgados penales y civiles, de acuerdo con la información que periódicamente recoge el CSJ, y haga propuestas concretas de investigación, remoción y reemplazo de jueces.

Además, a partir de nuestro análisis de variables instrumentales se pueden identificar los mecanismos que hacen que las malas instituciones persistan en el largo plazo en ciertos municipios para idear fórmulas para romper este círculo vicioso. Nuestra hipótesis es que la persistencia está posibilitada por las prácticas clientelistas tradicionales en un Estado débil, tradicionalmente bipartidista. Esto, además, es consistente con nuestros resultados sobre la incidencia de votos por políticos vinculados con escándalos de corrupción (incluida la 'parapolítica'), y sobre la concentración de votos en elecciones de Congreso.

Por eso las propuestas concretas deben dirigirse hacia una reforma política que rompa con las clientelas de los caudillos electorales locales. Un primer paso es eliminar el voto preferente. De hecho, en su diagnóstico sobre los mecanismos de persistencia del subdesarrollo en el sur de Italia, Putnam identifica el voto preferente como una de las instituciones más perversas. No obstante, esta propuesta debe hacer parte de un paquete más ambicioso de eliminación de prácticas clientelistas y corruptas, que debe incluir por ejemplo condenas ejemplares a los políticos hoy vinculados con prácticas como la 'parapolítica'. En efecto, si se elimina el voto preferente sin reformas adicionales a las prácticas políticas actuales, de tal manera que, por ejemplo, las listas no se hagan por métodos democráticos, el clientelismo simplemente se trasladaría a la dirección de los partidos.

10.4.3.3. Infraestructura

Un elemento clave para la equidad entre las regiones es buscar reducir el rezago de infraestructura del país. Esto se desprende de varias partes de nuestro análisis. Por un lado una de las dimensiones en las que los

departamentos son más desiguales es en la gravitación económica. De hecho, esta medida, que se desprende de la ley de gravitación universal de Newton y es estándar en geografía económica, hace parte de nuestro índice de bienestar. En la medida en que existan corredores de transporte terrestre y fluvial adecuados, la distancia económica entre la periferia y los mercados principales se reducirá. Por otro lado, el cuadro 10.6, que resume nuestro análisis causal, muestra que la densidad vial tiene un efecto positivo y significativo sobre el bienestar regional, aun después de controlar por el componente exógeno de las instituciones (columna 3).

Existe entonces evidencia clara del papel que juega la infraestructura en la integración regional y en la disminución de las desigualdades geográficas en Colombia. Esto incluye no solo corredores de transporte terrestre, sino también redes de transmisión de datos e información, de energía, combustibles, etc., así como el fortalecimiento de la capacidad de aeropuertos y puertos marítimos y fluviales.

La idea es construir una red primaria de muy altas especificaciones, que conecte las macro regiones menos favorecidas (definidas antes) con los mercados principales del país, y que consolide corredores de transporte de mercancías para la reducción de los costos de transporte asociados con el comercio externo e interno.

No obstante, cabe resaltar que planes viales específicos, algunos en las líneas del planteamiento de arriba, han sido propuestos en Colombia desde tan atrás como el siglo XIX. La pregunta relevante no es entonces cuáles son los ramales y los corredores que hay que construir, sino por qué razón han pasado décadas, generaciones, sin que estas reformas se hayan hecho.

La respuesta tiene sin duda que ver con el planteamiento fundamental de este trabajo: existen disfuncionalidades institucionales heredadas desde la Colonia, y evidenciadas en élites regionales y en grupos sectoriales de poder que se oponen al desarrollo de políticas públicas que, si bien redundan en el beneficio general, van en contravía de su interés particular.

Además de los esfuerzos para fortalecer las instituciones y el imperio de la ley a los que apuntamos en la primera recomendación de política, el éxito de los grandes proyectos de infraestructura tiene que ver con la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas con que el Estado contrata con particulares. Por eso dedicamos unas líneas adicionales a algunas ideas de política que tienen que ver con mejoras al sistema actual de contratación estatal.

• Contratos

Buena parte de las dificultades que tiene el Estado colombiano para funcionar mejor tienen que ver con los contratos que hace. Aquí entendemos 'contrato' en sentido amplio, de tal forma que incluya no solo la contratación del Estado con el sector privado, sino también los arreglos o 'contratos' que se han hecho entre diferentes partes o instituciones del Estado.

Consideramos que, en general, hay dos elementos que son fundamentales: en primer lugar, los contratos deben estar menos centrados en los insumos y más en los resultados esperados. En segundo lugar, la distribución de riesgos entre las partes de los contratos debe cambiar. Por ejemplo, actualmente en los contratos de infraestructura, el Estado corre la mayor parte de los riesgos. Si, por ejemplo, los contratos de las obras de infraestructura se llevan a cabo con el dinero de los consorcios constructores de tal forma que el dinero público solo se recibe cuando la obra está terminada según las características establecidas en el contrato, muy seguramente va a disminuir la demora en las obras y el desvío de fondos.

En particular, la contratación pública es el mecanismo que convierte los planes y el presupuesto en realidades de servicio efectivo a los ciudadanos. Obviamente debe ser transparente, pero se requiere además que sea altamente eficiente y eficaz, tanto en el proceso de selección de contratistas o concesionarios como en la capacidad de gerenciar el desarrollo de los contratos y de aplicar las garantías de calidad o servicio durante el período útil previsto.

Es evidente que esta capacidad no existe actualmente. Entre los retos para lograrla se destacan dos:

a. La necesidad de desburocratizar (simplificar, estandarizar y hacer transparentes) los procesos de selección de proveedores y gerencia de contratos, que hoy están enredados en una incomprensible maraña de artificios jurídicos, concentrados en la satisfacción de innumerables pasos procedimentales pero sin responsabilidad frente a los resultados en términos de servicios oportunos. Una iniciativa que ha mostrado ser útil para esto es lo que se conoce como *e-government*. Aunque el concepto es muy amplio, acá lo usamos para indicar que un sistema de información de proveedores del Estado montado en internet puede contribuir a simplificar y a hacer más transparentes estos procesos.

b. Los procesos de licitación para la selección de contratistas podrían optar, como se hace en el mundo desarrollado, por definir el problema

que debe ser solucionado y los resultados esperados de la solución (en términos de ganancia en movilidad, bajo costo, sostenibilidad, beneficio social, minimización de impacto ambiental, etc.), permitiendo que los potenciales proveedores propongan diseños alternativos que aprovechen lo mejor del conocimiento y la tecnología disponibles en el mundo. Esto permitiría superar dos estrategias inadecuadas actuales: la tradicional que contrata por separado el diseño y la construcción, y en la práctica resulta conflictiva y reacia a la innovación, y la más reciente que optó por seleccionar primero al contratista (por experiencia y solvencia) y luego acordar con él el diseño, que es una opción de máximo riesgo y pésimos resultados, como muestra la experiencia bogotana reciente.

10.4.3.4. Capital humano

Acemoglu y Dell (2011) encuentran que aproximadamente la mitad de las diferencias entre países y dentro de estos, están relacionadas con el capital humano, mientras que las diferencias en capital físico no son un factor de mayor importancia, debido a la alta movilidad que tiene el capital humano dentro un país. En línea con estas afirmaciones, el cuadro 10.6, que resume nuestro análisis causal, muestra que el *stock* de capital humano está positivamente correlacionado con el bienestar a nivel departamental, aun controlando por el componente exógeno de la calidad institucional (columna 4).

En este orden de ideas, mayores inversiones en educación de la primera infancia (Bernal y Camacho, 2012) y en educación básica (Barrera et al., 2012) en las regiones más atrasadas es fundamental para disminuir las brechas regionales.

Una propuesta potencial, mucho más osada, que queremos dejar planteada con el ánimo de provocar una discusión al respecto, es si se debe descentralizar el gasto de funcionamiento del Gobierno Central como mecanismo de promoción y empoderamiento de las regiones periféricas frente al centro del país.[24] La pregunta es si el país está dispuesto a sacrificar eficiencia (la eficiencia que implica la centralización administrativa) para descentralizar el funcionamiento del Gobierno Central. Por ejemplo, ¿vale la pena establecer un ministerio en Quibdó y otro en Mitú, como mecanismo de promoción de estas regiones periféricas con miras a reducir las brechas del Chocó y de Vaupés con el centro del país? Puede que

24 Agradecemos a Juan Esteban Carranza por sugerirnos motivar esta discusión de política.

esta propuesta sea extrema. Tal vez una versión de ella más factible es trasladar la capital de departamentos cuya riqueza está concentrada en una ciudad (como es el caso de Atlántico) a algún sitio estratégico, que favorezca su desconcentración.

10.4.3.5. Financiación

Nuestro diagnóstico sobre financiación ha mostrado que los departamentos que tienen menos ingresos propios y dependen más de las regalías y transferencias tienen peores desempeños.

• Tributación rural

Hay que fortalecer la tributación rural actualizando los catastros y recolectando información diferenciada entre el predial urbano y el rural (que hoy los municipios no están en obligación de reportar). La actualización de los catastros, que actualmente es responsabilidad de los alcaldes locales, debe hacerse (de manera urgente) con recursos del gobierno central, para aumentar la capacidad de recaudo y desincentivar el uso de tierras improductivas. Asimismo hay que crear incentivos para que en un futuro esta actualización corra por cuenta de los municipios, cosa que en el papel pero no de facto sucede hoy (pero en el corto plazo se necesita una actualización urgente, pues muchas veces las actualizaciones municipales se han concentrado en el catastro urbano y el catastro rural es inexistente.) Alternativamente se podría regresar a la legislación anterior a 1988 en la cual el catastro era un bien público proveído por la nación. Asimismo la tributación rural debe evitar excepciones como las que actualmente se tiene con la Iglesia. Una estrategia para mejorar el recaudo rural es mejorar la provisión de bienes públicos rurales, para generar una cultura de tributación a cambio de representación.

• Regalías

Según la Constitución Política los recursos del subsuelo pertenecen a la nación, es decir, hacen parte de la riqueza de los colombianos. La asignación de los recursos públicos originados en la explotación de los recursos del subsuelo debe atender, ante todo, razones de rentabilidad socioeconómica y no debe estar ligada a la localización geográfica de los recursos del subsuelo que les dan origen. Las razones son múltiples y aluden tanto a principios de justicia como de eficiencia.

Entre los primeros cabe mencionar que cualquier asignación que obedezca a las arbitrariedades de la naturaleza (en este caso, las entidades

territoriales no han hecho nada por tener o no tener un subsuelo rico en minerales explotables) es injusta. O dicho de otra forma, un sistema (de regalías en este caso) que pretenda ser justo debe minimizar el efecto de estas arbitrariedades de la naturaleza. Entre los segundos, la disponibilidad de recursos que no corresponden a la productividad de una región pueden generar despilfarros y ocasionar efectos contrarios a los que se hubieran esperado para una región rica.

La experiencia exitosa de Botsuana con el manejo de recursos mineros hace eco de estos preceptos fundamentales.

De la discusión anterior se desprende que una ley que preserve los principios de justicia y de eficiencia debería desligar totalmente la repartición de las rentas minero-energéticas de las regiones productoras. La nueva Ley de Regalías, aprobada en acto legislativo el 18 de julio de 2011, apunta en esta dirección aunque solo parcialmente: el nuevo esquema dejó a las regiones productoras con el 10 % de los recursos (con una transición que arranca en 2012 con el 30 %). El 50 % de los recursos queda repartido entre un Fondo de Compensación Regional, por 30 años, para los municipios más pobres, y un Fondo de Desarrollo Regional, al cual pueden acceder todos los municipios del país, en la medida que tengan proyectos de importancia y bien estructurados para el desarrollo local.

En este orden de ideas nuestra propuesta radica en la necesidad de monitorear el impacto de la nueva ley sobre la reducción de las brechas regionales durante los próximos 5 o 10 años.[25] En caso de que dicha evaluación arroje resultados insatisfactorios, propondríamos una nueva reforma, aún más ambiciosa, a la distribución de las regalías. En efecto, la nación debería ser la receptora de la totalidad de los ingresos por concepto de explotación minera, condicional a que estos se redistribuyan a las regiones más pobres en forma de bienes públicos, de manera independiente a la condición fortuita de qué región tiene qué en su subsuelo.

Las regalías en Colombia han hecho de departamentos como Casanare y Arauca los más ricos del país, a pesar de que los indicadores de desarrollo y bienestar de estas regiones son pésimos. La riqueza del subsuelo de una región específica debe traducirse en riqueza de sus habitantes, sobre todo a través del auge económico generado por la exploración y explotación del mineral en cuestión. Este auge debe normalmente traducirse en

25 Esto podría hacerlo el nuevo departamento administrativo, cuya creación se propone antes, encargado de manejar los temas regionales con miras a la disminución de las brechas.

más empleo y mejores niveles de remuneración, que a su vez generan un efecto multiplicador en toda la economía de la región.

• **Transferencias**

La asignación de transferencias debe atender criterios de desempeños y resultados visibles. Hoy en día tanto en salud como en educación, los criterios de asignación de las transferencias nacionales están basados en la cobertura, descuidando así la calidad. Es más, en educación, las transferencias por concepto de calidad, si bien se hacen por niño atendido solo pueden gastarse en insumos diferentes a los profesores, y no tienen en cuenta ningún criterio de resultado. Consideramos que las transferencias, poco a poco, deben tener en cuenta los resultados en calidad como criterio de asignación.

Más allá de esto y de lo mencionado sobre este tema en la sección sobre contratos del Estado, proponemos que la nación establezca unos fondos para temas especialmente sensibles en los departamentos y municipios más pobres, a cargo de los recursos del SGP (y probablemente también de las regalías). Estos fondos se asignarán estrictamente con base en el mejoramiento en resultados, en temas como mortalidad infantil, primera infancia, analfabetismo, educación primaria y secundaria, salud básica, etc. Los resultados deben poderse medir de manera confiable y deben ser transparentes y visibles a toda la población, y especialmente, a la población de esos municipios y departamentos. Para la implementación de estos fondos, las ideas de Birdsall et al. (2011) sobre 'Dinero por Resultados' son muy útiles, en particular:

a. La ayuda se entrega a cambio del cumplimiento, verificable, de una meta de calidad o de cobertura en algún servicio esencial.

b. El gobierno nacional no interviene en el desarrollo del proyecto/programa y los municipios o departamentos son completamente responsables de ello.

c. La verificación del cumplimiento de las metas es independiente.

d. La transparencia se promueve a través de la diseminación pública de los programas y los resultados.

e. Estos fondos son complementarios a otros programas.

Además, la relación entre el gobierno nacional y la entidad territorial que recibe la ayuda se regula por medio de un contrato en el que se establecen todas las condiciones. Con ese contrato se puede tener la seguridad de

que si desarrolla un programa y logra unos resultados, el gobierno nacional va a entregarle los recursos pactados. Este tipo de contratos tiende a estimular el desarrollo institucional local, pues no se contrata la forma de hacer una tarea. Los fondos pueden empezar con pruebas piloto que ayuden a ajustar la manera como se implementa.

REFERENCIAS

Acemoglu, D., & Dell, M. (2011). Beyond neoclassical growth: technology, human capital, institutions and within-country difference. *American Economic Journal: Macroeconomics*.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2010). Why is Africa poor? *Economic History of Developing Regions 25*, 21-50.

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail*. Libro en imprenta.

Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. (2005). Institutions as the fundamental cause of long-run growth. *Handbook of Economic Growth.*

Abadie, A., Acevedo, M. C., Kugler, M., & Vargas, J. F. (2011). *The impact of the `War on Drugs' on coca production and violence: The case of Plan Colombia*. Mimeo.

Alesina, A. (editor). (2005). *Institutional Reforms. The Case of Colombia.* Cambridge, MA: MIT Press.

Barón, J. D., & Meisel, A. (2003). *La descentralización y las disparidades económicas Regionales en Colombia en la década de 1990*. Bogotá: Centro de Estudios Económicos Regionales, Banco de la República.

Barrera, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas.* Bogotá: Misión de movilidad social.

Bernal, R., & Camacho, A. (2012). *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia.* Bogotá: Misión de movilidad social

Birdsall, N., & Savedoff, W. (2011). *Cash on Delivery.* Center for global Development. Recuperado de http://www.cgdev.org/initiative/cash-delivery-aid.

Camboim, M., & Silveira, R. (2007). *Regional per capita income inequality reduction in Brazil from 1995 to 2005: Labor productivity convergence or public income transfers?* Proceedings of the 35th Brazilian Economics Meeting.

CEPAL, UNICEF. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile

Cortés, D., Franco, M., Hincapié, L., & Vargas, J. F. (2011). *Seguridad democrática, presencia de la Policía y conflicto en Colombia.* Documento de Trabajo 113, Universidad del Rosario.

Fergusson, L., & Vargas, J. F. (2011). *The Rich-poor divide, within group inequality and conflict.* Mimeo.

Fujiwara, T. (2011). *Voting technology, political responsiveness, and infant health: evidence from Brazil*. Mimeo, Princeton University.

Galvis, L A., & Meisel, A. (2010). Fondo de Compensación Regional: Igualdad de oportunidades para la periferia colombiana. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 122. Banco de la República.*

Gambetta, D. (1993). *The Sicilian mafia. The business of private protection*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gordon, R. H. (1983). An optimal taxation approach to fiscal federalism. *Quarterly Journal of Economics, 98,* 567-586.

Iregui, A. M., Ramos, J., & Saavedra, L. A. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. *Borradores de Economía, 175. Banco de la República.*

Levitt, S., & Rubio, M. (2005). Understanding crime in Colombia and what can be done about it. En Alesina, A. (editor) *Institutional reforms. The case of Colombia* (capítulo 5). Cambridge, MA: MIT Press.

Meisel, A. (2007) ¿Por qué se necesita una política económica regional en Colombia? *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional 100. Banco de la República.*

Mejía, D., Ibáñez, A. M., & Uribe, M. J. (2011). *Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM).* Documento CEDE 2011-13.

Menezes-Filho, N., & Pazello, E. (2007). Do teachers' wages matter for proficiency? Evidence from a funding reform in Brazil. *Economics of Education Review*, 26(6), 660-672.

Monteiro da Costa, J. M. (1994). Incentivos fiscales y desarrollo regional: la experiencia internacional. *Revista EURE, 20*(61), 77-98.

Nupia, O. (2011). *Anti-poverty programs and presidential election outcomes: Familias en Acción in Colombia.* Documento CEDE 2011-14.

Pérez, G. J., & Rowland, P. (2004). Políticas económicas regionales: cuatro estudios de caso. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional No. 47. Banco de la República.*

Penning, J. F. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, *2*(1), 123, 149.

Prud'homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The World Bank Research Observer, 10*(2), 201-220.

Robinson, J. (2008). *The political economy of decentralization in Bolivia.* Mimeo, Harvard University.

Sinn, H. W. (2003). *The New Systems Competition*. Oxford: Oxford University Press.

Tendler, J. (1998). *Good government in the tropics.* The Johns Hopkins University Press.

CAPÍTULO 11
EQUIDAD Y EFICIENCIA RURAL EN COLOMBIA: UNA DISCUSIÓN DE POLÍTICAS PARA EL ACCESO A LA TIERRA*

*Margarita Gáfaro***
*Ana María Ibáñez****
*David Zarruk*****

11.1. Introducción

Pese al descenso sostenido durante la última década, la pobreza rural en Colombia es elevada. Según la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad 2009-2011, en 2010 una de cada dos personas que residían en las áreas rurales era pobre, mientras que en las zonas urbanas la incidencia de la pobreza era del 33 %. Más aún, mientras que la pobreza extrema en las áreas rurales alcanzaba el 26 %, en áreas urbanas esta cifra era del 8 %, reflejando la inmensa brecha existente entre zonas rurales y urbanas. Si bien la pobreza ha disminuido en el país, dicha reducción ha sido más lenta en las regiones rurales frente

* Agradecemos los comentarios y ayuda de João Azevedo, Roberto Angulo, Jorge Humberto Botero, Luis Eduardo Díaz, Rudolf Hommes, Marcela Meléndez, Oscar Marulanda, Armando Montenegro, Juan José Perfetti, Oscar Siza, los funcionarios de la Unidad de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación y un evaluador anónimo del libro. Este estudio fue financiado por DNP mediante el contrato No. 385 de 2011. Todos los errores y omisiones son exclusivamente de los autores. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en el artículo son enteramente de los autores y no representan necesariamente la visión del DNP, ni las instituciones gubernamentales que aportaron información para la realización del estudio, ni, ninguno de los directivos de dichas entidades.

** Investigadora Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo.

*** Decana de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

**** Investigador Asistente de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, en el momento de realización de este trabajo.

a las regiones urbanas. Además, Ferreira y Meléndez (2014), autores del segundo capítulo de este libro, muestran que la desigualdad en Colombia está altamente correlacionada con el sitio de nacimiento de cada persona y el nacimiento en áreas rurales y pequeños municipios viene con una desventaja económica. La lenta reducción de la pobreza rural y las peores condiciones de la población rural son la conjunción de diversos fenómenos. El conflicto armado, la debilidad institucional y el deficiente desempeño del sector agropecuario son, entre otras, algunas de las posibles causas.

El acceso a la tierra, principal activo productivo para los hogares rurales, constituye una causa central de esta dinámica. Colombia exhibe una distribución sumamente inequitativa de la tierra y una alta informalidad de los derechos de propiedad para los pequeños productores. El acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las regiones rurales es limitado. Esto ha derivado en un uso ineficiente de la tierra que ha privilegiado la ganadería extensiva y ha debilitado los mercados laborales rurales. La ausencia de políticas de desarrollo rural que promuevan la oferta de créditos, la provisión de seguros formales y asistencia técnica, el cubrimiento de programas de protección social y la consolidación de mercados laborales, entre otros, ha profundizado la crisis de las áreas rurales.

La pobreza rural y la ineficiencia de la producción agrícola inciden, además, en la pobreza urbana. Por un lado, la población rural migra a las ciudades para ampliar sus oportunidades e ingresos y la llegada inicial de migrantes rurales puede aumentar la pobreza en las ciudades. En una etapa inicial, los migrantes pueden deteriorar las condiciones de los hogares de bajos ingresos debido a una caída en los salarios y una mayor competencia por los servicios del Estado (De Janvry y Sadoulet 2002; Calderón e Ibáñez 2009). Por otro lado, una contracción de la oferta de alimentos produce un alza en sus precios, lo cual conlleva incrementos en la pobreza debido a que los hogares pobres destinan un porcentaje importante de su consumo a la compra de alimentos. Lasso (2008) encuentra para Colombia que un incremento de 3,5 % en el precio de los alimentos aumenta en 0,62 y 0,14 puntos porcentuales la pobreza y la pobreza extrema, respectivamente. El incremento en el precio de los alimentos que se presentó entre 2006 y 2008 generó un aumento en la pobreza nacional de 3,3 puntos porcentuales en ese periodo (Rodríguez y Katsushi, 2011).

Además de las condiciones anteriores, el conflicto armado de los últimos 50 años ha contribuido a agravar significativamente la pobreza rural. Por un lado, el conflicto armado ha causado el desplazamiento forzoso de

casi 3,9 millones de personas[1] que residían mayoritariamente en las áreas rurales del país. Este desplazamiento ocasionó una reconfiguración de las áreas rurales, una caída en la producción agropecuaria de los pequeños campesinos, una pérdida significativa de tierras y la caída en la pobreza de un alto porcentaje de la población desplazada (Ibáñez 2008). Por otro lado, la población que permanece en las áreas rurales en zonas de conflicto enfrentan caídas en su capital humano, un deterioro en los mercados laborales rurales, una reducción en su producción y una disminución de su ingreso (Camacho 2008; Fernández, Ibáñez et al. 2011). Si bien el conflicto armado ha jugado un papel fundamental en las condiciones actuales, este documento no aborda el tema del impacto de la violencia sobre la pobreza rural.

El objetivo de este estudio es discutir alternativas de políticas públicas para aumentar el acceso a la tierra y el ingreso de la población rural. Para alcanzar este objetivo, el estudio aborda tres temas. Primero, se describe la estructura de la propiedad rural en Colombia y el acceso a la tierra para los pobladores rurales. Segundo, se discuten posibles relaciones entre la estructura de tenencia de la tierra, el bienestar de los hogares rurales y las decisiones de producción. Por último, el estudio describe las experiencias de programas de reformas agrarias en algunos países de América Latina y Colombia.

El documento se concentra en el acceso y el uso de la tierra y no profundiza en otros temas importantes de desarrollo rural debido a la coyuntura actual en Colombia. El despojo de tierras de la población desplazada motivó la promulgación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 213 de 2010). Un objetivo central de la ley es restituir las tierras de la población desplazada y formalizar sus títulos de propiedad. En el segundo semestre de 2012, se presentará al Congreso de la República la Ley de Desarrollo Rural con un fuerte componente sobre acceso y formalización de la propiedad. Este documento provee evidencia fundamental para la reglamentación y la puesta en marcha de ambas iniciativas.

El capítulo está compuesto por seis secciones. En la segunda sección, se discuten las distintas alternativas de política para aumentar el acceso a la tierra de la población rural y los programas complementarios para promover incrementos en la productividad de los pequeños productores rurales. Una descripción de la estructura de tenencia de la propiedad de Colombia se discute en la tercera sección. La cuarta sección examina

1 www.accionsocial.gov.co. Consultado el 10 de febrero de 2012. Fecha de corte: 11 de noviembre de 2011.

la relación entre el acceso a la tierra y la estructura de tenencia, por un lado, y el bienestar y las decisiones de producción, por el otro. La quinta sección analiza las experiencias de reforma agraria de algunos países de América Latina y Colombia y discute los posibles efectos sobre la eficiencia de una política para mejorar la equidad de la distribución de la tierra. Las conclusiones y recomendaciones de política se discuten en la última sección.

11.2. Acceso a la tierra y desarrollo rural

Al ser la tierra el principal activo productivo de la producción agropecuaria, el acceso y el uso de la tierra son determinantes en la generación de ingresos en las áreas rurales (Deininger y Jin et al. 2007). No obstante, las imperfecciones en los mercados de tierras y los altos costos de transacción segmentan los mercados y limitan el acceso a los productores más eficientes, pero con restricciones de crédito. Además, los precios capturan los diversos usos de la tierra (por ejemplo, productivo, activo, especulación, colateral, etc.), lo cual implica que el precio sobrepasa el valor productivo de la tierra. El acceso a la tierra está, entonces, determinado por la riqueza de los propietarios y no por su eficiencia productiva, por lo cual los productores de bajos ingresos y sin acceso a crédito tienen poco acceso a la tierra.

Dadas las rigideces de los mercados de tierras, la estructura de la propiedad es bastante estática. En regiones con una alta concentración de la propiedad, esta característica se exacerba: los mercados de tierras son menos activos, limitan la participación de los pequeños propietarios y su estructura se perpetúa o agrava con el tiempo (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). Promover el acceso a la propiedad de la tierra requiere, entonces, de una intervención directa del Estado con programas de redistribución de tierras, a través de reformas agrarias o impuestos que incentiven la transacción o titulación de predios.

Además de las rigideces de los mercados de tierra, la informalidad en los derechos de propiedad es un problema frecuente en los países en desarrollo. La inseguridad en la tenencia es un obstáculo adicional para alcanzar la eficiencia económica en las áreas rurales. Los títulos de propiedad permiten la exclusión del uso de otros usuarios y afectan, por ende, la asignación eficiente de los recursos, la distribución de la riqueza, el bienestar de la población y el desarrollo de los mercados.

La formalidad de la propiedad mejora la eficiencia económica por diversos canales. Al reducir el riesgo de expropiación, se generan incentivos a

invertir en los predios y asignar recursos productivos que se destinaban anteriormente a cuidar el predio. El título de propiedad separa la propiedad del uso, lo cual permite la transferencia de predios, con contratos de arrendamiento, a productores más eficientes. Por último, se aumenta la participación de la población en los mercados de crédito pues las tierras actúan como un colateral (Banerjee, Gertler et al. 2002; Besley y Ghatak 2010).

La titulación de predios no siempre conduce a incrementos en eficiencia y equidad. Los beneficios de los programas de titulación de predios son positivos cuando los sistemas de propiedad tradicionales están ausentes o son débiles, los retornos a la inversión a la tierra son altos y la oferta de crédito está disponible (Jacoby y Minten 2007). En contextos de debilidad institucional y distorsiones económicas, los programas de titulación de tierras pueden facilitar la acumulación de tierras por parte de las élites locales por medio de compras en los mercados locales y promover la concentración de la propiedad, debido a que los individuos mejor conectados pueden aprovechar la asimetría de poder e información para reclamar tierras cuyos derechos informales recaen sobre otros propietarios (Binswanger, Deininger et al. 1995; Deininger, Ayalew et al. 2008). Incluso con instituciones sólidas, cuando la asignación de títulos de propiedad se lleva a cabo en contextos de valorización de la tierra y un limitado acceso a los mercados de crédito para los pequeños productores, se pueden acelerar los procesos de traspaso de tierras de pequeños a grandes productores (Carter y Barham 1996).

Es importante no concentrar las políticas de acceso a la tierra solamente en la propiedad. El arrendamiento de tierras es una alternativa adicional para promover el acceso al uso de la propiedad sin necesidad de transferirla. Este contribuye a incrementar simultáneamente la eficiencia, al transferir tierras a los productores más eficientes, y la equidad, al incrementar los ingresos de la población rural (Skoufias 1995; Boucher, Barham et al. 2005; Deininger, Jin et al. 2007). Además, permite que la cantidad cultivada dependa de la eficiencia en la producción y no de la riqueza inicial del hogar (Boucher, Barham et al. 2005).

Los altos costos de transacción, la falta de liquidez, el poder de mercado de los grandes propietarios y las imperfecciones en los mercados de créditos reducen los arrendamientos de tierras en muchos países en desarrollo. Los costos de transacción surgen por la dificultad para obtener información sobre la rentabilidad de la transacción, el proceso de negociación y la supervisión y monitoreo. Cuando los costos de transacción

son altos, las tierras que participan en el mercado deben exceder un tamaño mínimo (Skoufias 1995). La concentración de la propiedad de la tierra genera poder mercado y permite a los dueños de la tierra fijar precios de arrendamiento excesivos (Lipton 2009).

Además de los obstáculos anteriores, la informalidad de los derechos de propiedad inhibe los mercados de arrendamiento. Ante la posibilidad de perder un predio bajo arrendamiento, algunos propietarios deciden no participar en los mercados de arrendamiento, pese a ser la opción más atractiva. Cuando los mercados laborales rurales exhiben una sobreoferta, los propietarios pueden sustituir el arrendamiento con la contratación de trabajadores. Otros propietarios cobran un sobreprecio por la inseguridad que se cierne sobre los derechos de propiedad, lo cual aumenta el valor de los arrendamientos (Conning y Robinson 2007).

El acceso a la tierra y la formalización de derechos de propiedad no son suficientes para incrementar los ingresos de la población rural. Dichas políticas deben ir acompañadas de programas para minimizar las desventajas de los pequeños productores en los otros mercados de factores. La mayor exposición y aversión al riesgo, el acceso limitado a los mercados de crédito, los altos precios de los insumos, las dificultades en la comercialización de los bienes finales y los altos costos de transacción son algunos de los obstáculos que enfrentan los pequeños productores para aumentar sus ingresos después de ser beneficiarios de programas de acceso a la tierra (Carter y Barham 1996).

Los mercados de créditos son difíciles de desarrollar y sostener en áreas rurales debido a sus altos costos de operación y monitoreo y al riesgo covariado inherente a la producción agropecuaria (Binswanger, Deininger et al. 1995). La oferta de créditos en áreas rurales es, por ende, limitada. Además, la expansión en la aplicación a créditos después de la asignación o formalización de predios a pequeños productores no necesariamente se materializa[2]. Por un lado, el valor de las tierras pequeñas no es suficiente para cubrir los altos costos de operación y monitoreo de los créditos rurales. Debido al bajo valor del colateral, los bancos no ofrecen créditos a hogares con predios pequeños. Por otro lado, los altos riesgos inherentes a la producción agropecuaria (por ejemplo, eventos climáticos, pérdida de cosechas y caídas en precios) y la baja oferta de mecanismos formales

2 Sin embargo, según información de Finagro, el valor y el número de operaciones de crédito han aumentado en los últimos años. El valor del crédito creció un 325 %, pasando de $1,05 mil millones a $4,45 mil millones entre 2002 y 2010. De igual forma, la participación de pequeños agricultores en el valor de los créditos pasó del 17 % al 26 % en el mismo periodo.

de aseguramiento obligan a los bancos a transferir los riesgos al productor, lo cual encarece los costos del crédito. Debido al alto costo del crédito, a los riesgos de la producción agropecuaria y a las posibilidades de perder la tierra, los productores prefieren no solicitar créditos y dedicarse a actividades más seguras, pero con menores retornos. Los altos costos anteriormente mencionados se pueden reducir con el apoyo de cooperativas de crédito locales que, al conocer a los productores, enfrentan menor riesgo moral. Sin embargo, la incidencia frecuente de choques covariados, como la pérdida de cosechas, puede poner en riesgo las instituciones locales de crédito (Boucher, Barham et al. 2005; Boucher, Carter et al. 2008).

La provisión de seguros formales contribuye a aumentar la producción y dinamizar los mercados de crédito. Primero, los seguros inducen a los productores a producir cultivos de mayor riesgo, pero con mayores retornos. Segundo, la propensión a participar en los mercados de crédito aumenta, pues se reduce el riesgo de perder la tierra otorgada como garantía (Boucher, Carter et al. 2008). Tercero, el cubrimiento de los choques covariados puede consolidar las cooperativas locales de crédito.

La diversificación de las fuentes de ingreso es una estrategia adicional para complementar los ingresos, reducir el riesgo y aumentar la producción agropecuaria. La participación de miembros del hogar en actividades no agrícolas es una estrategia de aseguramiento *ex ante* contra posibles choques y complementa los ingresos del hogar. Los ingresos no agrícolas permiten a los hogares explotar complementariedades entre actividades y proveen recursos para la explotación agropecuaria de los predios (Barrett, Reardon et al. 2001). Además, unos mercados laborales dinámicos inducen a las personas con pocas habilidades agrícolas a dedicarse a actividades no agrícolas, lo cual libera tierras para el arriendo e incentiva la especialización laboral (Deininger, Jin et al. 2007). Todo esto contribuye a incrementar los ingresos de los hogares y la eficiencia agregada.

La disponibilidad de tecnología y los mercados competitivos de insumos y productos son esenciales para el desarrollo rural. Se deben diseñar instituciones sólidas para proveer servicios de asistencia técnica, apoyo en los procesos de comercialización y mercados de bienes agrícolas. Los programas de asistencia técnica, al contribuir a la transferencia de nuevas tecnologías, aumentan la productividad (Bardhan y Mookherjee 2011)[3] y

3 Por ejemplo, un estudio de Bardhan y Mookerjee (2011) encuentra que la distribución de un kit subsidiado de semillas y fertilizantes en la India aumentó la productividad de los agricultores entre un 42 % y 49 %. Los incrementos se dieron por aumentos en la producción de los beneficiarios y de los predios vecinos quienes aprendieron por el ejemplo de los beneficiarios.

ayudan a reducir las desventajas de los pequeños productores anteriormente mencionadas.

Diseñar políticas para reducir la pobreza rural requiere abordar el acceso y el uso de la tierra. La discusión de esta sección ilustra que, si bien los programas de reforma agraria y titulación de tierras contribuyen a incrementar los ingresos de la población rural, su aplicación se debe complementar con políticas de desarrollo rural. La provisión de créditos, seguros agrícolas y asistencia técnica potencian los beneficios de los programas del acceso a tierras. Además, es importante consolidar mercados laborales no agrícolas que permitan a los agricultores complementar sus ingresos y a la población rural, especializarse en sus ventajas comparativas.

11.3. Acceso y mercados de tierras en Colombia

La tenencia de la tierra en Colombia se describe en esta sección. En primer lugar, se analiza la distribución de la propiedad rural y la informalidad en los derechos de propiedad. En segundo lugar, se analiza el acceso a la tierra para la población rural. Para esto, se estima el acceso a la tierra para la población rural y se identifican las características de tres grupos de hogares: (i) hogares rurales con y sin acceso a la tierra; (ii) hogares propietarios y arrendatarios; y (iii) propietarios formales e informales. Por último, se analizan los mercados de tierras para los pequeños productores rurales en cuatro microrregiones de Colombia. Una descripción de las bases de datos utilizadas en el análisis se presenta en el Anexo 2.

11.3.1. Distribución y acceso a la tierra en Colombia

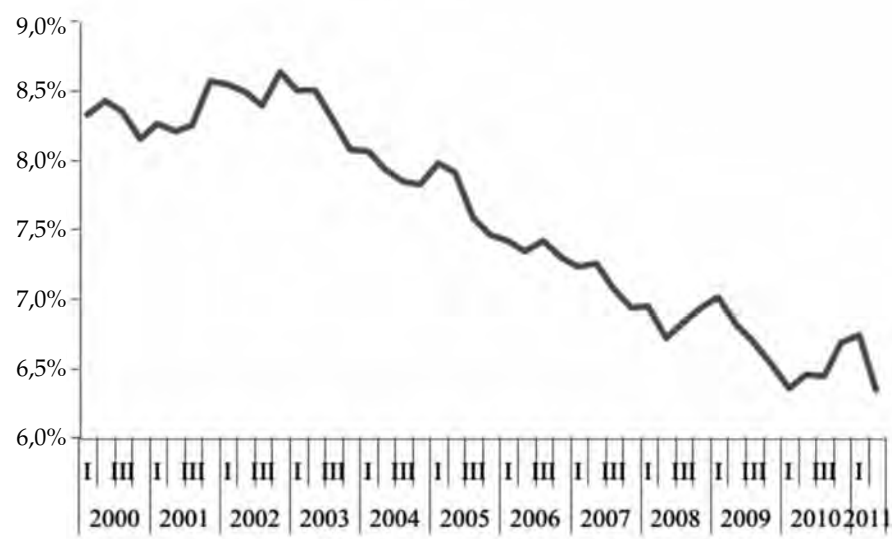
En Colombia, la tierra, principal activo productivo de la población rural, se destina prioritariamente a actividades de ganadería extensiva o se mantiene ociosa. El país cuenta con 113,9 millones de hectáreas, de las cuales un poco menos de 42,6 millones tiene vocación de uso agropecuaria (21,5 y 21,1 millones para agricultura y ganadería, respectivamente). El uso productivo de estas hectáreas difiere, sin embargo, de su vocación: 3,8 millones están destinadas a uso agrícola; 43,2 millones, a ganadería y pastos, y 7,3 millones se mantienen improductivas (IGAC y CCI, 2002).

La estructura productiva del sector agropecuario en Colombia es dual. Los grandes propietarios producen mayoritariamente bienes transables, mientras que los pequeños propietarios son los principales productores de alimentos para los centros urbanos. Desde 1960, la agricultura campesina del país contribuye con un 50 % de la producción agropecuaria y es

la principal generadora de empleos rurales (Jaramillo 2002). La contribución del PIB agropecuario al PIB total presenta un descenso sostenido desde 2000 hasta 2011 (gráfico 11.1). En el segundo semestre de 2011, la contribución ascendió a un poco más del 6 %. Dicha caída se mantiene pese a que el valor de la producción agrícola presenta un crecimiento continuo desde 2000, con leves caídas en 2008 y 2009. En 2009, el sector pecuario y el sector agrícola contribuían al PIB agropecuario con 47 % y 53 %, respectivamente. Los principales productos agrícolas fueron frutales (6,9 %), flores (6,6 %), papa (5,2 %) y café (4,5 %)[4].

La distribución de la propiedad rural en Colombia es altamente inequitativa y la concentración se profundizó entre 2000 y 2011[5]. El gráfico 11.2 ilustra la evolución del Gini de tierras y del Gini de propietarios[6]. Durante

Gráfico 11.1. Participación del PIB agropecuario sobre el PIB total (%)



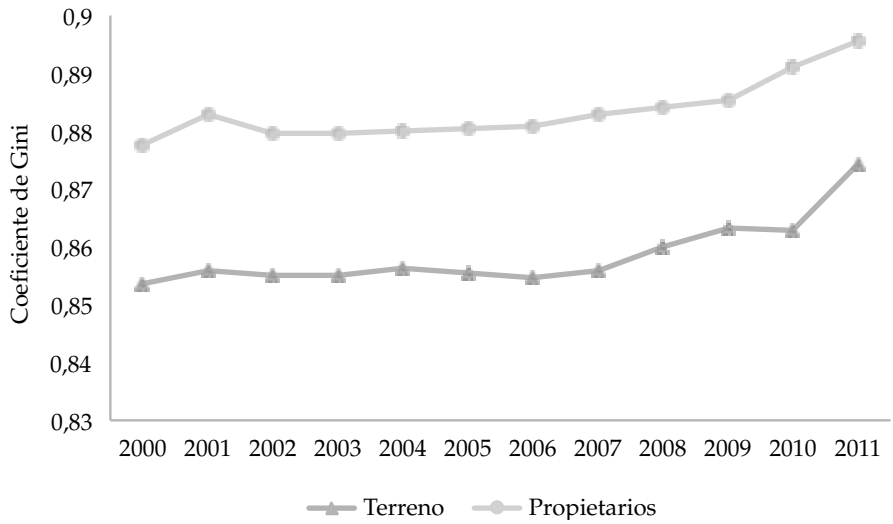
Fuente: Elaboración de los autores con base en DANE (2011).

4 Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura (2009).

5 No se analizaron periodos anteriores debido a que no existían datos para hacer los mismos indicadores. Sin embargo, los estudios de la década de los ochenta permiten inferir que los cambios en los índices de concentración de la tierra han sido menores.

6 El Gini de tierras mide la desigualdad con base en el tamaño de cada predio sin tener en cuenta que un propietario puede tener más de un predio. El Gini de propietarios mide la desigualdad sumando el número de predios por cada propietario en todo el territorio nacional.

Gráfico 11.2. Evolución de la concentración de la tierra: 2000-2011



Fuente: Gran atlas de la propiedad rural (2011).

el periodo comprendido entre 2000 y 2011, el Gini de tierras se incrementó de 0,85 a 0,87. El Gini de propietarios, que calcula la concentración no solo por el aumento en el tamaño de cada predio particular, sino también por la adquisición de varios predios por parte de un solo propietario, también aumenta y alcanza un valor de 0,896 en 2011, mientras que en 2000 era de 0,877. La brecha entre el Gini de tierras y el de propietarios se amplía a partir de 2005, lo cual refleja que la compra de nuevos predios por pocos propietarios fue un factor determinante en la concentración de los últimos años.

El gráfico A3 11.1 del anexo 3 muestra el Gini de tierras en varios países de Europa y América, calculado con información de censos agropecuarios llevados a cabo en la década de los noventa. Aunque estas cifras no son estrictamente comparables (por las diferentes formas de medición y momento en que se aplica el censo en cada país), el gráfico muestra que Colombia estaba entre los países con mayor desigualdad en la distribución de tierras.

La distribución de hectáreas y predios en los rangos de tamaño de los predios se presenta en el cuadro 11.1. Los predios se encuentran concentrados en los rangos de menor tamaño de tal manera que un 70 % de los predios tienen un tamaño menor a las cinco hectáreas y un 87,9 %, un tamaño inferior a las 20 hectáreas. Sin embargo, los predios menores a las

Cuadro 11.1. Distribución en rangos de la propiedad rural: 2011

Tamaño del predio (hectáreas)	Número de hectáreas	%	Número de predios	%
< 1	389.089	1,00	998.039	38,49
1-3	1.071.582	2,70	572.053	22,06
3-5	977.967	2,40	246.654	9,51
5-10	1.920.597	4,80	265.738	10,25
10-15	1.501.652	3,70	121.375	4,68
15-20	1.306.661	3,20	74.678	2,88
20-50	5.786.916	14,40	179.975	6,94
50-100	5.235.532	13,00	74.511	2,87
100-200	4.805.593	11,90	34.961	1,35
200-500	4.962.141	12,30	16.487	0,64
500-1.000	3.949.060	9,80	5.426	0,21
1.000-2.000	3.043.971	7,60	2.270	0,09
>2.000	5.301.170	13,20	835	0,03

Fuente: Gran atlas de la propiedad rural (2011).

20 hectáreas solo ocupan un 17,8 % de las hectáreas totales. Los rangos ilustran, además, la prevalencia de minifundios de la propiedad rural en Colombia con cerca de 998 mil predios menores a una hectárea.

Además de la alta concentración de la propiedad rural, la informalidad en los derechos de propiedad es frecuente para los pequeños productores. Para una primera aproximación a la informalidad de los derechos de propiedad, se identifica que un predio rural es informal si no registra la matrícula inmobiliaria en la ficha catastral. En 2011, un 18 % de los predios rurales parecían carecer de títulos de propiedad formal[7]. La informalidad varía de acuerdo con el valor de los predios. La informalidad para los predios en el primer quintil del avalúo alcanza el 38,5 %, mientras que para el último quintil es apenas del 11,4 %. Esto implica que la informalidad en los derechos de propiedad recae principalmente en la población más pobre. La inhabilidad de las reformas agrarias anteriores para establecer derechos claros de propiedad y los procesos permanentes de colonización de baldíos pueden ser los factores institucionales que provocaron esta alta informalidad.

7 Un predio es informal cuando la ficha catastral no contiene el número de la matrícula inmobiliaria.

La concentración de la propiedad y la informalidad exhiben una alta variación regional (mapas 1 y 2 en el anexo 3). Las estimaciones municipales que se presentan en el cuadro 11.2 muestran que, en 2009, la concentración de la propiedad era más alta en los municipios con menor porcentaje del área en uso agrícola y con una menor incidencia de pobreza. Los municipios ubicados en regiones con mayor altitud y cercanos a las capitales de sus departamentos presentan una mayor concentración de la propiedad. Por tanto, la distribución de la propiedad rural parece ser más inequitativa en los municipios cercanos a los principales centros productivos del país. Por último, la concentración de la tierra es más alta en las zonas con mayor conflicto de uso de la misma.

Las dinámicas municipales de la informalidad divergen de las de concentración (ver el cuadro 11.3). Los municipios con una mayor incidencia de informalidad tienen un porcentaje menor de áreas de vocación ganadera, un menor porcentaje del área destinada al uso agrícola o ganadero e índices de pobreza más altos. Los municipios están, además, ubicados en las regiones más aisladas del país y con menor densidad de población. La alta informalidad parece, entonces, coincidir con las regiones recientemente colonizadas y con una baja presencia institucional. Es interesante observar que los conflictos de uso de las tierras no están correlacionados con la formalidad en la tenencia de la tierra.

Los minifundios, reflejo de la fragmentación de la tierra en los municipios, predominan en las áreas de vocación agrícola y ganadera y con mayor densidad de población. En las regiones de mayor fragmentación de la tierra se presenta, además, un mayor uso agrícola y un menor uso ganadero (cuadro 11.4). Los resultados permiten concluir que los municipios con mayor conflicto en el uso de tierras tienden a tener predios más fragmentados.

La alta concentración de la propiedad parece estar acompañada de una baja tenencia de tierra para la población rural dispersa. El cuadro 11.5 presenta el acceso a la tierra para la población rural calculado con base en las Encuestas de Calidad de Vida (ECV) de 2008 y 2010. Dos de cada cinco hogares rurales tienen acceso a tierras con un tamaño promedio de 9,3 hectáreas y una alta dispersión en los tamaños de las tierras. La propiedad, ya sea formal o informal, es la modalidad de acceso predominante en las áreas rurales[8]. El arriendo de tierras es una opción para un 13,5 %

8 En el documento, se definen como propietarios a aquellos que dicen tener propiedad sobre un predio. Propietarios formales son los que, además de declarar propiedad sobre un predio, tienen escritura pública o resolución de adjudicación, y registro de una Oficina de Instrumentos Públicos. Propietarios informales son aquellos que, habiendo declarado ser propietarios de un predio, declaran no tener escritura pública o resolución de adjudicación, ni registro en Oficina de Instrumentos Públicos.

Cuadro 11.2. Concentración municipal de la propiedad (Mínimos Cuadrados Ordinarios)

Variables	(I)	(II)	(III)
% área con vocación agrícola	-0,004	0,002	-0,039**
	(0,014)	(0,014)	(0,018)
% área con vocación ganadera	-0,002	-0,007	-0,012
	(0,021)	(0,021)	(0,035)
% uso agrícola	-0,039**	-0,048***	-0,066***
	(0,018)	(0,017)	(0,019)
Altura del municipio (msnm)	0,000	0,000	0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia a la capital de departamento	-0,000***	-0,000***	-0,000*
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia al principal mercado mayorista de alimentos (100 km)	-0,027***	-0,018***	-0,004
	(0,005)	(0,006)	(0,014)
Densidad de la población	0,000	0,000	-0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Número de minas de oro	0,001	0,001	0,000
	(0,001)	(0,001)	(0,000)
Número de otras minas	0,002	0,002	0,000
	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Incidencia de la pobreza provincial (1993 y 2005)		-0,155***	-0,229**
		(0,042)	(0,088)
Índice de Gini provincial (1993 y 2005)		0,335***	-0,048
		(0,129)	(0,321)
Tierra con conflicto de uso	-0,054***	-0,059***	-0,042*
	(0,018)	(0,018)	(0,020)
Constante	0,762***	0,686***	0,933***
	(0,018)	(0,055)	(0,146)
Observaciones	995	954	954
R-cuadrado	0,128	0,130	0,326
Efectos fijos y *cluster* de departamento	No	No	Sí

Errores estándar robustos en paréntesis.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en IGAC y CEDE.

Cuadro 11.3. Incidencia municipal de informalidad (Mínimos Cuadrados Ordinarios)

Variables	(I)	(II)	(III)
% área con vocación agrícola	-0,105***	-0,121***	-0,129***
	(0,027)	(0,022)	(0,033)
% área con vocación ganadera	-0,116***	-0,120***	-0,157***
	(0,039)	(0,031)	(0,054)
% uso agrícola	-0,160***	-0,123***	-0,087*
	(0,030)	(0,026)	(0,048)
% uso de pastos	-0,150***	-0,115***	-0,036
	(0,034)	(0,031)	(0,030)
Altura del municipio (msnm)	-0,000	-0,000**	-0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia a la capital de departamento	0,001***	0,001***	0,001*
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia al principal mercado mayorista de alimentos (100 km)	0,054***	0,041***	0,024
	(0,016)	(0,010)	(0,050)
Densidad de la población	-0,000***	-0,000	-0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Número de minas de oro	-0,000	-0,001*	-0,001
	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Número de otras minas	0,001	-0,000	0,001
	(0,003)	(0,002)	(0,002)
Incidencia de la pobreza provincial (1993 y 2005)		0,327***	0,259**
		(0,065)	(0,111)
Índice de Gini provincial (1993 y 2005)		1,241***	0,301
		(0,312)	(0,291)
Tierra con conflicto de uso	-0,014	-0,022	-0,048
	(0,036)	(0,033)	(0,045)
Constante	0,250***	-0,470***	0,194
	(0,036)	(0,129)	(0,135)
Observaciones	866	823	823
R-cuadrado	0,279	0,412	0,542

Errores estándar robustos en paréntesis.
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1
Fuente: Cálculos de los autores con base en IGAC y CEDE.

Cuadro 11.4. Fragmentación: % de área de predios menores a cinco hectáreas (Mínimos Cuadrados Ordinarios)

Variables	(I)	(II)	(III)
% área con vocación agrícola	-0,029	-0,015	0,056**
	(0,038)	(0,032)	(0,025)
% área con vocación ganadera	-0,007	0,001	0,094*
	(0,052)	(0,050)	(0,050)
% uso agrícola	0,289***	0,253***	0,219***
	(0,046)	(0,037)	(0,053)
% uso de pastos	-0,021	-0,052	-0,043*
	(0,037)	(0,035)	(0,021)
Tierra con conflicto de uso	0,098***	0,082**	0,026
	(0,034)	(0,033)	(0,026)
Altura del municipio (msnm)	0,000*	0,000*	0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia a la capital de departamento	-0,000	-0,000	-0,000
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Distancia al principal mercado mayorista de alimentos (100 km)	0,027***	0,075***	0,025
	(0,006)	(0,011)	(0,017)
Densidad de la población	0,000***	0,000*	0,000*
	(0,000)	(0,000)	(0,000)
Número de minas de oro	-0,002***	-0,001**	0,000
	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Número de otras minas	-0,004**	-0,002	0,001
	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Incidencia de la pobreza provincial (1993 y 2005)		-0,348***	-0,014
		(0,106)	(0,129)
Índice de Gini provincial (1993 y 2005)		-0,407*	-0,580
		(0,222)	(0,554)
Constante	-0,014	0,325**	0,197
	(0,040)	(0,140)	(0,242)
Observaciones	873	830	830
R-cuadrado	0,378	0,419	0,622

Errores estándar robustos en paréntesis.
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1
Fuente: Cálculos de los autores con base en IGAC y CEDE.

Cuadro 11.5. Tenencia de tierras de la población rural

Tipo de tenencia	Porcentaje de hogares	Tamaño promedio predio
Acceso a tierra	41,6	9,39 (28,23)
Propietarios	89,2	10,04 (29,23)
Formales	52,3	11,42 (26,77)
Informales	47,7	8,32 (32,18)
Arrendatarios[a]	13,5	4,82 (12,63)

a. El porcentaje de arrendatarios y propietarios no suma 100 % debido a que algunos hogares tienen los dos tipos de tenencia.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

de los hogares y el tamaño promedio de los predios en arriendo es menos de la mitad (4,82 hectáreas) que los predios de los propietarios (10,4 hectáreas). Se confirma la alta informalidad de los derechos de propiedad identificada con los datos de catastro: un 47,7 % de los propietarios no cuentan con títulos formales de propiedad. Si bien los predios de los propietarios informales son más pequeños, la dispersión es más alta.

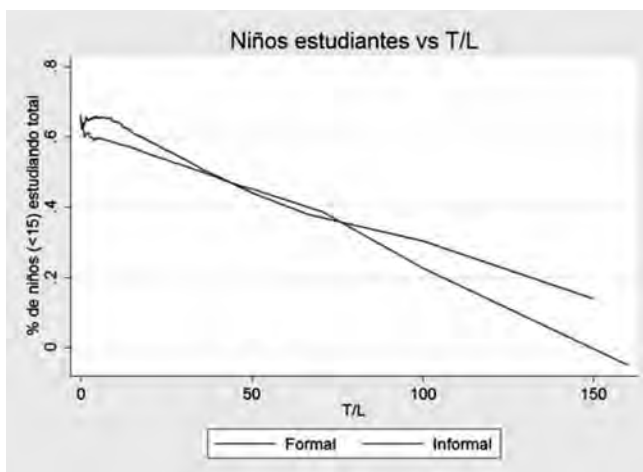
Es importante aclarar que este indicador de informalidad difiere de aquel calculado con los datos del IGAC. Primero, el universo de los datos de catastro son todos los predios de propiedad privada en las áreas rurales, mientras que el universo de los datos de la ECV son los hogares tenedores de tierra. Segundo, en el caso de los datos del IGAC, se identifica un predio como informal cuando no aparece en el registro catastral su matrícula inmobiliaria. En el caso de la ECV, se identifica que un hogar es propietario de un predio informal cuando el predio no está registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Dado que los dos universos difieren, estas cifras no deben coincidir.

La informalidad, tal como se mencionó en los párrafos anteriores, obedece a factores de oferta y a la debilidad institucional. Sin embargo, los factores de demanda pueden también contribuir a la alta informalidad. Los títulos de propiedad son costosos de obtener, en términos monetarios y de tiempo. Los beneficios que se perciben, por otro lado, dependen de la capacidad institucional para proteger los derechos de propiedad y de

las características de los predios (Jacoby & Minten, 2007). Los hogares rurales identifican los altos costos (45,6 %) y la poca relevancia de los títulos de propiedad (27,7 %) como las principales razones para no formalizar los títulos de propiedad.

Una primera aproximación a los factores que determinan la tenencia de tierras se discute a continuación. El cuadro 11.6 presenta las estadísticas descriptivas de la población rural y compara tres grupos de acuerdo con la tenencia de la tierra, el tipo de tenencia y la formalidad de los derechos de propiedad. Las estadísticas revelan que los hogares rurales con y sin tenencia de tierras son sistemáticamente diferentes. En primer lugar, los hogares con acceso a la tierra están en etapas posteriores de su ciclo de vida, su tamaño es más grande, tienen más personas en las edades productivas y el nivel educativo de los jefes del hogar es más bajo. La menor educación de los jefes del hogar puede resultar de una mayor inversión en capital humano de los hogares sin acceso a la tierra para sustituir ingresos provenientes de la explotación de los predios por ingreso laboral. El gráfico 11.3 ilustra que este comportamiento se presenta también para la educación de los niños. A medida que aumenta el tamaño de los predios de los hogares frente a la población en edad de trabajar, disminuye el porcentaje de niños menores de 15 años que asisten al colegio.

Gráfico 11.3. Estimación no paramétrica: porcentaje de asistencia escolar y tamaño de los predios



Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

Cuadro 11.6. Características del hogar: tenencia de la tierra y formalidad de derechos de propiedad

Variable	Tenencia	No tenencia		Propietarios	Arrendatarios		Formales	Informales	
=1 Jefe del hogar hombre	86,5 %	82,4 %	***	86,0 %	89,9 %	*	87,1 %	85,0 %	
Edad jefe del hogar	51,51	45,18	***	52,50	43,76	***	55,36	49,24	***
	(15,42)	(15,80)		(15,29)	(13,84)		(14,84)	(15,24)	
Años de educación jefe	3,59	4,22	***	3,60	3,57		3,67	3,50	
	(3,79)	(4,48)		(3,85)	(3,57)		(3,93)	(3,69)	
Tamaño del hogar	4,06	3,86	***	4,00	4,41	***	3,98	4,07	
	(2,17)	(1,95)		(2,20)	(1,85)		(2,20)	(2,21)	
Número menores de 7 años	0,37	0,20	***	0,40	0,20	***	0,48	0,30	***
	(0,64)	(0,49)		(0,66)	(0,47)		(0,720)	(0,570)	
Número personas entre 7 y 18 años	1,04	1,02		1,01	1,28	***	0,95	1,12	***
	(1,26)	(1,21)		(1,26)	(1,26)		(1,23)	(1,31)	
Número personas entre 18 y 65 años	2,12	2,01	***	2,09	2,26	***	2,12	2,06	
	(1,19)	(1,08)		(1,22)	(1,00)		(1,24)	(1,19)	
Número mayores de 65 años	0,54	0,63	***	0,51	0,72	***	0,43	0,59	***
	(0,830)	(0,860)		(0,810)	(0,890)		(0,76)	(0,85)	
Asistencia escolar (5 a 18 años)	76,1 %	81,4 %	***	76,0 %	76,5 %		76,0 %	76,5 %	

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores, con base en ECV (2008) y ECV (2010).

Las diferencias entre los propietarios y los arrendatarios no son marcadas. Los hogares con propiedad de la tierra están en etapas posteriores de su ciclo de vida en contraste con los arrendatarios, lo cual puede explicar que sean dueños del predio. Por otro lado, los hogares de los arrendatarios disponen de más mano de obra familiar que los propietarios. Esto puede explicar la decisión de arrendar un predio para la explotación agropecuaria. Los patrones anteriores se repiten cuando se comparan los hogares con y sin propiedad formal de la tierra. Los hogares formales están en una etapa posterior del ciclo de vida. A diferencia de los arrendatarios, los hogares informales cuentan con una menor disponibilidad de mano de obra familiar.

11.3.2. Mercados de tierras en cuatro microrregiones de Colombia

La Encuesta de Calidad de Vida no contiene información sobre los mercados y las transacciones de tierras. Con el fin de explorar la participación de los pequeños productores en los mercados de tierras, se analizan los datos de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA) que se aplicó en 2010 en cuatro micro-regiones del país: Eje Cafetero, Centro-Oriente, Atlántica Media y Cundiboyacense. Una descripción detallada de la ELCA se presenta en el Anexo 2.

Los mercados de tierras parecen ser dinámicos (ver el cuadro 11.7). Las herencias (44 %) y la compra directa (49 %) de predios son el principal mecanismo de adquisición de predios para los pequeños productores rurales en las regiones de la ELCA. La ocupación o asignación por programas de reforma agraria solo ha beneficiado a un 7 % de los hogares. Con el fin de identificar el proceso de adquisición de predios durante la historia del hogar, el gráfico 11.4 ilustra el número de hectáreas en el momento de la conformación del hogar y de la aplicación de la encuesta. El gráfico muestra que cerca de un 72,1 % de los hogares adquirieron tierras tras la conformación del hogar y un 27,9 % tenían tierras en el momento de la conformación, pero de estos un 77,8 % aumentaron el tamaño de los predios.

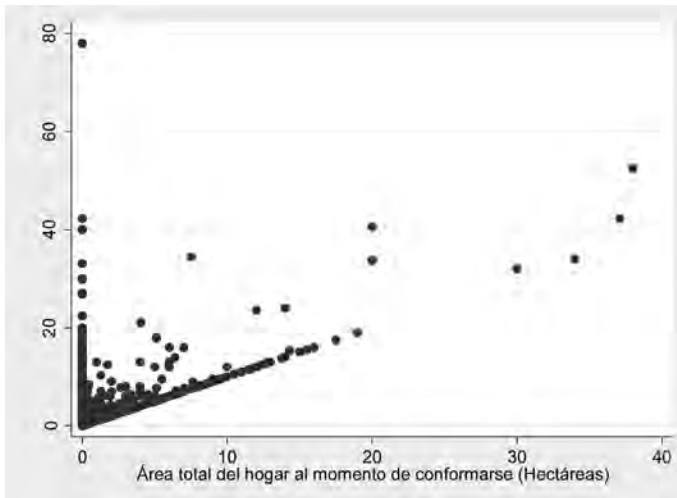
Sin embargo, las transacciones de tierras son segmentadas y se realizan, por lo general, entre pequeños productores. Un poco más de un 32 % de la compra de tierras en las regiones de la ELCA se presenta entre pequeños productores de la misma vereda (32 %) o pequeños productores de otras veredas (33 %). Los pobladores perciben, además, que las tierras son más pequeñas en la actualidad que hace diez años, lo cual coincide con los procesos de reducción en el tamaño promedio de los predios reportados en otros estudios.

Cuadro 11.7. Estructura del mercado de tierras en Colombia por región (ELCA)

	Atlántica media	Cundi-boyacense	Eje Cafetero	Centro oriente	ELCA
Forma de adquisición					
Compra	34 %	62 %	48 %	43 %	49 %
Herencia	55 %	35 %	40 %	50 %	44 %
Posesión, titulación, ocupación, adjudica.	7 %	1 %	5 %	4 %	4 %
Otro	4 %	2 %	6 %	3 %	4 %
Tamaño predio (ha)	2,2	1,8	1,9	1,6	1,8
Quién compra					
Pequeño vereda	5 %	38 %	14 %	82 %	32 %
Grande vereda	4 %	2 %	16 %	5 %	7 %
Pequeño fuera	16 %	38 %	60 %	14 %	33 %
Grande fuera	75 %	23 %	11 %	0 %	28 %
Grupo armado	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Tamaño con respecto al tamaño hace 10 años					
Fincas más grandes	15 %	4,2 %	10,3 %	5,2 %	9 %
Fincas más pequeñas	44 %	68,8 %	50,0 %	44,8 %	51 %
Fincas iguales	34 %	27,1 %	37,9 %	25,9 %	31 %
Propietarios	69 %	77 %	64 %	78 %	73 %
Propiedad formal	30 %	67 %	48 %	33 %	46 %
Propiedad informal (inadvertida)	35 %	9 %	15 %	38 %	24 %
Propiedad informal (autorrep.)	7 %	7 %	5 %	7 %	6 %
Tenedor	29 %	17 %	32 %	22 %	24 %
Dan en arriendo	6 %	4 %	4 %	4 %	5 %
Pago mensual	64,498	123,450	80,278	56,439	80,622
Toman en arriendo	10 %	11 %	8 %	13 %	10 %
Pago mensual	55,297	81,155	85,672	55,795	67,764

Fuente: Cálculos de los autores con base en ELCA (2010).

Gráfico 11.4. Evolución del tamaño del predio del hogar



Fuente: Elaboración de los autores con base en ELCA (2010).

El arrendamiento de tierras en las regiones de la ELCA es un poco menor que en las áreas rurales del país. Alrededor del 5 % de los hogares dan tierras en arrendamiento y un 10 % las toman en arrendamiento. Los arrendamientos son informales en la mayoría de los casos (14 % son contratos formales) y se presentan en círculos pequeños de amigos o familiares. Por ejemplo, un 90 % de los hogares toman tierras en arriendo de amigos o familiares y un 89 % de los hogares que dan tierras en arriendo lo hacen con amigos o familiares. Los contratos revisten de un alto grado de incertidumbre. Si bien la duración promedio del arrendamiento es de 49 meses, la percepción de la duración adicional del contrato es de dos meses. Esto puede causar que los hogares tomen decisiones de producción de muy corto plazo por el temor a que el contrato se termine abruptamente. El pago mensual por hectárea asciende a un poco más de $67 mil.

11.3.3. Conclusiones

Esta sección permite derivar tres conclusiones. Primero, la distribución de la tierra en Colombia es altamente inequitativa y presenta una informalidad elevada de los derechos de la propiedad. La concentración de la tierra y la estructura de propiedad parecen inducir a estructuras productivas ineficientes con un alto porcentaje de predios rurales destinados a la producción de ganadería extensiva. La contribución del PIB agropecuario

presenta un descenso sostenido, pese a los incrementos en el valor de la producción agropecuaria, lo cual denota que este sector ha crecido más lentamente que el resto de la economía. Segundo, un poco menos de la mitad de la población rural tiene acceso a la tierra, a pesar de ser su principal activo productivo. El acceso se concentra, además, en una propiedad con altos índices de informalidad. El arriendo de predios es poco común en Colombia. Tercero, el mercado de tierras es el principal mecanismo de acceso a tierras para los pobladores rurales. Sin embargo, los mercados son segmentados, las transacciones se llevan a cabo en círculos de confianza, y los procesos son altamente informales. Esto deriva en tamaños de predios cada vez menores que, presumiblemente, no constituyen una alternativa para generar un ingreso mínimo para las familias, y en una alta incertidumbre en los derechos de propiedad. Esta incertidumbre se traslada también a los contratos de arrendamiento.

11.4. Acceso a la tierra y pobreza rural

El acceso a la tierra en Colombia es limitado para la población rural. Dado que la tierra es el principal activo productivo para ellos, se debe examinar la relación entre la pobreza rural y el acceso a la tierra. El objetivo de esta sección es examinar, entonces, la relación entre el acceso a la tierra y la estructura de la propiedad, por un lado, y el bienestar de la población rural y la producción agropecuaria, por otro. En primer lugar, se analiza la tenencia de la tierra para los hogares rurales del país y se discute su relación con el bienestar económico. En segundo lugar, se examina el uso de la tierra, la productividad y las decisiones de producción. Asimismo, se discuten las correlaciones entre las decisiones de producción y la estructura de tenencia. Cabe notar que las estimaciones no pretenden establecer causalidades entre la tenencia de la tierra, la estructura de tenencia, el bienestar de los hogares y las decisiones de producción.

11.4.1. Tenencia de la tierra y pobreza rural

La incidencia de la pobreza en las áreas rurales de Colombia está por encima de los niveles nacionales y su reducción desde 2002 ha sido menos pronunciada. Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2010, la incidencia de la pobreza disminuyó, pero el descenso fue más pronunciado para las trece áreas metropolitanas y las otras cabeceras municipales. En 2010, un 50,3 %[9] de la población rural dispersa estaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que este porcentaje era del 23,2 % y 33,3 %

9 De acuerdo con la línea de pobreza rural.

para las trece áreas metropolitanas y las otras cabeceras municipales, respectivamente[10]. Esta evolución de las dinámicas de la pobreza amplió la brecha urbano-rural.

Las dinámicas de la distribución del ingreso exhiben una evolución diferente. Si bien la distribución del ingreso en Colombia permaneció bastante estática entre 2002 y 2010, las áreas rurales dispersas enfrentaron una caída significativa en la concentración del ingreso. Para 2010, el Gini del ingreso para las áreas rurales dispersas era 0,47, mientras que en las trece áreas metropolitanas y las otras cabeceras alcanzaron un valor de 0,53 y 0,50, respectivamente.[11]

El desempeño económico y su relación con la tenencia de la tierra y el tipo de tenencia se presentan en el cuadro 11.8. Los análisis se basan en la ECV 2008 y la ECV 2010. Las diferencias en el bienestar de los hogares con y sin acceso a la tierra parecen no ser significativas, puesto que los hogares sin tierra se apoyan en los mercados laborales para compensar los ingresos. Si bien la participación laboral de los hogares con acceso es levemente más alta, la vinculación a los mercados formales es más alta para los hogares sin acceso a la tierra y contribuyen, por ende, más al régimen contributivo y a un fondo de pensiones. Por lo tanto, el cubrimiento del sistema formal de protección social es más alto para los hogares sin acceso a la tierra. El consumo anual *per capita* de ambos grupos de hogares es similar, lo cual podría significar que los ingresos laborales compensan los ingresos provenientes de la explotación de la tierra. Sin embargo, los hogares con tierra se apoyan más en el autoconsumo y destinan un porcentaje más alto de su consumo a la compra de bienes durables. La participación laboral para los propietarios y arrendatarios es similar, pero la vinculación a los mercados laborales formales es más frecuente para los hogares propietarios. El consumo *per capita* y el autoconsumo es levemente superior para los propietarios en contraste con los arrendatarios. Esto puede ser consecuencia de los tamaños más grandes de los predios para los propietarios y no del tipo de acceso a la tierra. Las diferencias entre los propietarios formales e informales no son evidentes. Si bien los propietarios formales poseen tierras de mayor tamaño, esto no parece redundar en un consumo más alto. Sin embargo, es necesario controlar por otras características antes de derivar conclusiones contundentes.

10 Consultado en http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas Educaciónyculturasaludempleoypobreza/PolíticasSocialesTransversales/ Promocióndelaequidadyreduccióndelapobreza.aspx recuperado 1 de septiembre de 2011.

11 Ver Nota 10.

Cuadro 11.8. Condiciones socioeconómicas: tenencia de la tierra y formalidad de derechos de propiedad

Variable	Tenencia	No tenencia		Propietarios	Arrendatarios		Formales	Informales	
Mercados laborales									
=1 participación laboral	40,6 %	34,4	***	40,9 %	40,3 %		41,6 %	39,6 %	*
=1 trabaja en el sector informal	45,9 %	39,5	***	45,2 %	52,1 %	***	42,9 %	47,6 %	***
=1 régimen contributivo	9,1 %	22,0 %	***	9,6 %	5,4 %	***	11,6 %	7,4 %	***
=1 régimen subsidiado	84,1 %	70,9 %	***	83,9 %	85,3 %		83,4 %	84,7 %	
=1 cotiza en fondo de pensiones	1,5 %	4,6 %	***	1,5 %	1,1 %		1,6 %	1,4 %	
Índice de diversidad laboral	0,41	0,41		0,42	0,37	***	0,41	0,42	
	(0,26)	(0,25)		(0,26)	(0,24)		(0,26)	(0,27)	
Insumos productivos									
Tamaño de la tierra/(número pers, 10-65)	3,65	0,00	***	3,95	1,763	***	4,487	3,239	***
	(10,92)	(0,00)		(11,57)	(4,58)		(11,71)	(11,02)	
=1 tiene crédito agropecuario	13,4 %	0,0 %	***	12,8 %	16,0 %		16,3 %	9,7 %	***
=1 recibió asistencia técnica	9,9 %	0,0 %	***	10,4 %	6,6 %	**	12,2 %	8,1 %	***
Condiciones económicas									
Ingreso total *per capita*	2’361,474	1’915,282	***	2’420,972	1’979,170	*	2’804,471	1’961,312	***
	(4’356,927)	(3’257,046)		(4’525,535)	(3’031,645)		(5’601,605)	(2’691,545)	
Consumo anual *per capita*	2’122,701	2’039,316		2’147,213	1’965,197		2’428,465	1’842,230	***
	(2’510,119)	(2’495,081)		(2’564,492)	(2’132,862)		(3’102,309)	(1’795,561)	
Autoconsumo anual *per capita*	280,540	128,025	***	287,966	233,116	*	299,807	271,448	
	(479,910)	(341,274)		(476,807)	(497,265)		(493,731)	(448,723)	

Variable	Tenencia	No tenencia		Propietarios	Arrendatarios		Formales	Informales	
Gasto anual durables *per capita*	143,831	73,397	***	149,975	104,668		194,744	99,371	*
	(1'017,009)	(657,112)		(1,062,100)	(657,625)		(1,244,898)	(776,150)	
Ingreso total/LI	2,77	2,25	***	2,84	2,32	*	3,29	2,3	***
	(5,12)	(3,8)		(5,32)	(3,56)		(6,59)	(3,16)	
Ingreso total/LP	1,64	1,32	***	1,68	1,38	*	1,94	1,36	***
	(3,04)	(2,23)		(3,16)	(2,11)		(3,92)	(1,88)	
Consumo total/LI	2,49	2,39		2,52	2,31		2,85	2,16	***
	(2,94)	(2,92)		(3,01)	(2,5)		(3,63)	(2,11)	
Consumo total/LP	1,47	1,41		1,49	1,37		1,68	1,28	***
	(1,74)	(1,73)		(1,77)	(1,49)		(2,14)	(1,25)	
=1 Vivienda propia	71,1 %	38,9 %	***	75,8 %	34,6 %	***	86,7 %	63,3 %	***

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

El cuadro 11.9 presenta las estimaciones de consumo controlando por un vector de características demográficas, efectos fijos municipales y efectos fijos de año. Después de incluir estos controles, las estimaciones muestran que el consumo de los hogares tenedores de tierras es un 12,2 % más alto frente a los hogares sin tenencia de tierras. Asimismo, el consumo de los hogares con propiedad formal es un 8,6 % más alto en contraste con los

Cuadro 11.9. Logaritmo consumo anual *per capita*

Variables	(I)	(II)	(III)
Tenencia de tierras	0,122***		
	(0,0318)		
=1 propietarios		-0,0640	
		(0,0408)	
=1 propietarios formales			0,0858**
			(0,0371)
=1 si tiene algún crédito	0,158	0,0940**	0,136
	(0,135)	(0,0392)	(0,133)
Educación jefe de hogar	0,0327***	0,0423***	0,0477***
	(0,00670)	(0,00901)	(0,00925)
No. de días en que el jefe estuvo hospitalizado en el último año	0,139	-0,0114	-0,0186
	(0,160)	(0,238)	(0,235)
No. de trabajadores no agrícolas	0,0841***	0,0502***	0,0523***
	(0,0204)	(0,0187)	(0,0197)
Efectos fijos municipales	Sí	Sí	Sí
Observaciones	7,160	2,959	2,671
R-cuadrado	0,388	0,435	0,446

Controles: tamaño y estructura del hogar, sexo y edad del jefe, educación, Sisbén, subsidios, activos, tiempo al trabajo, servicios del hogar, cercanía a mercados.

Errores estándares robustos en paréntesis.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

informales. Esta diferencia para el consumo de los hogares formales e informales se mantiene para un amplio rango del tamaño de la tierra, tal como lo ilustra el gráfico 11.6. Por el contrario, el consumo de los hogares propietarios y arrendatarios no difiere, lo cual confirma que el acceso al uso, y no la propiedad de la tierra, tiene el mayor impacto. Además, se observa que tanto la educación del jefe de hogar como la participación del hogar en mercados no agrícolas tiene una relación positiva con el consumo. Cada miembro del hogar vinculado a mercados laborales no agrícolas implica un consumo entre un 5 % y un 8 % más alto.

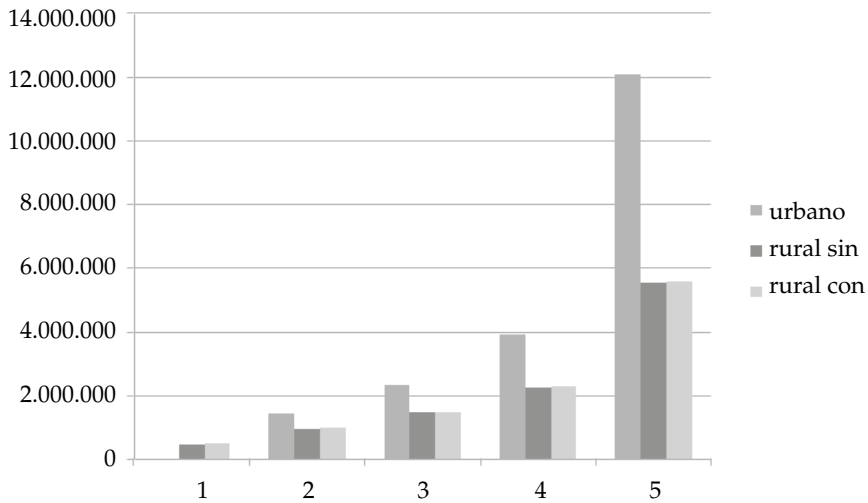
Con el fin de contrastar las condiciones de la población rural con el total nacional, se construyen indicadores del ingreso medio de la población vulnerable y la población rural con las líneas de pobreza e indigencia. La relación entre el ingreso medio de la clase vulnerable ($225.735 a precios de 2005) y las líneas de pobreza e indigencia de 2005 es de 3,6 y 1,5, respectivamente. Estos valores son bastante más altos que para la población rural, incluso para los propietarios formales de la tierra[12]. A pesar de que los tenedores de tierras tienen más ingreso que los no tenedores, y los formales tienen más consumo e ingreso que los informales, se puede apreciar que todos los grupos tienen, en promedio, menos ingresos y menor consumo que la población vulnerable. La relación entre ingreso y la línea de indigencia oscila entre 2,25 (no tenedores) y 2,77 (tenedores), mientras que dichos valores para la línea de pobreza varían entre 1,32 (no tenedores) y 1,64 (tenedores). Esto significa que la población rural promedio está en una desventaja significativa frente a la población vulnerable nacional. Por ende, su vulnerabilidad frente a eventuales choques la convierte en una población frágil que podría fácilmente caer por debajo de la línea de pobreza, máxime cuando el cubrimiento de los programas de seguridad social es bajo para esta población.

En el gráfico 11.5 se compara el nivel de ingresos de la población urbana y rural para los quintiles de ingreso en cada región. Se observa de nuevo la desventaja de la población rural frente a la urbana: el primer quintil de ingreso de la población urbana corresponde al segundo de la rural; además, la brecha en el promedio del ingreso entre la población rural y urbana se amplía para los quintiles más altos hasta el punto de que el promedio de ingreso del cuarto quintil urbano es más del doble que el del último quintil rural.

Cabe anotar que si el gobierno nacional dedica esfuerzos a aumentar la cobertura en educación rural, el consumo puede aumentar por dos

12 Fuente: DNP.

Gráfico 11.5. Consumo *per capita* por quintiles



Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

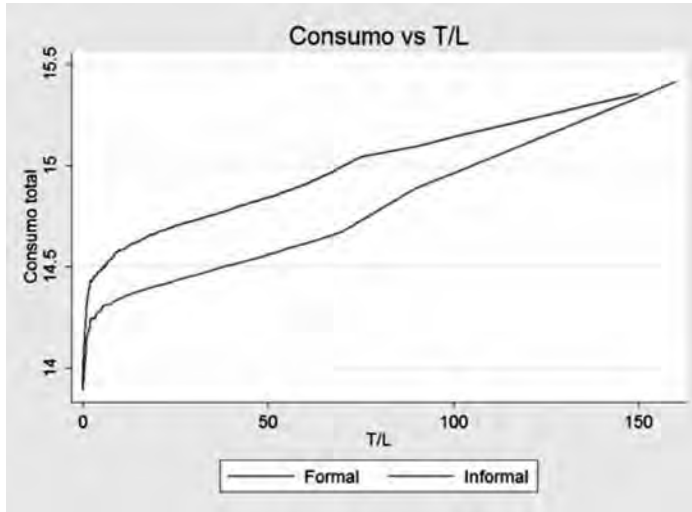
mecanismos. En primer lugar, la educación afecta al consumo de manera directa, puesto que un año adicional de educación para el jefe de hogar está relacionado con un mayor consumo del hogar (cuadro 11.9). En segundo lugar, la educación tiene un efecto indirecto, al incrementar la inserción de los hogares en los mercados laborales no agrícolas (cuadro 11.10) Por último, la posibilidad de insertarse en los mercados laborales no agrícolas depende en buena medida de la cercanía a las cabeceras municipales o mercados agrícolas.

11.4.2. Producción agropecuaria y estructura de tenencia

La sección anterior evidencia que el bienestar de los pobladores rurales es más alto para los tenedores de tierra y los propietarios formales. El objetivo de esta sección es identificar los posibles canales a través de los cuales la estructura de la propiedad puede afectar el ingreso de la población. Dado que la Encuesta de Calidad de Vida carece de información sobre las decisiones de producción agropecuaria de los hogares rurales, el análisis se lleva a cabo con base en la ELCA.

Las decisiones de producción para la muestra total de la ELCA y por tipos de tenencia se reportan en el cuadro 11.11. La explotación de la tierra es intensiva en los pequeños productores: un 67 % de la tierra se destina

Gráfico 11.6. Estimación no paramétrica: logaritmo consumo *per capita* y tamaño de los predios



Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

Cuadro 11.10. Probabilidad de tener al menos un trabajador no agrícola en el hogar

Variables	(I)
Años de educación del jefe	0,00766*
	[0,00404]
Años de educación cuadrado	-0,000426**
	[0,000189]
Sisbén	-0,0611***
	[0,0143]
Familias en Acción	-0,0761***
	[0,0164]
Cercanía a mercados	0,116***
	[0,0356]
Efectos fijos municipales	Sí
Observaciones	7,192

Controles: tamaño y estructura del hogar, sexo y edad del jefe, educación, Sisbén, subsidios, activos, tiempo al trabajo, servicios del hogar, cercanía a mercados.
Errores estándares robustos en paréntesis.
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1
Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

a la producción agropecuaria; 10 %, a pastos; solo 3 % de la tierra a la conservación de bosques, y 7 % está sin explotar. El porcentaje de tierra explotado es similar para los propietarios formales e informales, mientras que los arrendatarios explotan un porcentaje más alto de sus predios que los propietarios.

La diferencia en productividad total para hogares formales e informales no es estadísticamente significativa. Sin embargo, al diferenciar la productividad entre cultivos permanentes y transitorios, los propietarios informales exhiben una productividad estadísticamente más alta para cultivos transitorios que los formales. Dado que los propietarios informales enfrentan una mayor incertidumbre sobre sus derechos de propiedad, los incentivos para invertir en cultivos transitorios, y no en permanentes, son mayores, por lo cual pueden estar teniendo una mayor productividad. La diferencia en productividades entre arrendatarios y propietarios no es estadísticamente significativa, ni en el agregado, ni separando por productividad de cultivos transitorios y permanentes.

El acceso a créditos y el aseguramiento formal es poco frecuente en los productores rurales. El acceso a créditos formales para destinar a actividades productivas es bajo: 21 % de los hogares recibieron un crédito durante el último año. Tal como se esperaba, el acceso a créditos es bastante más alto para los propietarios formales frente a los informales y los arrendatarios. Los seguros de cosecha entregados a pequeños productores son prácticamente inexistentes: solo 0,04 % están cubiertos por estos seguros.[13]

El acceso restringido a los mercados de crédito y aseguramiento se combina con un porcentaje reducido de inversiones (28 %) y montos pequeños de inversión anual ($1,2 millones).Tal como se esperaba, la frecuencia y el monto de inversión para los propietarios formales son levemente superiores que los de los propietarios informales y los arrendatarios. No obstante, no existe diferencia significativa entre la frecuencia y el monto de la inversión de los propietarios frente a los arrendatarios.

El tiempo destinado al trabajo en las fincas propias es otra forma de inversión de los hogares. Cerca del 22 % del tiempo del hogar se destina a labores productivas en sus propias fincas, mientras el 22 % lo dedican a labores productivas en otras fincas. Similar al monto de la inversión,

13 Sin embargo, según el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Mapfre, entre 2007 y 2011 se aseguraron 38.813 hectáreas, correspondientes al 0,86 % de la superficie promedio anual sembrada en el país. Es probable que un alto porcentaje de estos aseguramientos corresponda a medianos y grandes productores.

Cuadro 11.11. Tierra, producción e inversión

Variable	ELCA	Propietarios		Sign.	Prop.	Arrend.	Sign.
		Formales	Informales				
Tierra (ha)	2,310	3,058	1,949	***	2,294	1,811	**
	(4,035)	(4,505)	(3,41)		(3,99)	(2,88)	
Tierra usada (ha)	1,979	2,652	1,578	***	1,956	1,647	*
	(3,685)	(4,13)	(2,92)		(3,66)	(2,695)	
% de tierra usada	93 %	92 %	93 %		93 %	96 %	**
	(0,195)	(0,205)	(0,19)		(0,2)	(0,15)	
Productividad (kg/ha)	1,751	1,314	1,893		1,741	1,895	
	(3382)	(2756)	(3489)		(3418)	(3357)	
Productividad cultivos permanentes (kg/ha)	772	561	927		802	529	
	(1629)	(1238)	(1805)		(1682)	(1036)	
Productividad cultivos transitorios (kg/ha)	1,464	1,068	1,541	*	1,387	2,116	
	(2824)	(2359)	(2805)		(2753)	(3570)	
Crédito inversión, producción o compra activos	21 %	34 %	18 %	***	21 %	23 %	
	(0,41)	(0,475)	(0,385)		(0,405)	(0,42)	
Seguro de cosecha	0,0 %	0,0 %	0,1 %		0,0 %	0,0 %	
	(0,02)	(0)	(0,025)		(0,02)	(0)	

Variable	ELCA	Propietarios		Sign.	Prop.	Arrend.	Sign.
		Formales	Informales				
	(0,45)	(0,47)	(0,445)		(0,445)	(0,435)	
Valor de inversión (pesos)	1,161,012	1,782,838	818,543	***	1,170,279	1,030,085	
	(4.698.123)	(6.402.803)	(2.942.953)		(4.791.053)	(4.371.084)	
Tiempo en agro en finca propia	19 %	26 %	18 %	***	18 %	20 %	
	(0,245)	(0,27)	(0,235)		(0,245)	(0,255)	
Tiempo en NO agro en finca propia	3 %	3 %	4 %		3 %	3 %	**
	(0,11)	(0,11)	(0,115)		(0,11)	(0,12)	
Tiempo en agro en otra finca	18 %	10 %	15 %	***	18 %	23 %	***
	(0,265)	(0,205)	(0,235)		(0,265)	(0,27)	
Tiempo en NO agro en otra finca	4 %	3 %	4 %		4 %	5 %	
	(0,145)	(0,135)	(0,14)		(0,145)	(0,155)	

Desviación estándar en paréntesis

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ELCA (2010)

los propietarios formales invierten más horas en sus propias fincas, seguidos por los arrendatarios y los propietarios informales.

Las estadísticas anteriores no controlan por otras características de los hogares que también pueden determinar las diferencias por tipos de tenencia. Los resultados de las estimaciones de productividad se presentan en el cuadro 11.12. El tamaño de la tierra tiene un impacto negativo y decreciente sobre la productividad del hogar. Es decir, los propietarios más grandes son menos productivos. El cálculo de la elasticidad de la productividad con respecto al tamaño de la tierra indica que aumentar en un 1 % el tamaño del predio reduce la productividad en aproximadamente 0,6 %, en promedio. Cabe anotar que este efecto es solo para propietarios de predios pequeños, ya que la muestra de la ELCA se concentra en este tipo de propietarios. En la sección siguiente se estiman regresiones similares para todo tipo de propietarios. La productividad de la tierra es un 15 % más alta para los propietarios formales. Sin embargo, al interactuar la propiedad formal con el tamaño de los predios, esta significancia desaparece, mientras que la interacción se vuelve significativa, lo cual parece indicar que el efecto de la formalidad de la propiedad se acentúa conforme aumenta el tamaño de los predios.

Contar con crédito para inversión, producción o compra de activos está relacionado con productividades 23 % más altas. La inversión está relacionada con productividades entre 14 y 15 % mayores. Además, como muestra el cuadro 11.12, contar con crédito aumenta tanto el monto como la probabilidad de inversión. Así, el acceso a crédito tiene un impacto fuerte y directo sobre el aumento en la productividad agrícola, e indirectamente por medio de la inversión.

Aumentar el porcentaje de tiempo que el jefe de hogar dedica a trabajar en la finca propia no tiene un impacto significativo sobre la productividad del hogar. Aunque no se muestra en el cuadro, aumentar la fracción de tiempo que el jefe de hogar dedica a trabajo no agrícola tampoco tiene efecto sobre la productividad del hogar.

El cuadro 11.13 muestra la estimación de la probabilidad de obtener un crédito productivo. La obtención de un crédito y la propiedad formal están positivamente correlacionadas. Si el hogar tiene título formal de propiedad, la probabilidad de obtener un crédito es, en promedio, 9 puntos porcentuales más alta que la de los hogares informales. Sin embargo, la relación entre la probabilidad de obtener un crédito y el tamaño de la tierra no es diferente para propietarios formales e informales. Un cálculo de la elasticidad del tamaño de la tierra muestra que, en promedio, aumentar

Cuadro 11.12. Productividad total del hogar

Variables	Producción total (kg/ha)			
Propietario=1	-0,0148	0.00128		
	[0,0944]	[0,0945]		
Formal=1	0,147**	-0,0164		
	[0,0723]	[0,0914]		
Arrendatario=1	0,0494	0,0681		
	[0,104]	[0,105]		
Tierra * Formal		0,0641**		0,0671***
		[0,0259]		[0,0257]
Tierra * Formal sq		-0,000850		-0,000909
		[0,000811]		[0,000811]
% propia			-0,0284	-0,0128
			[0,103]	[0,103]
% propia * Formal			0,125*	-0,0463
			[0,0743]	[0,0932]
% arrendada			-0,0296	-0,0210
			[0,142]	[0,141]
% de tiempo en finca	0,162	0,159	0,169	0,166
	[0,122]	[0,122]	[0,122]	[0,122]
Tierra	-0,239***	-0,269***	-0,239***	-0,270***
	[0,0153]	[0,0203]	[0,0153]	[0,0203]
Tierra sq	0,00305***	0,00342***	0,00304***	0,00344***
	[0,000443]	[0,000574]	[0,000443]	[0,000583]
Crédito	0,229***	0,232***	0,232***	0,234***
	[0,0730]	[0,0731]	[0,0730]	[0,0731]
Hogar invierte	0,144**	0,145**	0,146**	0,146**
	[0,0668]	[0,0667]	[0,0667]	[0,0665]
Constante	7.747***	7.709***	7.755***	7.728***
	[1,693]	[1,659]	[1,697]	[1,660]
Observaciones	3.089	3.089	3.089	3.089
R cuadrado	0,366	0,368	0,365	0,368
EF cultivo	X	X	X	X
EF departamento	X	X	X	X
Controles hogar	X	X	X	X
Controles municipales	X	X	X	X

Errores estándar robustos en paréntesis.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ELCA (2010).

Cuadro 11.13. Probabilidad de tener crédito para inversión, producción o compra de activos

Variables	Crédito para inversión, producción o compra de activos			
Propietario=1	0,0596***	0,0568***		
	[0,0203]	[0,0205]		
Formal=1	0,0920***	0,115***		
	[0,0175]	[0,0230]		
Arrendatario=1	0,0973***	0,0947***		
	[0,0288]	[0,0288]		
Tierra * Formal		-0,00742		-0,00797
		[0,00753]		[0,00750]
Tierra sq * Formal		-7,59e-05		-8,48e-05
		[0,000386]		[0,000389]
% propia			0,0525**	0,0497**
			[0,0249]	[0,0252]
% propia * Formal			0,0964***	0,120***
			[0,0177]	[0,0227]
% arrendada			0,115***	0,115***
			[0,0321]	[0,0322]
Tierra	0,0366***	0,0403***	0,0374***	0,0413***
	[0,00388]	[0,00525]	[0,00394]	[0,00531]
Tierra sq	-0,00110***	-0,00106***	-0,00112***	-0,00106***
	[0,000197]	[0,000259]	[0,000204]	[0,000264]
Observaciones	3752	3752	3697	3697
EF de departamento	x	x	x	x

Errores estándar robustos en paréntesis.

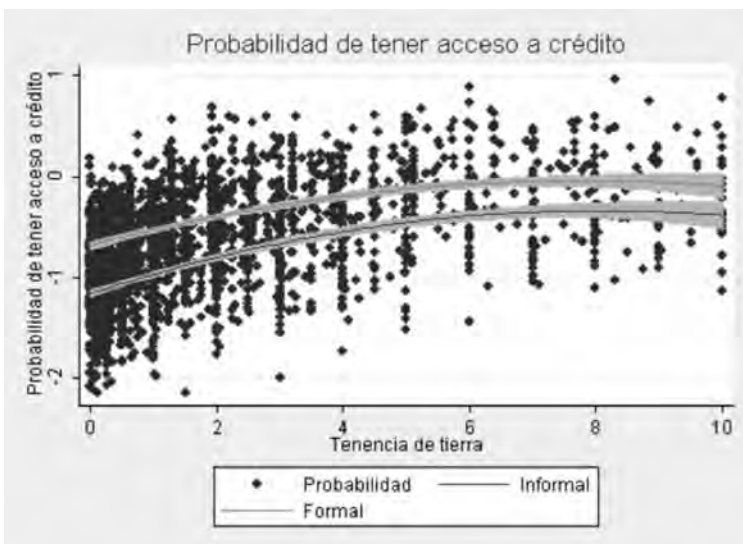
*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ELCA (2010).

en 1 % el tamaño del predio está relacionado con 0,05 puntos porcentuales más de probabilidades de obtener crédito (gráfico 11.7).

El cuadro 11.14 muestra la relación entre decisión de inversión y monto de inversión, con la estructura de la propiedad y el tamaño de la tierra. El hecho de ser propietario o arrendatario (y no tenedor) parece tener una correlación positiva con la decisión de inversión, pero no con el monto total de la inversión. Una prueba global de significancia permite concluir que no existe diferencia entre el hecho de ser arrendatario o propietario. Ser formal no parece tener una correlación con el monto de la inversión. De otro lado, el tamaño de la tierra está positivamente correlacionado con la decisión y el monto de inversión, lo cual implica que los propietarios con predios más grandes están más dispuestos a invertir y a hacerlo en un mayor monto. Cálculos de elasticidades muestran que aumentar en 1 % el tamaño del predio, aumenta la probabilidad de invertir en 0,1 puntos porcentuales, y el monto de la inversión, en 0,1 %. El hecho de tener crédito productivo aumenta, en promedio, entre 81 y 88 % el monto de la inversión, y alrededor de 0,5 puntos porcentuales la probabilidad de invertir.

Gráfico 11.7. Probabilidad de obtener crédito productivo por estructura de propiedad



Fuente: Elaboración de los autores con base en ELCA (2010).

Cuadro 11.14. Inversión (pesos) y decisión de inversión

Variables	Valor de inversión				Hogar invierte=1			
Propietario=1	0,404	0,409			0,410***	0,409***		
	(0,291)	(0,287)			(0,0683)	(0,0685)		
Formal=1	0,0958	0,143			-0,0451	-0,0200		
	(0,106)	(0,135)			(0,0537)	(0,0679)		
Arrendatario=1	0,0575	0,0603			0,226***	0,228***		
	(0,200)	(0,199)			(0,0778)	(0,0779)		
Tierra * Formal		-0,0205		-0,0136		-0,0183		-0,0169
		(0,0388)		(0,0383)		(0,0205)		(0,0203)
Tierra * Formal sq		0,000643		0,000498		0,00105		0,000894
		(0,00157)		(0,00155)		(0,000836)		(0,000835)
% propia			0,437*	0,429*			0,270***	0,268***
			(0,235)	(0,232)			(0,0729)	(0,0731)
% propia * Formal			0,0545	0,0851			-0,0461	-0,0211
			(0,111)	(0,137)			(0,0554)	(0,0691)
% arrendada			0,168	0,165			0,124	0,122
			(0,225)	(0,224)			(0,102)	(0,102)
Tierra	0,0735**	0,0864*	0,0824**	0,0898*	0,0538***	0,0681***	0,0526***	0,0655***
	(0,0375)	(0,0499)	(0,0402)	(0,0522)	(0,0109)	(0,0168)	(0,0109)	(0,0169)
Tierra sq	-0,00204**	-0,00250	-0,00222**	-0,00255	-0,00112***	-0,00196***	-0,00113***	-0,00184**
	(0,000920)	(0,00172)	(0,000981)	(0,00175)	(0,000349)	(0,000747)	(0,000341)	(0,000751)
Crédito	0,810**	0,819**	0,878**	0,864**	0,541***	0,540***	0,555***	0,555***
	(0,344)	(0,339)	(0,386)	(0,381)	(0,0516)	(0,0516)	(0,0517)	(0,0517)
Constante	13,05***	12,98***	12,88***	12,93***	-1,276**	-1,257**	-1,259**	-1,242**
	(2,000)	(1,981)	(2,113)	(2,091)	(0,619)	(0,619)	(0,622)	(0,623)
Observaciones	4076	4076	4019	4019	4076	4076	4019	4019
EF departamento	X	X	X	X	X	X	X	X
Controles hogar	X	X	X	X	X	X	X	X
Controles mun.	X	X	X	X	X	X	X	X

Errores estándar en paréntesis.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Cálculos de los autores con base en ELCA (2010).

Es importante resaltar que las estimaciones anteriores no pretenden establecer causalidades. Por lo tanto, no es posible comprobar si la estructura de propiedad afecta la inversión y el acceso a los mercados financieros o si, por el contrario, las decisiones de inversión y el acceso a los mercados financieros aumentan los ingresos y la formalidad en la propiedad de la tierra.

11.4.3. Conclusiones

La pobreza rural en Colombia es alta y, durante los últimos años, el descenso de los índices de pobreza ha sido lento. El acceso a la tierra está correlacionado con mayores niveles de bienestar de los hogares rurales. La estructura de tenencia también tiene una relación con el bienestar de los hogares. Por un lado, los hogares con propiedad formal de la tierra tienen mayores niveles de consumo. Por el otro, los arrendatarios tienen menores niveles de bienestar, pero esto parece estar mediado más por el tamaño de la tierra que por el tipo de tenencia.

El tipo de tenencia afecta las decisiones de producción y la productividad, esenciales para mejorar el ingreso de la población rural. Los hogares con propiedad formal se dedican con mayor frecuencia a cultivos permanentes, reciben más créditos, invierten con más frecuencia y dedican más tiempo a trabajar en sus predios. Dado que los créditos y la inversión están, además, correlacionados positivamente con la productividad, la propiedad formal está relacionada por estos canales indirectos con una mayor productividad.

Los resultados para los arrendatarios son interesantes. Los arrendatarios explotan un mayor porcentaje de sus predios frente a los propietarios formales e informales, destinan más tiempo a trabajar en sus fincas que los propietarios informales e invierten con mayor frecuencia que los informales. Pese a tener una alta incertidumbre respecto a sus contratos de arrendamiento, la diferencia en productividad de los arrendatarios y propietarios no es estadísticamente significativa.

11.5. Políticas de acceso a la tierra: experiencias en América Latina y Colombia

Las dos secciones anteriores sugieren una contribución del acceso a la tierra para el bienestar de la población rural y una relación entre la estructura de tenencia y el ingreso de los hogares. Incrementar el acceso a la tierra requiere políticas estatales que deben, además, ser complementadas con programas para mejorar la productividad de los productores agrícolas.

En América Latina y Colombia, las políticas de acceso a la tierra y desarrollo rural han surgido de coyunturas políticas excepcionales y su aplicación ha sido esporádica. La reducción de la pobreza rural y la expansión del acceso a la tenencia de tierras no constituyen una política prioritaria en estos países. El objetivo de esta sección es analizar la puesta en marcha de políticas para modificar la distribución de la tierra, en particular se concentra en programas de reforma agraria. La discusión se centra en América Latina debido a que comparte una estructura de la propiedad similar a Colombia. Con el fin de evaluar el desempeño de estos programas, se analizaron los casos de Brasil, Bolivia, Chile, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Salvador. En esta sección se discute también el proceso histórico de la distribución de la tierra en Colombia y los resultados de la aplicación de los tres procesos de reforma agraria que se llevaron a cabo en el siglo XX.

11.5.1. Experiencias en América Latina

Desde sus orígenes coloniales, la distribución de la tierra en América Latina ha sido desigual (De Janvry y Sadoulet 2002). En la mayoría de países, la propiedad de la tierra se concentra en grandes extensiones y en pequeños minifundios, con un bajo porcentaje de propiedades medianas. La contracción de la oferta de tierras en América Latina y la restricción de créditos que enfrentan los pequeños propietarios han reducido aún más el acceso a la tierra para la población rural (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). Los mercados de arrendamiento de tierras son débiles: solo entre 5 y 10 % de la tierra se arrienda, mientras que en Estados Unidos esta cifra asciende a 11,6, y en Europa, a 23,3 % (Assuncao 2006).

Las políticas agrícolas inadecuadas, aunadas a la alta concentración, han derivado en una baja productividad de la tierra. Las políticas agrícolas en América Latina, como los subsidios, los créditos especiales y las exenciones de impuestos, han estado dirigidas, principalmente, a los grandes propietarios (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). La baja productividad se presenta en la tierra de todos los tamaños. Por un lado, la agricultura extensiva adoptada por los grandes propietarios es ineficiente y deja grandes extensiones sin explotar. Por el otro, los pequeños propietarios compensan la falta de tierra con trabajo familiar, lo cual deriva en una sobreexplotación. Sin embargo, la productividad de los pequeños productores solía ser más alta en contraste con los grandes productores. Los desarrollos tecnológicos recientes y las políticas agrícolas han reducido y, en algunos casos, reversado esta brecha (De Kay 1998; Janvry y Sadoulet 2002).

Muchos gobiernos en América Latina han emprendido políticas y programas con el objetivo de reducir la inequidad en la propiedad, aumentar la productividad agrícola, disminuir la pobreza rural y activar los mercados de tierra. Las políticas han estado enfocadas en programas de reforma agraria. Las primeras dos partes de esta sección describen brevemente las políticas de reforma agraria en algunos países de la región y discuten sus resultados.

Si bien ampliar el acceso a la tierra para los pobladores rurales mejora la equidad en las áreas rurales, esto puede ser, en algunos casos, a expensas de la productividad agrícola. La consolidación de la producción capitalista y las innovaciones tecnológicas de las últimas décadas han reducido o eliminado las ventajas productivas de los predios pequeños. Por lo tanto, la redistribución de la tierra en el corto plazo puede ocasionar una caída en la producción (De Janvry 1981; Kay 1998). Con el fin de explorar la relación entre productividad y tamaño de la tierra, la tercera parte de esta sección lleva a cabo un análisis de la productividad agropecuaria en Colombia con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria. El análisis explora la relación entre tamaño de la tierra y productividad agrícola frente al porcentaje de tierra sin explotar.

Sin embargo, la concentración de la propiedad de la tierra puede generar dinámicas perversas que afectan la eficiencia económica agregada y el desarrollo económico. La consolidación de élites de poder locales, la violencia, el conflicto armado y la desviación de recursos públicos de inversión son algunos de estos efectos. Esto se explora también en la tercera parte de este capítulo.

Al promover la redistribución de la tierra, las reformas agrarias buscan eliminar el dualismo entre el latifundio y el minifundio característico de la estructura de propiedad en América Latina. Los programas de reforma agraria sucedieron en dos etapas.

La primera comenzó en la primera mitad del siglo xx (en el Anexo 1 se presenta una descripción de los programas de reforma agraria para varios países). En esta etapa, la expropiación de latifundios se basó en el concepto de función social de la tierra, de tal manera que se expropiaban las grandes propiedades que no eran explotadas, que tenían una producción ineficiente o que no cumplían con la regulación vigente. Todos los países analizados, a excepción de México en 1917, compensaban a los propietarios. En algunos países, se otorgaban derechos de propiedad a antiguos arrendatarios y aparceros o se titulaban predios en regiones de colonización. Las tierras se otorgaban a beneficiarios individuales y, en ciertos

casos, de manera colectiva. Además de los objetivos de equidad y eficiencia, las reformas agrarias buscaban debilitar el poder político de los terratenientes, obtener el apoyo político de la población rural y reducir tensiones sociales. La expropiación y redistribución de tierras que tuvo lugar en México tras la reforma agraria de 1917, tenía el objetivo de pacificar a los grupos armados de campesinos (Barraclough, 1999). La estabilidad del sistema político mexicano es uno de los principales resultados de esta reforma agraria (Kay, 1998). Asimismo, en Chile, Nicaragua y Perú las reformas agrarias contribuyeron al fortalecimiento de organizaciones campesinas, incrementando su número de miembros y su poder político (Kay, 1998). Tal como se evidencia en el Anexo 1, solo Perú y México llevaron a cabo programas complementarios para aumentar la productividad de los beneficiarios. La restricción de crédito para los pequeños productores rurales fue frecuente en todos los países.

La segunda etapa se inició en 1990 y el proceso de redistribución de tierra se basó en mecanismos de mercado. En esta nueva etapa, se otorgaban subsidios para la compra de tierras a los beneficiarios de la reforma agraria. La identificación y la negociación de la compra del predio eran responsabilidad de cada uno de los beneficiarios. El subsidio se complementaba con un crédito para cubrir el valor total de la propiedad y para llevar a cabo inversiones productivas. Dado que deficiencias en la primera etapa de las reformas ocasionaron una alta informalidad en los derechos de propiedad, la nueva etapa de reformas diseñó mecanismos explícitos para regularizar y fortalecer los derechos de propiedad. Las reformas de mercado buscaban, además, activar los mercados de tierras y reducir los costos burocráticos. En el caso de El Salvador, un objetivo adicional de la reforma era integrar a los excombatientes del conflicto a la vida productiva. Similar a las reformas de la primera etapa, pocos países pusieron en marcha programas complementarios para incentivar incrementos en la productividad y persistían fuertes restricciones en el acceso al crédito para la población rural.

Los resultados de las dos etapas de reformas agrarias han sido modestos. Los incrementos esperados en producción agropecuaria solo se percibieron en contadas excepciones. Durante la primera etapa, Chile, México y Bolivia tuvieron incrementos en la producción, mientras los otros países enfrentaron reducciones en la producción. La amenaza de la expropiación aceleró el proceso de modernización de las grandes propiedades en algunos países y las expropiaciones debilitaron el poder político de los latifundistas (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990; Kay 1998). En la segunda etapa, la producción agropecuaria en Brasil, Perú y México se

incrementó, pero en los últimos dos países esto se debió a un aumento en los cultivos de subsistencia. En el corto plazo, las reformas agrarias redujeron el desempleo de los pobladores rurales sin tierras (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). Cabe anotar que evaluar el impacto de las reformas agrarias es difícil, puesto que separar el impacto de la reforma de las condiciones macroeconómicas particulares y corregir por el sesgo de selección de los beneficiarios no es posible. Sin embargo, un estudio que evalúa el impacto de la reciente reforma agraria en Sudáfrica encuentra que durante los tres primeros años del programa esta incrementó en 50 % el consumo mensual de los beneficiarios (Keswell, Carter et al. 2010).

Varias deficiencias en el diseño y puesta en marcha de las reformas agrarias han sido la causa de estos resultados. Los programas se han concentrado en otorgar el acceso a la tierra a los beneficiarios, pero no en mejorar su productividad (De Janvry y Sadoulet 2002). Primero, las reformas han estado, por lo general, acompañadas de contracciones en los créditos estatales y la provisión de asistencia y bienes públicos agrícolas (De Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990; Janvry y Sadoulet 1993; Kay 1998; Boucher, Barham et al. 2005). Segundo, muchas reformas han impuesto inflexibilidades en los sistemas de tenencia que impiden las transacciones en los mercados de tierra (por ejemplo, arrendamientos) (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). Tercero, los programas generaron incentivos indeseados, de tal manera que, en la primera etapa, los terratenientes dividieron artificialmente sus predios para evitar la expropiación y, en la segunda etapa, vendieron los predios más aislados y de menor calidad. Por último, en ambas etapas —en especial en la primera— se crearon sistemas informales de propiedad al otorgar de manera incompleta los títulos de propiedad a los beneficiarios.

Las reformas agrarias de la segunda etapa, si bien tenían un énfasis marcado en aumentar la productividad de los beneficiarios, no lograron su cometido. Las reformas incrementaron los precios de la tierra debido a la baja oferta de tierras y al mayor poder de negociación de los propietarios vendedores. Además, las reformas estuvieron acompañadas de privatizaciones de los programas de asistencia técnica y de los servicios bancarios y otras empresas estatales fundamentales para promover el desarrollo rural. Esto debilitó a los beneficiarios y favoreció a los productores agrícolas empresariales con acceso al capital financiero (Kay 1998).

En Brasil, los altos precios de la tierra, la limitada información de los beneficiarios acerca de la calidad de la tierra y el bajo monto de los créditos otorgados a los beneficiarios obligaron a estos últimos a comprar tierras de mala calidad. Los grandes propietarios vendieron sus peores tierras y

conservaron las mejores; por ende, se redistribuyeron las tierras marginales. Dado que los beneficiarios tenían incentivos para adquirir tierras de bajos precios con el fin de maximizar el uso del crédito, compraron tierras de mala calidad, lejos de los mercados, sin vías de acceso y que carecían de sistemas de irrigación. El crédito, además, no fue suficiente para cubrir las inversiones agrícolas necesarias (Penciakova 2010).

11.5.2. Política de tierras en Colombia: distribución de la tierra y reformas agrarias

La distribución de tierras en Colombia, iniciada durante la Colonia y consolidada hasta principios del siglo XX, se basó desde el inicio en el concepto español de "morada y labor". El rey Fernando el Católico condicionó la asignación de tierras a las personas que habitaran y trabajaran la tierra. En años posteriores, se permitió la apropiación de baldíos tras el pago de una suma convenida para obtener un título válido. Estas regulaciones permitieron que, en el siglo XVI, las mejores tierras de los valles y de los altiplanos estuvieran apropiadas.

En 1777, se permitió la colonización de nuevas tierras, con el compromiso, por parte de los colonos, de sembrar y cultivar las tierras en un plazo fijo (Hirschmann, 1964). A partir de la década de 1780, los campesinos antioqueños emprendieron una colonización que partió desde Antioquia hacia el centro del país, buscando la apropiación de tierras para producción. La colonización antioqueña logró en casi un siglo, y de manera violenta, acabar con grandes latifundios y establecer una estructura de la propiedad más igualitaria en los departamentos de Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima (Díaz-Callejas 2002).

A lo largo del siglo XIX hubo varios intentos infructuosos de reforma agraria en Colombia. Luego de la firma del Acta de Independencia, Miguel de Pombo propuso una primera reforma agraria que buscaba dividir los resguardos en pequeñas parcelas que serían repartidas entre los indígenas para su explotación. Posteriormente, entre 1823 y 1824, el Congreso de la República aprobó cinco artículos que reglamentaban la titulación de predios baldíos, ofreciendo títulos legales de propiedad, sin costo alguno, a quienes hubieran "poseído tierras baldías con casa, labranza o crías de ganado sin título de propiedad".[14]

14 Artículo tercero del proyecto de ley aprobado por el Congreso el 19 de mayo de 1924.

Los resguardos indígenas y los bienes de la Iglesia fueron cubiertos por regímenes especiales que fueron abolidos en 1810 y en 1861, respectivamente. Ambos procesos fueron aprovechados por los grupos poderosos de la población, los cuales adquirieron la gran mayoría de los predios y consolidaron su dominio regional (Hirschmann 1964; Reyes 2009). La asignación de baldíos para sufragar el pago de las deudas de la guerra de Independencia creó nuevas élites de propietarios (Reyes 2009).

Pese al proceso continuo de asignación de tierras, a finales del siglo XIX e inicios del XX aún existían bastantes tierras disponibles para colonizar. La posibilidad de colonizar tierras alivió las tensiones sociales del siglo XIX al permitir a peones o aparceros colonizar tierras y convertirse en propietarios (Hirschmann 1964; Oquist 1980). Sin embargo, los grandes propietarios también se beneficiaron de los procesos de colonización (LeGrand 1994). De 1,3 millones de hectáreas baldías adjudicadas hasta 1881, solo 6000 fueron adjudicadas a agricultores y campesinos (Kalmanovitz 2003).

En la década de 1920, diversos factores económicos valorizaron la tierra e incentivaron la expansión de la producción agrícola, lo cual exacerbó la expulsión de colonos y tornó las disputas en conflictos violentos. Los baldíos del centro del país se terminaron de asignar y la frontera agrícola en la Región Andina se agotó (Hirschmann 1964; LeGrand 1994). La contracción del ingreso agrícola, debido a la caída en los precios del café, incentivó la migración de pequeños productores y el asentamiento en tierras privadas (Hirschmann 1964).

La escalada de los conflictos entre los colonos y terratenientes derivó en la promulgación de la Ley 200 de 1936 por parte del gobierno de López Pumarejo. Los objetivos de dicha ley fueron clarificar los títulos de propiedad, reglamentar condiciones para la expulsión de arrendatarios e inducir la explotación productiva de la tierra. Pese a las buenas intenciones de la ley, su diseño generó incentivos contrarios a los esperados. Los arrendatarios iniciaron procesos de impugnación de tierras contra los terratenientes, mientras los terratenientes renovaron la expulsión masiva de colonos, regidos por el temor de perder sus tierras (Hirschmann 1964; Oquist 1980; Binswanger, Deininger et al. 1995). Ello incentivó la conversión de muchas haciendas, antes intensivas en mano de obra, a ser intensivas en capital, expandiendo la producción ganadera en detrimento de la agrícola (Oquist 1980).

La Ley estuvo acompasada con políticas públicas destinadas a los grandes propietarios, con la provisión de créditos de la Caja Agraria y la protección de la Policía para evitar las invasiones (Oquist 1980). Esto condujo

a un aumento artificial y significativo de la productividad y contribuyó a concentrar la propiedad (De Janvry y Sadoulet 1993).

A pesar de las buenas intenciones del gobierno de López, la Ley 200 no logró su objetivo por cuatro razones. Primero, la ley estaba diseñada para corregir solo de manera parcial los problemas de la tierra en Colombia, dado que nunca se enfocó en corregir factores como la extensión de las propiedades ni en mejorar las técnicas de producción y la calidad de vida rural. Segundo, la expulsión masiva de colonos por parte de los grandes terratenientes limitó la efectividad de la ley. Tercero, Colombia no contaba con capacidad institucional que permitiera su implementación efectiva: los pocos jueces de tierras designados no estaban capacitados y no existía un ministerio de agricultura. Por último, la "Revolución en Marcha" de López fue frenada por los posteriores mandatos conservadores de finales de década de los cuarenta (Duff 1968).

Dos décadas después, el gobierno del presidente Alberto Lleras promulgó la Ley 135 de 1961, con el objetivo de llevar a cabo un intenso programa de Reforma Agraria. No obstante, las buenas intenciones de la ley nunca se tradujeron en una verdadera redistribución de la propiedad. Las tierras expropiadas eran en áreas aisladas y de mala calidad. Además, el número de tierras expropiadas estuvo muy por debajo de las metas establecidas. En 1972, se habían otorgado 123.000 títulos, frente a las 935.000 familias elegibles, y solo se había redistribuido el 1,5 % de las tierras de grandes predios (De Janvry y Sadoulet 1993). Dada la dificultad de los procesos de expropiación, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) se concentró en otorgar predios baldíos. De hecho, durante estos diez años, 85 % de sus acciones fueron la titulación de baldíos (Meertens 2005). El poder de los terratenientes logró frustrar este intento de reforma agraria (De Janvry y Sadoulet 1993; Meertens 2005), pese a que la productividad de la tierra durante la década de los sesenta en Colombia era bastante más alta en predios pequeños (Berry 1972). En 1972 se firmó el Pacto de Chicoral, en el cual se acordó el final de la reforma. Las políticas públicas a favor de los grandes propietarios y la titulación de baldíos en tierras de mala calidad para los campesinos persistieron en la década de los setenta y los ochenta.

A finales de los setenta se creó el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI- primera fase), bajo la coordinación del DNP, con el fin de modernizar la producción agrícola campesina en zonas de minifundio por medio de inversión en infraestructura, asistencia técnica y tecnificación de la producción de los pequeños agricultores. Las evaluaciones de la primera fase, que terminó en 1982, encontraron un efecto modesto del programa

sobre la producción y los ingresos campesinos. En 1982, el DRI obtuvo un nuevo financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial para continuar el programa y ampliar su cobertura a 350 municipios en 21 departamentos del país. En 1990, finalizada la segunda fase del DRI, se habían invertido 330 millones de dólares y los resultados obtenidos fueron bastante mejores en esta etapa del programa. A diferencia de la primera etapa, en la cual se invirtió la mayoría de recursos en infraestructura, en la segunda la prioridad fue el componente productivo. Sin embargo, los DRI no fueron una amenaza a la estructura de propiedad de la tierra, pues su objetivo nunca fue solucionar el problema de acceso a la misma (PNUD, 2011).

El Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), creado en 1983, buscó mitigar la violencia en ciertas zonas del país. Su prioridad era llevar instituciones públicas a zonas del país en las cuales el Estado estaba ausente y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones que fomentaran el desarrollo. El PNR fue evolucionando hasta convertirse en la Red de Solidaridad Social durante el gobierno de Ernesto Samper.

A pesar del buen desempeño de estos programas, el surgimiento del narcotráfico y su consolidación en los años ochenta concentraron aún más la propiedad en Colombia y generaron más expulsión de campesinos a zonas de colonización. El conflicto fue un retroceso a todos los intentos reformistas emprendidos por el gobierno en los últimos años, contribuyó a concentrar más la propiedad y consolidó la alta desigualdad en la estructura agraria (PNUD, 2011). Ello produjo cambios en la propiedad y en los precios. En el periodo comprendido entre 1970 y 1984 se presentó una descomposición de la gran propiedad y una consolidación de la mediana. Sin embargo, dicha tendencia se revirtió entre 1984 y 1994 (Meertens 2005). El área ocupada por predios pequeños pasó de representar el 23,1 % del área total cultivada en 1984, al 21,4 % en 1997, las fincas de tamaño medio pasaron de ocupar 30,5 % a 24,8 % en el mismo periodo, mientras que los grandes predios pasaron de ocupar 46,3 % a 53,8 % del territorio cultivado (Deininger, 2003b).

La tercera etapa del DRI, conocida como Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) comenzó en 1991. Si bien las primeras dos etapas del DRI fueron coordinadas por el gobierno nacional, en la tercera etapa se trasladaron las responsabilidades del programa a las entidades municipales, con el fin fomentar el desarrollo de los municipios más rezagados. Entre 1991 y 1996, el PDIC transfirió 641 millones de dólares para fomentar el desarrollo rural, más del doble de las metas establecidas al inicio del programa. De igual forma, se establecieron 12.000 convenios

entre el PDIC y los municipios; de nuevo, más del doble de lo inicialmente establecido.

En 1994, el gobierno nacional diseñó una nueva reforma con la expedición de la Ley 160 de 1994. A diferencia de las reformas anteriores, esta se basaba en mecanismos de mercado para la transferencia y no en la expropiación de tierras. Los campesinos elegibles debían identificar las tierras, negociar el precio e informar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) para proceder con la transacción. El Gobierno Nacional otorgaba un subsidio del 70 % para la compra. La meta de esta reforma era redistribuir un millón de hectáreas, pero los resultados fueron insuficientes (Deininger 1999). Desde 1993 hasta 2001 se entregaron 598.332 hectáreas y las acciones se concentraron en cuatro departamentos (Zapata y Arismendy 2003). Durante el predio comprendido entre 2002 y 2007, 53,4 % de las tierras asignadas por el Incoder se otorgaron con titulación de baldíos a colonos; 37,9 %, por titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes, y 5,6 %, por programas de reforma agraria (Helo, Ibáñez et al. 2008).

Las tres reformas agrarias que se llevaron a cabo en el siglo XX fueron poco efectivas. El mal diseño de las reformas, la creación de incentivos perversos, la debilidad institucional y la falta de programas complementarios son algunas de las causas de estos fracasos. Las reformas llevaron a una redistribución marginal de las tierras de buena calidad, una expansión de la asignación de baldíos ubicados cada vez en áreas más aisladas y un incremento en la informalidad de los derechos propiedad. Los incrementos en la producción agropecuaria y la reducción de la pobreza rural, principales objetivos de las reformas, no se alcanzaron.

En la actualidad, el desarrollo institucional del sector rural es bastante precario. Los programas como el DRI y el PNR desaparecieron y las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (UMATA) se encuentran debilitadas. Los programas y proyectos impulsados en los últimos años por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural carecen de articulación con un programa de desarrollo rural concreto y han ignorado la heterogeneidad entre regiones y grupos étnicos en el país (PNUD, 2011).

La política de desarrollo del país ha dado una mayor importancia al desarrollo urbano sobre el desarrollo rural (Leibovich et al., 2010). El modelo de desarrollo actual tiene características que impiden el progreso de las áreas rurales. En particular, la estructura de tenencia de la tierra se ha mantenido estática y no se ha progresado en la consolidación de

las instituciones rurales (PNUD 2011). Las políticas propuestas durante los últimos años para las zonas rurales no han logrado aminorar los conflictos por la tierra, los cuales se han intensificado a causa de las actividades ilícitas y los intereses de los grupos armados (PNUD, 2011). El programa Agro Ingreso Seguro es un ejemplo de estos procesos. La evaluación encuentra que los pequeños productores, que en promedio tienen menor calidad de vida, han tendido a ser excluidos de los recursos del programa (Econometría y Fedesarrollo 2009).

11.5.3. Acceso a la tierra: eficiencia vs. *equidad en Colombia*

El efecto de políticas para ampliar el acceso a la tierra sobre la eficiencia agregada depende de diversos factores que determinan la productividad de grandes y pequeños productores. No existe un consenso claro en la literatura económica acerca de la relación entre el tamaño de la tierra y la productividad agrícola. Por una parte, diversos estudios empíricos han encontrado una relación inversa entre el tamaño de la tierra y la productividad agrícola, incluso controlando por características no observables de la tierra y los agricultores. En contraste, otros estudios encuentran un efecto positivo del tamaño de la tierra sobre la productividad.

La teoría neoclásica predice que en mercados perfectos, la productividad marginal de los factores se iguala para todos los productores, mediante transferencias desde agentes menos productivos hacia agentes más productivos. Las imperfecciones en el mercado de factores causan una heterogeneidad en los precios sombra que enfrentan grandes y pequeños productores (Barrett, Bellemare et al. 2010). Dicha heterogeneidad explica las diferencias observadas en la productividad de grandes y pequeños productores. Por una parte, los grandes productores enfrentan costos de supervisión crecientes con la mano de obra, mientras que los pequeños productores evitan dichos costos, al hacer uso, principalmente, del trabajo familiar. Esta asimetría en los costos marginales del trabajo contratado resulta en una menor intensidad en el uso de trabajo y una mayor intensidad en el uso de tierra por parte de los grandes productores, lo cual se traduce en mayores rendimientos por hectárea para los pequeños productores intensivos en mano de obra (Feder 1985). Assunçao y Ghatak (2003) explican la relación inversa entre productividad y tamaño, con diferencias en los niveles de habilidad de los agricultores y la existencia de imperfecciones en el mercado de crédito. Los agricultores más hábiles se concentran en predios más pequeños, ya que las imperfecciones en el mercado de crédito les impiden acceder a tierras más grandes, y su alto

nivel de habilidad reduce los incentivos a ser asalariados en una finca grande e incrementa los incentivos para a trabajar su propia tierra.

En contraste, otros estudios encuentran una relación positiva entre el tamaño de la tierra y la productividad agrícola. Los avances tecnológicos en la producción agrícola requieren grandes inversiones para su implementación y crean economías de escala en algunos cultivos. Las posibilidades de adopción de nuevas tecnologías por parte de los pequeños productores dependen del funcionamiento de los mercados de crédito y riesgo, además de sus niveles de educación. Asimetrías en estos mercados y bajos niveles de educación de los pequeños propietarios pueden derivar en la adopción de tecnologías de producción exclusivas por parte de los grandes productores y la marginalización de los pequeños productores (Griliches 1964; Heltberg 1998). Asimismo, la agricultura extensiva y la existencia de grandes unidades de producción dificultan el acceso a la tierra por parte de una gran cantidad de campesinos, obligados a desarrollar su actividad económica en tierras marginales, generalmente improductivas, con altos niveles de erosión, alejadas de los mercados locales y ubicadas en zonas con carencias de infraestructura pública (Heltberg 1998). Lo anterior, sumado a las economías de escala que generan las nuevas tecnologías de producción, explica la reciente evidencia acerca de la relación positiva entre el tamaño de las fincas y la productividad agrícola.

La relación entre el tamaño de la tierra y la productividad agrícola depende de características específicas de las regiones y de los tipos de cultivo, ya que estos determinan las ventajas en eficiencia entre grandes y pequeños productores. En el anexo 4 de este capítulo se presenta un esquema en el que se describen las condiciones que determinan la eficiencia según el tamaño de la tierra. En lugares con una alta densidad de población, con tecnologías para la producción intensivas en trabajo y con deficientes tecnologías para la supervisión de trabajadores, la producción agrícola en pequeñas fincas resulta en mayores retornos por hectárea. Los lugares con estas características presentan una ventaja en el desarrollo de cultivos transitorios, debido a la flexibilidad de la mano de obra para ajustarse a la estacionalidad de las cosechas. Por el contrario, las grandes unidades de producción son más eficientes en lugares con baja densidad de población, alta disponibilidad de tecnologías para la producción agrícola intensiva en capital y altos niveles de capital humano. Estos lugares tienen una ventaja de eficiencia en la producción de cultivos permanentes y bienes con altas necesidades de procesamiento del producto recién cosechado (Deininger y Byerlee 2011).

Las grandes unidades de producción agrícola pueden surgir para atenuar la ineficiencia en la producción, causada por el acceso limitado al crédito y por la provisión deficiente de infraestructura pública. No obstante, la creación de grandes fincas en lugares con dichas características institucionales puede tener efectos negativos para el desarrollo económico (Deininger y Byerlee 2011). En algunos casos, porciones importantes de las grandes extensiones de tierra se mantienen inutilizadas (Helfand y Levine 2004). En otros, la concentración de la propiedad de la tierra crea élites de poder y genera distorsiones de política que retroalimentan las fallas de mercado y generan ineficiencias en la inversión pública, lo cual tiene consecuencias negativas sobre la productividad y el desarrollo económico (Vollrath 2007). Galor, Moav y Vollrath (2009) demuestran que la desigualdad en la distribución de la tierra está relacionada con menores inversiones en capital humano y menor desarrollo industrial de los países. Asimismo, Rajan y Ramcharan (2009) encuentran una relación negativa entre la desigualdad y el desarrollo del sistema bancario en Estados Unidos a principos del siglo xx. Por último, para Colombia se ha encontrado una relación positiva entre la concentración de la propiedad rural y la incidencia del conflicto armado (Ibáñez 2008).

En los últimos años los países en desarrollo han presentado un crecimiento sostenido en el tamaño de las fincas. Además de las fallas de mercado y las falencias en la provisión de bienes públicos por parte del Estado, dicho crecimiento se debe a la absorción de mano de obra por parte del sector industrial, la disponibilidad de tecnologías para monitorear la producción en grandes extensiones de tierra, el surgimiento de demanda de productos agrícolas con determinados estándares ambientales, la disponibilidad de tierra para la producción en lugares con una baja densidad de población y la entrada de inversionistas extranjeros para la producción de bienes agrícolas de exportación en algunos países de América Latina y África (Deininger y Byerlee 2011).

En Colombia, el sector agrícola tiene un carácter bimodal, compuesto por un sector de agricultores dedicado a la producción de bienes para el consumo interno, en extensiones de tierra relativamente pequeñas y con acceso limitado a créditos y tecnologías modernas de producción (Leibovich, Perfetti et al. 2010). Existen pocos estudios sobre la relación entre tamaño del predio y productividad en Colombia. Berry (1972) analiza información agrícola para Colombia en 1960 y encuentra que, para predios de más de cinco hectáreas, el rendimiento por hectárea decrece con el tamaño de la tierra, mientras el producto por trabajador aumenta. Dicha relación negativa se mantiene pese a que las inversiones de capital

para la producción agrícola se encuentran concentradas en los predios más grandes (Berry, 1972). Leibovich et al. (2010) encuentran que, para una muestra de la línea de base de la evaluación de Agro Ingreso Seguro en 2007, la productividad aumenta con el tamaño de los predios; asimismo, encuentran que la asistencia técnica y el acceso a créditos tienen un efecto positivo sobre productividad agrícola.

Con el fin de explorar si los incrementos en la equidad se dan en detrimento de la eficiencia, se lleva a cabo un análisis con base en la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA). La relación entre eficiencia en la producción agrícola y tamaño de los predios se puede presentar por dos canales: el tamaño de los predios puede estar relacionado con un uso más eficiente por hectárea explotada y el tamaño de los predios puede estar relacionado con el porcentaje de predios que no se explota. Ambos canales se analizan a continuación.

Las estadísticas descriptivas de la ENA para el periodo comprendido entre 2007 y 2009 se presentan en el cuadro 11.15. El análisis se basa en los principales cultivos transables y no transables de Colombia[15] y la producción pecuaria (los datos corresponden al segundo semestre de cada año). Los predios agropecuarios tienen un tamaño promedio de 35 hectáreas. Las explotaciones son manejadas mayoritariamente por hombres (80 % de las explotaciones), pero la participación de las mujeres creció levemente entre 2007 y 2009. Solo 1 % de las explotaciones tiene el carácter de persona jurídica, es decir, son manejadas por una empresa formalmente constituida. Sin embargo, la participación de las personas jurídicas se incrementó en 50 % entre 2007 y 2009.

El área de las explotaciones agropecuarias de los cultivos permanentes es 20 % más grande que el área de las explotaciones dedicadas a la producción de cultivos transitorios. Los cultivos permanentes no transables presentan mayor producción por lote y mayor rendimiento por hectárea. Con un área promedio de 20 hectáreas, las explotaciones agropecuarias transables son, en promedio, más pequeñas que las dedicadas a los cultivos no transables.

El cuadro 11.16 presenta una primera aproximación a la relación entre tamaño de los predios y productividad agrícola. Para los cultivos de bienes no transables, el rendimiento por hectárea de los cultivos transitorios parece disminuir a medida que se incrementa el tamaño de las explotaciones

15 Los cultivos analizados incluyen cacao, frutales, palma, panela, plátano, algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, trigo, yuca, azúcar, café y banano de exportación.

Cuadro 11.15. Estadísticas descriptivas de la ENA

Media (desv, Est)	Toda la muestra*	2007-II	2008-II	2009-II	No exportables		Exportables****
					Permanentes**	Transitorios***	
Producción (ton)	7,82	7,16	8,53	7,82	12,38	7,38	4,40
	(74,33)	(65,32)	(71,85)	(84,82)	(83,77)	(36,08)	(128,75)
Área cosechada (ha)	1,51	1,42	1,68	1,43	2,07	1,32	1,64
	(12,97)	(5,49)	(21,27)	(5,47)	(27,87)	(6,15)	(3,47)
Rendimiento (ton/ha)	6,08	6,03	5,66	6,54	7,57	6,91	1,35
	(7,68)	(7,48)	(7,55)	(7,97)	(8,00)	(7,80)	(4,39)
Área de explotación (ha)	35,02	25,88	30,38	49,12	44,81	36,65	19,83
	(290,53)	(151,23)	(191,06)	(442,08)	(335,47)	(299,72)	(196,40)
Productor persona jurídica	0,9 %	0,7 %	0,8 %	1,1 %	1,3 %	0,8 %	0,7 %
Productor mujer	19,4 %	17,6 %	20,6 %	20,0 %	18,2 %	20,4 %	17,5 %
Productor hombre	79,7 %	81,6 %	78,6 %	78,9 %	80,4 %	78,8 %	81,8 %
Observaciones	271,309	90,352	89,444	91,513	51,370	166,709	53,178

* Incluye cacao, frutales, palma, panela, plátano, algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, trigo, yuca, azúcar, café y banano de exportación.

**Incluye cacao, frutales, palma, panela, plátano.

***Incluye algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, trigo y yuca.

****Incluye azúcar, café y banano de exportación.

Fuente: cálculos de los autores con base en ENA 2007-2009 (segundos semestres).

agropecuarias. Los cultivos permanentes no transables parecen exhibir un comportamiento no lineal. Si bien la productividad disminuye hasta el cuarto quintil del tamaño del predio, el quinto quintil presenta el mayor rendimiento por hectárea. De otro lado, el rendimiento promedio por hectárea de los cultivos transables se incrementa a medida que aumenta el tamaño de las explotaciones agropecuarias. De hecho, el rendimiento por hectárea en el último quintil es más del doble del rendimiento por hectárea en el penúltimo quintil.

El cuadro 11.16 muestra que la relación entre el tamaño de la tierra y la productividad agrícola es no lineal. Es decir, no parece existir una relación creciente, decreciente o en forma de *U* entre estas dos variables. Con el fin de capturar estas no linealidades y no imponer una estructura rígida en la estimación, se estiman relaciones no paramétricas entre el tamaño de los predios y la productividad. Los resultados de las estimaciones para todos los cultivos, los cultivos transitorios, los cultivos permanentes sin café y todos los cultivos permanentes se presentan en los gráficos 11.8

Cuadro 11.16. Productividad por quintil del tamaño del predio-media y desviación estándar

	Todos	No transables		Transables***
Tamaño predio		**Transitorios***	**Permanentes****	
Quintil 1	7,34	7,92	7,51	1,19
	(8,06)	(8,28)	(7,23)	(1,48)
Quintil 2	6,40	7,42	7,22	1,18
	(7,71)	(8,08)	(7,77)	(0,88)
Quintil 3	5,73	6,94	7,00	1,28
	(7,40)	(7,73)	(7,77)	(3,23)
Quintil 4	5,64	6,84	7,02	1,46
	(7,53)	(7,50)	(8,24)	(5,02)
Quintil 5	6,14	6,16	8,24	3,26
	(9,34)	(6,57)	(9,06)	(15,12)

*Incluye algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, trigo y yuca.

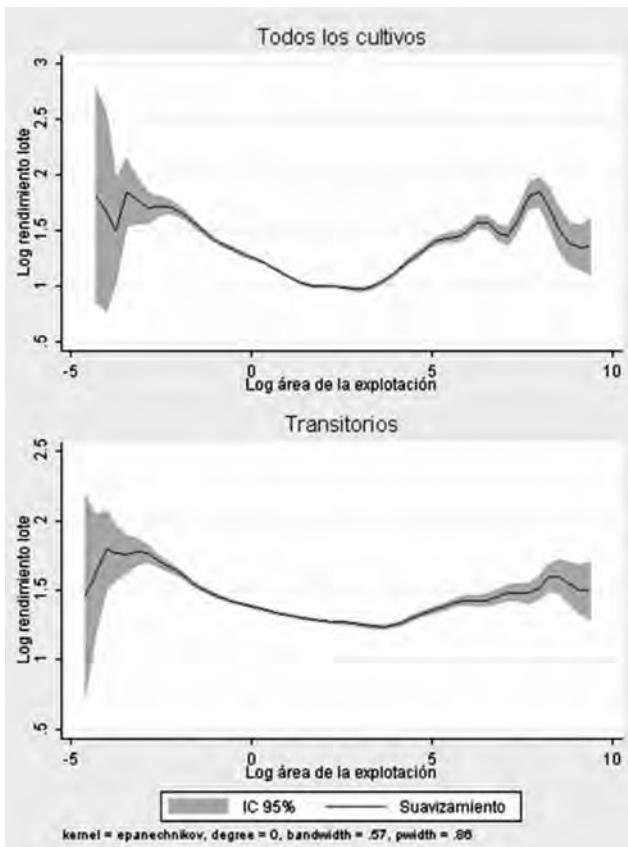
* *Incluye cacao, frutales, palma, panela, plátano.

***Incluye azúcar, café y banano de exportación.

Fuente: cálculos de los autores con base en ENA 2007-2009 (segundos semestres).

y 11.9. Estos gráficos confirman que existe una relación no lineal entre el tamaño de la tierra y el rendimiento por hectárea para todos los cultivos estudiados. En las explotaciones agrícolas más pequeñas se observa una relación negativa entre el tamaño de la tierra y el rendimiento por hectárea. Dicha relación se vuelve positiva conforme aumenta el tamaño de la tierra, y vuelve a ser negativa para las explotaciones más grandes de la muestra. Esta figura es particularmente clara en el caso de los cultivos permanentes, en los cuales se observa una relación negativa para explotaciones menores a 5 hectáreas, una relación positiva para explotaciones

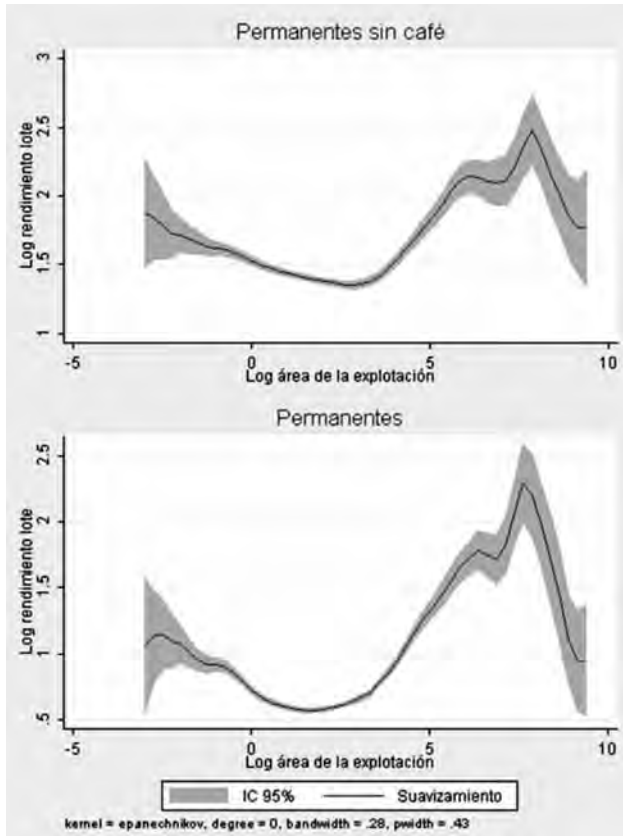
Gráfico 11.8. Estimaciones no paramétricas de la relación entre tamaño de la tierra y productividad: todos los cultivos y cultivos transitorios



Transitorios incluyen algodón, arroz, cebada, frijol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, trigo y yuca.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENA 2007/9 (segundos semestres)

Gráfico 11.9. Estimaciones no paramétricas de la relación entre tamaño de la tierra y productividad: cultivos permanentes



Permanentes incluyen azúcar, café, banano de exportación, cacao, frutales, palma, panela, plátano.

Fuente: Cálculos de los autores con base en ENA 2007/9 (segundos semestres).

entre 5 y 2.000 hectáreas y nuevamente una relación negativa cuando las explotaciones agrícolas superan las 2.000 hectáreas. Para los cultivos transitorios, se observa una relación negativa entre el tamaño de la tierra y el rendimiento en áreas menores a 39 hectáreas y una relación positiva, aunque de menor magnitud, en áreas superiores. Las gráficas muestran que los mayores rendimientos por hectáreas para los cultivos transitorios se encuentran en predios pequeños, mientras que los cultivos permanentes presentan los niveles más altos de productividad en explotaciones más grandes. Lo anterior es consistente con lo propuesto por Deininger y Byerlee (2011).

Los predios de mayor tamaño tienen un mayor porcentaje de área sin explotar (cuadro 11.17). Un incremento del 10 % en el tamaño de la explotación agropecuaria aumenta en 0,2 puntos el porcentaje del área sin explotar. Ello implica que un incremento en el tamaño de los predios reduciría la producción agropecuaria.

Todo lo anterior significa que la relación inversa entre eficiencia y equidad de una política de redistribución de tierras no es clara. Por un lado, la relación entre tamaño de la tierra y productividad es no lineal, de tal manera que para predios pequeños un aumento en el tamaño reduce la

Cuadro 11.17. Estimación porcentaje de predio sin explotar

Variables	Porcentaje de tierra sin usar
Log área de la explotación	0,023***
	(0,002)
Log área explotación ^2	-0,001**
	(0,000)
Log informalidad	0,024***
	(0,005)
Log densidad población	-0,008
	(0,005)
Log inv. agropecuaria pc	-0,002
	(0,003)
Log inv. transporte pc	-0,002
	(0,004)
Log crédito lag	-0,007**
	(0,004)
Personería jurídica	-0,004
	(0,016)
Constante	0,399***
	(0,038)
Observaciones	89886
R-cuadrado	0,011
FE UPM año	x

Errores estándar con *cluster* de UPM y año

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: cálculos de los autores con base en ENA 2007-2009.

productividad, mientras que para los predios grandes un incremento en el tamaño está asociado con una mayor productividad. Por otro lado, los predios grandes dejan un porcentaje más alto del predio sin explotar. Además, la distribución desigual de la tierra tiene efectos sobre el desarrollo económico que van más allá de la productividad agrícola, tal como se discutió anteriormente.

11.6. Conclusiones y recomendaciones de política

La pobreza rural en Colombia es alta y las dinámicas de las últimas décadas han generado un incremento en la brecha entre la población urbana y rural. En 2010, una de cada dos personas rurales estaba por debajo de la línea de pobreza. La comparación con la población vulnerable del país revela, además, que la población rural está en peores condiciones, lo cual implica que el riesgo de caer en pobreza tras choques inesperados es bastante más alto para la población rural que para la población urbana. Por ende, diseñar políticas para disminuir la pobreza rural reduciría significativamente los índices de pobreza de Colombia. Estas políticas deben llevarse a cabo con un conocimiento riguroso de las condiciones económicas de la población rural. Este capítulo contribuye en este sentido.

La distribución de la propiedad en Colombia es altamente concentrada: en 2011, el Gini de predios alcanzó un valor de 0,87. La informalidad en la propiedad de la tierra es frecuente y recae principalmente en la población rural de bajos ingresos. El acceso a la tierra, bajo cualquier estructura de tenencia, beneficia al 42 % de los hogares rurales y el tamaño promedio de los predios es de 9,3 hectáreas. Además, el arrendamiento no es una alternativa frecuente.

Los mercados de tierras cumplen un papel importante para asegurar el acceso a la tierra de la población rural. Los mercados de tierras parecen ser dinámicos, pero segmentados y con una alta preponderancia de contratos informales. Si bien la herencia es el principal mecanismo para acceder a la tierra, la compra de tierras es también importante. La segmentación de la tierra implica que las compras de predios pequeños se llevan a cabo entre pequeños productores. Para los mercados de arrendamiento, las transacciones se llevan a cabo entre círculos de confianza y los contratos son, por lo general, informales y con una alta incertidumbre acerca de la terminación.

La pobreza rural, la tenencia de la tierra y la estructura de tenencia parecen estar relacionadas. Primero, la tenencia de tierra y el bienestar de los hogares rurales se correlacionan positivamente. Para los tenedores de

tierra, los propietarios formales exhiben un mayor consumo agregado. Segundo, la similitud en el bienestar de los hogares propietarios y arrendatarios parece sugerir que el acceso a la tierra, más que la propiedad, es determinante del bienestar. Por último, las decisiones de producción están relacionadas con la estructura de tenencia de la tierra. Los propietarios formales obtienen más créditos, invierten con mayor frecuencia y le dedican más tiempo a trabajar en sus predios. Por otro lado, los propietarios informales se concentran con mayor frecuencia en la producción de cultivos transitorios.

Las experiencias de las reformas agrarias en América Latina, incluida Colombia, no son positivas. En pocos casos, la producción agropecuaria ha aumentado tras la puesta en marcha de reformas agrarias, ya sea bajo un esquema tradicional o con base en mecanismos de mercado. Además, el traspaso incompleto de los derechos de propiedad a los beneficiarios de las reformas ocasionó un incremento en la informalidad de los derechos de propiedad. Sin embargo, las reformas parecen haber debilitado el poder de algunos grupos de terratenientes e impulsado la modernización de algunos grandes y medianos propietarios. El poco éxito de las reformas se puede explicar, entre muchos otros factores, por la carencia de programas complementarios y por la restricción del acceso a los mercados financieros.

No es claro si aumentar la equidad en la distribución de la tierra puede reducir la producción agropecuaria. Las estimaciones no paramétricas para los rendimientos de la producción agropecuaria no son concluyentes, pero el porcentaje del área explotada disminuye conforme aumenta el tamaño de los predios.

Es importante resaltar que las rigideces en los mercados de tierras implican que, para aumentar el acceso a la tierra, se necesita una intervención directa del Estado. Sin embargo, las políticas de acceso a la tierra en América Latina se han concentrado más en dar acceso a la tierra a través de programas de reforma agraria, que en mejorar la competitividad de los beneficiarios (De Janvry y Sadoulet, 2002).

Las recomendaciones de política de los párrafos siguientes se concentran en discutir tres temas: las políticas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad de la población rural, el acceso a la tierra y el incremento en la eficiencia productiva. Antes de discutir las recomendaciones específicas de política, es importante resaltar que las políticas de reducción de la pobreza rural deben ir más allá de la asignación y formalización de tierras. Los resultados de este documento muestran, por un lado, que existen

diferentes caminos para incrementar el ingreso de la población rural y, por el otro, que acceder a la tierra no es un paso suficiente para salir de la pobreza. Asignar un énfasis excesivo en la producción rural y en el acceso a tierras puede desviar la atención sobre otro tipo de políticas que también son importantes y no están necesariamente atadas a la producción agropecuaria. Si bien el énfasis de este documento era el acceso a la tierra, se plantearán algunos temas que consideramos que se deben profundizar en estudios posteriores y abordar en el diseño de políticas públicas.

Se debe discutir, además, la relación entre pobreza rural y migración hacia áreas urbanas. Es claro que la migración hacia áreas urbanas es una estrategia válida para reducir la pobreza rural. Sin embargo, la reciente migración de la población desplazada ha mostrado que el proceso de asimilación de las ciudades ha sido lento y ha ido en detrimento de la población pobre urbana. La expansión de la oferta laboral como resultado de esta migración ha conllevado una reducción en los salarios de los trabajadores informales y una expansión del sector informal (Calderón e Ibáñez 2009). No es deseable que la migración hacia áreas urbanas se convierta en un mecanismo de trasladar la pobreza hacia estas áreas.

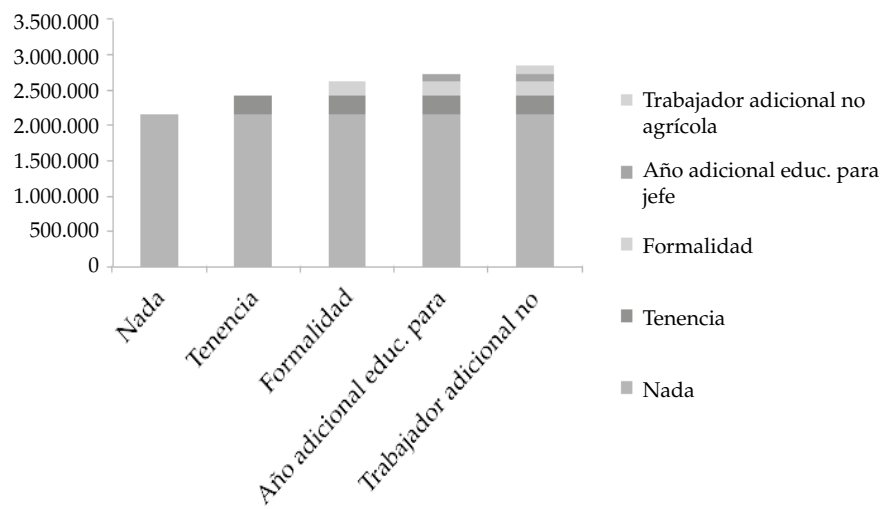
El contexto institucional y el conflicto aún vigente son retos para la puesta en marcha de las políticas de acceso a la tierra y desarrollo rural. Las instituciones nacionales y locales responsables de estos temas han sido debilitadas durante los últimos años. Si bien el gobierno nacional actual está comprometido con su fortalecimiento, esto será un proceso largo. La debilidad de las instituciones y conflicto vigente pueden convertirse en un obstáculo para la puesta en marcha de estas políticas. Por ende, es importante focalizar los programas primero en regiones con bajos índices de violencia y, una vez estén afinados, expandirlos a las regiones más difíciles.

La debilidad institucional se ha traducido en una carencia grave de cifras sobre la producción agropecuaria en Colombia. Desde hace 40 años no se realiza un Censo Agropecuario, y la Encuesta Nacional Agropecuaria tiene deficiencias en el marco muestral y en el cuestionario. Es de gran importancia fortalecer los procesos de recolección de datos, puesto que son fundamentales para el diseño y la planeación de políticas y programas. El Censo Agropecuario que se está llevando a cabo durante el 2014 es una oportunidad para fortalecer los otros instrumentos de recolección de datos.

• Reducción de la pobreza y de la vulnerabilidad rural

Los resultados del estudio registrados en este capítulo muestran que la expansión de la educación, la participación en los mercados laborales no agrícolas y la puesta en marcha de sistemas de protección social son esenciales para reducir la pobreza rural. El gráfico 11.10 muestra que la tenencia de la tierra y la propiedad formal están relacionadas con un incremento en el consumo de $472.000 anuales. Aumentar en un año la educación y tener un miembro adicional vinculado al mercado laboral no agrícola están relacionados con un consumo adicional de $87.000 y $136.000 respectivamente. Estas dos últimas cifras no son despreciables, máxime si se considera que el promedio de años de educación en la zonas rurales es de un poco más de cinco años y los trabajos no agrícolas pueden ser en muchos casos precarios. Por otro lado, el estudio muestra que la vulnerabilidad de la población rural es más alta que la denominada "población vulnerable" en el país. Dado lo anterior, sería deseable que el acceso y el uso de la tierra para la población rural se acompañen de políticas para ampliar la cobertura y la calidad de la educación rural, del fortalecimiento de los mercados laborales rurales no agrícolas y de un sistema de protección que se adecúe a las realidades de las áreas rurales. Las recomendaciones provistas sobre estos temas en el capítulo 4 ("Calidad

Gráfico 11.10. Relación del consumo con la tierra, mercados laborales no agrícolas y educación



Fuente: Cálculos de los autores con base en ECV (2008) y ECV (2010).

de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuesta"), el capítulo 5 ("Formación para el trabajo en Colombia") y el capítulo 7 ("Gasto público y movilidad y equidad social") son de especial importancia para reducir la pobreza rural. Además, es importante diseñar una pensión para la población rural que no ha cotizado a lo largo de su vida y que ahora es sumamente vulnerable. Esta pensión podría ser menor a un salario mínimo y se podría otorgar a personas de Sisbén 1 y 2 en las áreas rurales. El tema pensional rural no fue abordado en este estudio y consideramos que se debería estudiar mejor la posibilidad de otorgar una pensión rural similar a la que se ha implementado en Brasil y Perú.

• Acceso a la tierra

El acceso a la tierra de la población rural se puede promover por medio del mercado de tierras y la asignación directa de tierras. Ambas alternativas se discuten a continuación. Antes de abordar las recomendaciones puntuales, es importante enfatizar que los programas de reforma agraria y titulación de predios se deben acompañar de políticas para reducir las desventajas de los pequeños productores. Es importante diseñar regulaciones para dinamizar los mercados de seguros agrícolas, ampliar la oferta de créditos para pequeños productores, fortalecer el sistema de asistencia técnica, proveer bienes públicos complementarios a los procesos productivos y apoyar los procesos de comercialización.

El mercado es un mecanismo importante para el acceso a la tierra. Sin embargo, las imperfecciones del mercado, los altos costos de transacción, el restringido acceso a los mercados financieros y el bajo ingreso de la población rural limitan esta posibilidad. Las recomendaciones siguientes buscan reducir estos problemas.

1. Definir un impuesto a la tierra para incentivar a los propietarios que no la explotan a venderla a productores más eficientes. Es importante anotar que los impuestos revisten varias dificultades en la práctica. En primer lugar, dado el poder político de los grandes terratenientes, las tasas de los impuestos no han sido suficientemente altas para incentivar la venta de tierras (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990; Skinner 1991). En segundo lugar, los impuestos han generado incentivos para la subdivisión artificial de la tierra y una evasión de impuestos difícil de identificar (Shearer, Lastarria-Cornhiel et al. 1990). En tercer lugar, los impuestos aumentan la variabilidad del ingreso de los productos agropecuarios debido a la alta incertidumbre de la producción agropecuaria. Esto implica que los impuestos a la tierra

imponen un costo importante cuando suceden choques y los mercados de aseguramiento no existen o tienen baja cobertura, debido a que el impuesto no se ajusta a la caída del ingreso producida por el choque (Skinner 1991; Deininger 2003a). Por último, los costos administrativos de los impuestos son elevados.[16] Esto ha implicado que en la práctica los impuestos no han sido efectivos para incentivar la transferencia de la tierra. Pese a lo anterior, los impuestos pueden ser un instrumento que incentive a ciertos propietarios a vender sus propiedades y genere recursos fiscales. Para evitar los problemas anteriores, se debe:

a. Establecer un tributo sencillo con una sola tasa para evitar las complicaciones y la potencial corrupción que implicaría calcular impuestos de acuerdo con el valor de la tierra.

b. Definir una exención del impuesto a la tierra para propietarios pequeños. Con esto se evita que los productores pequeños que no están asegurados sufran problemas de liquidez cuando enfrenten choques de producción. Además, los costos administrativos de estos impuestos para los predios pequeños son elevados (Deininger 2003a).

c. Actualizar el catastro de los municipios. Aunque la actualización implica en el futuro más recursos fiscales para los municipios, la inversión inicial es alta y el recaudo es incierto. El gobierno nacional podría definir instrumentos para financiar la actualización de los catastros.

d. Centralizar la administración del impuesto de tal manera que la actualización del catastro y la recolección del impuesto sean responsabilidad del gobierno nacional, pero la definición de las tasas sea responsabilidad de los municipios, tal como lo estipula la Constitución Nacional, y los recursos se transfieran a los municipios. De esta manera, se previene que las élites locales presionen por bajas tasas impositivas y una recolección ineficiente.

e. Eliminar el impuesto por ganancia ocasional para la venta de tierras. Al definir un impuesto a la tierra y un impuesto de ganancia ocasional por la venta, el incentivo para vender la tierra por el primer impuesto se contrarresta con el desincentivo a hacerlo que significa el segundo.

16 Por ejemplo, en Bangladesh, el costo por peso recogido era siete veces más alto que para el promedio de otros impuestos (Skinner, 1991).

2. Consolidar el banco de tierras que está bajo la responsabilidad del Fondo Nacional Agrario. Este fondo es fundamental para dinamizar los mercados de tierras, movilizar los baldíos que está recuperando el gobierno nacional y restituir las tierras para la población desplazada que así lo desee. El gobierno nacional puede incorporar al banco actual tierras compradas a grandes propietarios en zonas consideradas estratégicas para el desarrollo rural.

3. Diseñar créditos estatales de largo plazo para financiar la compra de tierras de pequeños productores. Se puede considerar un subsidio al crédito para los pequeños productores. Un obstáculo importante para los pobladores sin tierra de las áreas rurales es la imposibilidad para acceder a los mercados financieros. Los créditos a largo plazo pueden ser un mecanismo para que los pobladores compren tierras que destinen a la producción agrícola. Estos créditos deben ir acompañados de seguros de cosecha que reduzcan el riesgo de la producción agrícola. De esta manera, se incentiva a la población rural a invertir en cultivos de altos retornos y a solicitar créditos.

4. Promover el arrendamiento de tierras. El arrendamiento es un mecanismo para que productores eficientes puedan explotar tierras sin necesidad de ser propietarios. Además, pueden ser un punto de entrada para que luego se conviertan en propietarios (De Janvry y Sadoulet, 2002). Para promover el arrendamiento de tierras es necesario:

    a. Fortalecer los derechos de propiedad para reducir la incertidumbre de los propietarios al arrendar la tierra.

    b. Eliminar la posibilidad de otorgar títulos de propiedad a arrendatarios tras un tiempo de explotación. Esto reduce la oferta de tierras para el arrendamiento debido al miedo a perder las tierras.

    c. Diseñar mecanismos de resolución de conflictos.

    d. Diseñar sistemas de información de mercados que otorguen información sobre los precios de arrendamiento.

La asignación directa de tierras es una alternativa adicional. En el caso de Colombia, el gobierno nacional está en proceso de recuperar una cantidad importante de terrenos baldíos que fueron ilegalmente apropiados y que serán otorgados a la población desplazada. Estos predios recuperados por el Estado se pueden asignar de manera directa a través de programas de reforma agraria. Sin embargo, es importante que no se

cometan los errores de reformas agrarias anteriores. Algunas recomendaciones importantes son:

1. Asignar predios solo en regiones con una buena calidad de la tierra y con una oferta sólida de bienes públicos.
2. Eliminar la figura de la asignación de tierras por mecanismos de mercados que está vigente en la actualidad. Estos mecanismos no han sido exitosos en los países en los que se han implementado. Es preferible fortalecer la asignación directa.
3. Otorgar los predios con títulos formales de propiedad. El Estado puede asumir los costos de los procesos de formalización.
4. Escoger adecuadamente a los beneficiarios, quienes deben tener habilidades agrícolas. Los programas de reforma agraria que se han llevado a cabo por razones de equidad o restitución de víctimas, como en Sudáfrica, no han sido exitosos.
5. No imponer restricciones en las transacciones de tierras para los beneficiarios. Las anteriores reformas no permitían que los beneficiarios arrendaran o vendieran la tierra. Esto no evitó las transacciones e incentivó la informalidad en la propiedad de la tierra.
6. Acompañar los programas de reforma agraria con programas complementarios y acceso a créditos.
7. Diseñar programas de titulación de predios para los actuales propietarios informales de predios. Tal como se mostró en la sección 11.3, un alto porcentaje de la población rural cuenta con títulos informales de propiedad. Se deben llevar a cabo programas de titulación de predios, principalmente en regiones con una alta informalidad, para reducir los costos. Estos programas se podrían hacer con una reducción de los costos de titulación, así:
    a. Implementar registros móviles para llevar a cabo los procedimientos notariales y de registro.
    b. Subsidiar y/o permitir el pago en cuotas de los costos requeridos en los procedimientos de titulación de baldíos (p. ej. medición de predios, delimitación de linderos, etc.). Dichas actividades son realizadas por el Incoder y sus costos son financiados por los propietarios de los predios. Se puede otorgar el título formal del predio cuando se hayan cancelado todas las cuotas.

c. Subsidiar y/o permitir el pago en cuotas de los costos notariales y los costos de registro. Se puede otorgar el título formal del predio cuando se hayan pagado todas las cuotas.

d. Implementar amnistías tributarias para permitir el saneamiento de los predios.

REFERENCIAS

Assuncao, J. (2006). L*and reform and landholdings in Brazil.* U.-W. R. P. No. 2006/137.

Assuncao, J. J., & Ghatak, M. (2003). Can unobserved heterogeneity in farmer ability explain the inverse relationship between farm size and productivity.*Economic Letters, 80*(2), 189-194.

Banerjee, A. V., Gertler, P. J., & Maitreesh, G. (2002). Empowerment and efficiency: tenancy reform in West Bengal. *Journal of Political Economy, 110*(2), 239-280.

Bardhan, P., & Mookherjee, D. (2011).Subsidized Farm input programs and agricultural performance: a farm level analysis of West Bengal's green revolution, 1982-1995. *American Economic Journal: Applied Economics, 3*,186-214.Barraclough, S.L. (1999). *Land reform in developing countries: the roles of the state and other actors.* UNRISD Discussion Paper No. 101.

Barrett, C. B., Bellemare, M. F., & Hou, J. (2010). Reconsidering conventional explanations of the inverse productivity-size relationship. *World Development, 38*(1), 88-97.

Barrett, C. B., Reardon, T., & Webb, P. (2001). Nonfarm income diversification and household living strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications.*Food Policy, 26*(4), 315-331.

Berry, A. (1972).Farm size distribution, income distribution, and the efficiency of agricultura production.*American Economic Review, 62*(2), 403-406.

Besley, T., & M. Ghatak. (2010). *Property rights and economic development*. Elsevier.

Binswanger, H.,&Deininger, K. (1995). *Power, distortions, revolt and reform in agricultural land relations.*Vol I. Elsevier Science. III.

Boucher, S. B., Carter, M. R., & Guirkinger, C. (2008). Risk rationing and wealth effects in credit markets: theory and implications for agricultural development. *American Journal of Agricultural Economics, 90*(2), 409-423.

Boucher, S. R., & Barham, B. L. (2005). The impact of "market-friendly" reforms on credit and land markets in Honduras and Nicaragua. *World Development, 33*(1), 107-128.

Calderón, V., & Ibáñez, A. M. (2009). Labor market effects of migration-related supply shocks: evidence from internal refugees in Colombia. Bogotá: Uniandes.

Camacho, A. (2008). Stress and birth weight: evidence from terrorist attacks. *American Economic Review, 98*(2), 511-515.

Carter, M. R., & Barham, B. L. (1996). Level playing fields and laissez faire: postliberal development strategy in inegalitarian agrarian economies. *World Development, 24*(7), 1133-1149.

Conning, J. H., & Robinson, J. A. (2007). Property rights and the political organization of agriculture. *Journal of Development Economics, 82*, 416-447.

De Janvry, A., & Sadoulet, E. (2002). *Land reforms in Latin America: ten lessons toward a contemporary agenda*. World Bank's Latin American Land Policy Workshop, Pachuca, Mexico, June 14th 2002.

Deininger, K. (1999). *Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa*. Washington: World Bank.

Deininger, K. (2003a). *Land policies for growth and policy reduction*. Washington: World Bank.

Deininger, K. (2003b). Reforma agraria y mercados de tierra en Colombia: Los impactos en la equidad y eficiencia. *Planeación & Desarrollo XXXIV*.

Deininger, K., & Ayalew, D. (2008). Rural land certification in Ethiopia: process, initial impact and implications for other African countries. *World Development, 36*(10), 1786-1812.

Deininger, K., & Byerlee, D. (2011). T*he rise of large farms in land abundant countries : do they have a future?* Policy Research Working Paper Series, The World Bank.

Deininger, K., & Jin, S. (2007). *Efficiency and equity impact of rural land rental restrictions: evidence from India.* World Bank Policy Research Working Paper No. 4324.

Díaz-Callejas, A. (2002). *Colombia y la Reforma Agraria - Sus Documentos Fundamentales.* Cartagena, Colombia.

Duff, E. A. (1968). *Agrarian Reform in Colombia*. New York: Frederick A. Praeger, Publishers.

Econometría y Fedesarrollo. (2009). D*efinición de la metodología, indicadores y medición de la línea de base para la evaluación de impacto y monitoreo del Programa Agro Ingreso Seguro.* Informe final ajustado, Sisdeval. DNP - SINERGIA.

Feder, G. (1985). The relation between farm size and farm productivity: The role of family labor, supervision and credit constraints.*Journal of Development Economics, 18*(2-3), 297-313.

Fernández, M., & Ibáñez, A. M. (2011). *Adjusting the labor supply to mitigate violent shocks: evidence from rural Colombia.* Policy Research working paper; WPS 5684.

Ferreira, F. H. G. & Meléndez, M. (2014). Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010. En M. Meléndez, & A. Montenegro, M*isión para la movilidad social y la equidad en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Galor, O., & Moav, O. (2009). Inequality in land ownership, the emergence of human-capital promoting institutions, and the great divergence. *Review of Economic Studies, 76*(1), 143-179.

Griliches, Z. (1964). Research expenditures, education, and the aggregate agricultural production function. *The American Economic Review, 54*(6), 961-974.

Helo, J., & Ibáñez, A. M.(2008). *La informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Informe final presentado a USAID*. Bogotá, Universidad de los Andes.

Heltberg, R. (1998). Rural market imperfections and the farm size-- productivity relationship: Evidence from Pakistan. *World Development, 26*(10), 1807-1826.

Hirschmann, A. (1964). *Estudios sobre política económica en América Latina (En ruta hacia el progreso).* Madrid: Aguilar.

Ibáñez, A. M. (2008). *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza.* Bogotá: Ediciones Uniandes.

IGAC & CCI. (2002). *Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia.* Bogotá: IGAC.

Instituto Geográfico Augustin Codazzi, CEDE. (2011). *Gran atlas de la propiedad rural* Bogotá; IGAC-CEDE. Helfand, S. M., & Levine, E. S. (2004). Farm size and the determinants of productive efficiency in the Brazilian Center-West. *Agricultural Economics, 31*(2-3), 241-249.

Jacoby, H. J., & Minten, B. (2007). Is land titling in Sub-Saharan Africa Cost-Effective? Evidence from Madagascar. *World Bank Economic Review, 21*(3), 461-485.

Janvry, A. (1981). The role of land reform in economic development: policies and politics. *American Journal of Agricultural Economics, 63*(2), 384-392.

Janvry, A., & Sadoulet, E. (1993). Path-dependent policy reforms from land reform to rural development in Colombia. En K. Hoff, A. Braverman & J. Stiglitz, *The Economics of Rural Organization: Theory, Practice, and Policy.* Johns Hopkins University Press.

Janvry, A., & Sadoulet, E. (2002). *Land reforms in Latin America: The lessons toward a contemporary agenda.* Documento preparado para World Bank's Latin American Land Policy Workshop.

Jaramillo, C. F. (2002). *Crisis y transformación de la agricultural colombiana: 1990-2000*. Bogotá: Banco de la República.

Kalmanovitz, S. (2003). *Economía y Nación - Una Breve Historia de Colombia.* Bogotá: Editorial Norma.

Kay, C. (1998). Latin America's agrarian reform: lights and shadows. *Land Reform, Settlement and Cooperatives Rural Development* FAO, *2*, 8-31.

Keswell, M., & Carter, M. (2010). Poverty and land redistribution: quasi-experimental evidence from South Africa's LRAD Program. D. (documento inédito).

Lasso, J. (2008). Impacto de los cambios de precios relativos en pobreza y desigualdad en Colombia: 1998-2007. *Ensayos sobre Política Económica, 26*(57).

LeGrand, C. (1994). Colonización y violencia en Colombia: perspectivas y debate. En A. Machado. *El agro y la cuestión social*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Leibovich, J., & Perfetti, J. J. (2010) *El proceso de transformación agrícola en Colombia: un análisis microeconómico.* Bogotá: Uniandes.

Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: property rights and property wrongs.* London: Routledge.

Meertens, D. (2005). *Tierras, derechos y género: Leyes, políticas y prácticas en contextos de guerra y paz.*Informe Final, Unifem.

Oquist, P. (1980). *Violence, conflict and politics in Colombia.* New York: Academic Press.

Penciakova, V. (2010). *Market-Led Agrarian Reform: A Beneficiary Perspective of Cédula da Terra. D. W. p. s. N. 10-100*. London: School of Economics.

PNUD (2011). *Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia rural razones para la esperanza.* Bogotá.

Rajan, R. G. & Ramcharan, R. (2009). *Land and credit: A study of the political economy of banking in the united states in the aerly 20th century.* NBER Working Paper 15083.

Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia.* Bogotá, Editorial Norma.

Rodríguez, L., & Katsushi, I. (2011). *Food Price surges and poverty in urban Colombia: new evidence from household survey data.* Kobe University, Japón: Research Institute for Economics and Business Administration.

Shearer, E. B., & Lastarria-Cornhiel, S. (1990). *The reform of rural land markets in Latin America and the Caribbean: research, theory and implications.* Land Tenure Center, University of Wisconsin.

Skinner, J. (1991). Prospects for agricultural land taxation in developing countries. *World Bank Economic Review, 5*(3), 493-511.

Skoufias, E. (1995). Household resources, transaction costs, and adjustment through land tenancy. *Land Economics, 71*(1), 42-56.

Vollrath, D. (2007). Land distribution and international agricultural productivity. *American Journal of Agricultural Economics, 89*(1), 202-216.

Zapata, J. G., & Arismendy, C. (2003). *Ordenamiento territorial y reforma agraria en Colombia: Un nuevo enfoque para un viejo problema. Informe Final presentado a Banco Mundial.* Bogotá: Fedesarrollo.

Anexo 1

Reforma Agraria en América Latina

País		Honduras	
Año		1972	1992
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica, colectivización	Mercado
Objetivo		Aumentar acceso a la tierra. Eliminar minifundios (menores de 5 ha).	Aumentar acceso a la tierra con mecanismos de mercado. Fortalecer los derechos de propiedad.
Instrumentos		Expropiación de tierras no explotadas, entrega a beneficiarios con restricciones al arrendamiento.	Eliminación de restricciones a venta y arrendamiento de predios de antiguos beneficiarios. Titulación de predios a ocupantes de tierras nacionales.
Programas complementarios		Asistencia técnica para algunos beneficiarios	Liberalización de tasas de interés rurales para mejorar eficiencia del mercado de créditos
Dificultades	**Dificultades de política**	Falta de voluntad política	Falta de voluntad política. Procesos burocráticos complejos
	Carencia/insuficiencia de programas complementarios	Sí	Sí
	Restricciones de crédito		Sí
	Incentivos a terratenientes		
	Incentivos a beneficiarios		
Resultados	**Producción**		Ambiguo
	Derechos de propiedad		Aumenta incertidumbre
	Participación política		
	Alcance		
Bibliografía		CEPAL (2001)	Boucher, Barham, Carter (2004); Carter y Salgado (2001)

País		Nicaragua	
Año		1979-1990	1990
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica	Descolectivización, reforma de mercado
Tipo de reforma		Radical-colectiva	Mercado
Objetivo		Reducir la pobreza rural. Integrar campesinos al proceso de transición al socialismo	Aumentar producción y productividad agrícola. Aumentar el ingreso rural. Reducir desigualdad del ingreso
Instrumentos		Expropiación de tierras grandes. Entrega a antiguos trabajadores de fincas y a cooperativas.	Privatización de cooperativas agrícolas, titulación de predios a beneficiarios de reforma agraria anterior.
Programas complementarios		Nacionalización de la banca y del comercio exterior	Desregulación del sistema financiero
Dificultades	**Dificultades de política**		Identificación de propietarios legítimos
	Carencia/insuficiencia de programas complementarios		Sí
	Restricciones de crédito	Sí	Sí
	Incentivos a terratenientes		
	Incentivos a beneficiarios		
Resultados	**Producción**	Reducción	
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	Mejoras en seguridad insuficientes
	Participación política	Se crea la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos, actualmente es la organización de campesinos más importante del país	
	Alcance	Incluyó cerca del 50 % de la población rural y 50 % de la tierra agrícola	
Bibliografía		Kay (1998); Deininger y Chamorro (2002); Barraclough (1999); Baumeister(1985); Deere (1982)	Boucher, Barham, Carter (2004); Deininger y Chamorro (2002)

País		Chile		
Año		**1964-1970**	**1970-1973**	**1973**
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica	Reforma agraria clásica, colectivización	Descolectivización
Objetivo		Aumentar producción y productividad agrícola. Aumentar el ingreso rural. Obtener apoyo político	Eliminar latifundios. Reducir desigualdad en acceso a la tierra. Aumentar producción agrícola para cubrir la demanda del sector urbano. Fortalecer el poder político de los campesinos.	Retroceder efectos de la reforma agraria anterior. Fortalecer los derechos de propiedad individuales para incentivar la inversión y el crecimiento del sector agrícola
Instrumentos		Expropiación a grandes productores ineficientemente. Compensación en efectivo a las inversiones y derecho a conservar maquinaria.	Expropiación de tierras a grandes terratenientes. Creación de cooperativas campesinas y fincas del Estado para la explotación ganadera, de madera y viñas. Compensación mínima a los terratenientes.	Venta de parcelas por el 50 % del precio de mercado. Devolver algunos predios expropiados
Programas complementarios		Incentivos económicos a agricultores modernizantes (créditos y bajos aranceles a maquinaria)		
Dificultades	**Dificultades de política**	Procesos burocráticos costosos		
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios			Sí
	Restricciones de crédito		Sí	
	Incentivos a terratenientes	División de predios para evadir expropiación		
	Incentivos a beneficiarios		Fallas de eficiencia en cooperativas. Descolectivización	

País		Chile		
Año		1964-1970	1970-1973	1973
Resultados	**Producción**	Incremento	Reducción	Incremento
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	Aumenta incertidumbre	Se reduce incertidumbre
	Participación política	Fortalece organizaciones campesinas que exigen intensificación de la reforma	Incremento de la participación en organizaciones campesinas. En 1972, 80 % de los asalariados rurales eran miembros de una unión	
	Alcance		Eliminación completa de latifundios. 43 % de la tierra expropiada	30 % de la tierra vuelve a los antiguos dueños y 20 % es vendido a privados
Bibliografía		Kay (1977); Kay (1998); Baeriswyl et. al. (2006)	Kay (1977); Kay (1998); Baeriswyl et. al. (2006)	Kay (1998); Carter y Salgado (2001)

País		Perú	
Año		1969	1990
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica, colectivización	Descolectivización, reforma de mercado
Tipo de reforma		Radical-Colectivización	Descolectivización
Objetivo		Aumentar ingreso rural. Reducir desigualdad. Reducir tensiones sociales. Detener migración hacia áreas urbanas	Dinamizar mercado de tierras, incentivar la inversión
Instrumentos		Expropiación de tierras a grandes terratenientes. Compensación con bonos de deuda. Creación del Tribunal Agrario encargado de reconocer y solucionar conflictos por la aplicación de la RA.	Cooperativas de la costa con excepción de las azucareras, fueron divididas en parcelas de 3-6 ha y entregadas a los socios. Se reforzó el proceso de titulación
Programas complementarios		Empresas públicas para el comercio exterior, abastecimiento de insumos y comercialización de alimentos. Incremento en créditos del Banco Agrario. Subsidios de insumos.	
Dificultades	**Dificultades de política**		
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios		Sí
	Restricciones de crédito	Sí	Sí
	Incentivos a terratenientes	División de predios para evadir expropiación	
	Incentivos a beneficiarios	Fallas de eficiencia en cooperativas	Incrementa trabajo en la finca propia. Incrementa agricultura de subsistencia

País		Perú	
Año		1969	1990
Resultados	**Producción**	Reducción	Ambiguo
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	No mejora seguridad
	Participación política	Incremento de acceso a tierras por parte de campesinos y democratización rural. Sendero Luminoso menos fuerte en lugares con mayor actividad de la reforma agraria	
	Alcance	40-50 % de la tierra de cultivo fue transferida. 24 % de la mano de obra rural fue beneficiaria Disminución en el Gini de tierras de 0,91 (1972) a 0,86 (1994)	Transferencias de tierra a productores más eficientes aumentan pero insuficientes
Bibliografía		Kay (1998); Eguren (2006); Barraclough (1999); Ministerio de Agricultura de Perú (2010)	Eguren (2006); Barraclough (1999); de Janvry, Sadoulet and Wolford (2001)

País		México	
Año		**1917**	**1992**
Tipo de reforma		Colectivización	Descolectivización, reforma de mercado
Objetivo		Reducir desigualdad	Aumentar producción agrícola. Fortalecer mercados de tierra. Fortalecer la capacidad financiera de pequeños productores y detener atraso productivo de ejidos.
Instrumentos		Expropiación de haciendas y entrega a comunidades para uso colectivo. Beneficiarios no pagan por la tierra y antiguos propietarios no son compensados	Otorgar personería jurídica a los ejidos. Dar autonomía para privatización voluntaria, renta o unión de varios ejidos para el desarrollo de proyectos productivos. Formalizar derechos de propiedad
Programas complementarios		Crédito, asistencia técnica, mercadeo y servicios sociales. Inicialmente ejidos acompañados de inversión en programas de riego. Después decae.	Créditos subsidiados a ejidarios. Liberalización de precios agrícolas y apertura económica
Dificultades	**Dificultades de política**	Corrupción	
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios		Sí. Presentes pero sin efectos de largo plazo
	Restricciones de crédito		Sí
	Incentivos a terratenientes		
	Incentivos a beneficiarios	Baja inversión y uso insostenible de recursos	Incrementa trabajo en la finca propia. Incrementa agricultura de subsistencia. Mejoran mecanismos de coordinación en ejidos

País		México	
Año		1917	1992
Resultados	Producción	Incremento	Incremento
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	Mejora seguridad, se reduce incertidumbre
	Participación política	Contribuyó a la estabilidad del sistema político	
	Alcance	Se distribuye el 50 % de la tierra arable de latifundios a ejidos, altos niveles de pobreza en ejidos	Incremento de los arrendamientos
Bibliografía		Kay(1998); Barraclough (1999); Banco Mundial (2001)	Dunn (2000); de Janvry, Sadoulet y Wolford (2001); Banco Mundial (2001)

País		El Salvador	
Año		**1980-1992**	**1992-1994**
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica, colectivización	Reforma de mercado, colectivización
Objetivo		Reducir tensiones sociales. Aumentar acceso a la tierra. Aumentar producción agrícola	Fortalecer derechos de propiedad. Reinserción de excombatientes. Cumplir con acuerdos de paz
Instrumentos		Expropiación de tierras de más de 500 ha o tierras subutilizadas, los propietarios podían conservar entre 100 y 150 ha según calidad. Se otorgaron derechos de propiedad a aparceros y arrendatarios y se entregan tierras a cooperativas.	Adjudicación de tierras del Estado a individuos o colectividades con prioridad a excombatientes y plazo para el pago a 30 años. Reactivación de cooperativas. Anulación de algunas expropiaciones.
Programas complementarios		Algunos bancos privados fueron nacionalizados para dar créditos al sector reformista. Decayó con el tiempo. Al principio también se prestó asistencia técnica	Privatización de bancos
Dificultades	**Dificultades de política**	Guerra civil, procesos burocráticos complejos	Incremento de los precios de la tierra, insuficiencia de recursos
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios		
	Restricciones de crédito		Sí
	Incentivos a terratenientes	Conservan las mejores tierras y evaden transferencias de maquinaria	
	Incentivos a beneficiarios	Cooperativas son capaces de pagar créditos por la tierra	

País		El Salvador	
Año		1980-1992	1992-1994
Resultados	Producción		Ambiguo
	Derechos de propiedad		No mejora seguridad
	Participación política		
	Alcance	15 % de la tierra rural fue expropiada, cerca del 60 % de ésta no era apta para cultivos	
Bibliografía		Kay (1998)	CEPAL (2001); Vargas (2003)

País		Bolivia	
Año		**1953-1993**	**1996**
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica, colectivización	Titulación
Objetivo		Aumentar acceso a la tierra. Reconocimiento de derechos a los indígenas	Fortalecer derechos de propiedad
Instrumentos		Eliminar la hacienda y el sistema de servidumbre. Expropiar tierras mal manejadas. Distribuir tierras de manera colectiva e individual. Se especifican rangos de tamaños para la entrega según el destino, tipo de propietario y región.	Saneamiento de derechos de propiedad entregados en reforma anterior. Control del uso de las tierras y expropiación de las tierras con un uso diferente al dispuesto legalmente. Exenciones tributarias a predios cuyo uso coincidiera con el dispuesto legalmente
Programas complementarios		Poca inversión pública orientada a unos pocos productores agroindustriales. Papel activo pero insuficiente de ONG con asistencia técnica	
Dificultades	**Dificultades de política**	Corrupción. Fallas en sistemas de información	Falta de voluntad política. Falta de claridad en la ley. Corrupción
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios		
	Restricciones de crédito	Sí	
	Incentivos a terratenientes		
	Incentivos a beneficiarios		

País		**Bolivia**	
Año		**1953-1993**	**1996**
Resultados	**Producción**	Incremento	
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	
	Participación política		
	Alcance	Beneficiarios incrementan consumo. Se distribuyó el 52 % del territorio	Hasta 2006 se legalizaron 33.991 títulos. La mayoría se hizo mediante titulación colectiva
Bibliografía		Rojas (2006)	Diemel (2010); Deininger y Binswanger (2001)

País		Brasil	
Año		**1964**	**1998**
Tipo de reforma		Reforma agraria clásica, colonización	Reforma de mercado
Objetivo		Aumentar producción y productividad agrícola. Aumentar ingreso rural. Reducir tensiones sociales	Reducir tensiones sociales y desigualdad con un mecanismo acorde con la lógica de mercado. Superar problemas del modelo anterior: costos burocráticos, mayor rapidez en los procesos, autoselección de beneficiarios y descentralización
Instrumentos		Expropiación de tierras a grandes terratenientes.Tierras eran entregadas a campesinos para producción familiar. Antiguos dueños eran compensados por tierras e inversiones. Colonización de nuevas tierras	Compra de tierras por parte de asociaciones campesinas. Los campesinos toman como crédito el valor de la tierra y obtienen una subvención proporcional para inversión
Programas complementarios			Asesoramiento en proyectos
Dificultades	**Dificultades de política**	Procesos burocráticos costosos y largos. Poder político de grandes terratenientes	Distorsiones de política por poder de los terratenientes
	Carencia/ insuficiencia de programas complementarios		Sí
	Restricciones de crédito		
	Incentivos a terratenientes		Oferta de tierras escasa y de baja calidad. Alza de los precios
	Incentivos a beneficiarios		Comprar tierras de baja calidad y menor precio para incrementar el valor de la subvención. Uso de los fondos para gastos del hogar y no para inversiones productivas. Evasión de las deudas

País		Brasil	
Año		1964	1998
Resultados	Producción		Incremento
	Derechos de propiedad	Aumenta incertidumbre	Se reduce incertidumbre
	Participación política		
	Alcance	Incremento de ingresos de beneficiarios	Buena selección de beneficiarios, todos por debajo de la línea de pobreza. Incremento de los ingresos de beneficiarios
Bibliografía		Sauer (2009); Sparovek y Maule (2007); Lambais (2008)	Sauer (2009); Sparovek y Maule (2007); Silveira, Barbosa y Romano (2008); Penciakova (2010)

Anexo 2

Bases de datos

- **Distribución de la tierra, estructura de la tenencia por rangos e informalidad**

La información nacional sobre la estructura y distribución de la propiedad rural en Colombia, con excepción de Antioquia,proviene del "Gran Atlas de la Propiedad de la Tierra". Este resume los resultados del trabajo conjunto entre el Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Los cálculos que se presentan en dicho estudio se realizaron con la información de los predios de propiedad privada y destinación agropecuaria registrados en el catastro nacional, para todas las zonas rurales del país, entre los años 2000 y 2010, con excepción de Antioquia. La información que se presenta para este departamento proviene del trabajo realizado por la Universidad EAFIT con el apoyo de la Gobernación de Antioquia. Este estudio sigue una metodología muy similar a la utilizada con los datos del catastro nacional, lo que permite hacer un análisis conjunto de los indicadores calculados para Antioquia y para el resto del país.

- **Pobreza y desigualdad de ingreso nacional**

La información presentada sobre pobreza y desigualdad de ingreso a nivel nacional proviene de la segunda fase de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), en la cual participan el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de otras instituciones no gubernamentales. La información para la construcción de estos indicadores proviene de las Encuestas de Hogares (Gran Encuesta Integrada y Encuesta Continua) realizadas por el DANE.[17]

- **Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA)**

Se utilizó la muestra de 4.800 hogares rurales encuestados en 2010 en cumplimiento de la primera etapa de la ELCA. La ELCA es realizada por el CEDE con el objetivo de recolectar datos que permitan analizar las

17 Para más información consultar la declaración del comité de expertos MESEP *"Nueva metodología para la medición de la pobreza monetaria y cifras de pobreza extrema, pobreza y desigualdad 2002-2010"*. Septiembre 1 de 2011. Disponible en http:// www.dnp.gov.co

dinámicas de la pobreza en Colombia. Para cumplir con este objetivo la ELCA pretende seguir a 6.000 hogares urbanos y 4.800 hogares rurales del país durante cerca de 12 años.[18] El cuestionario de la ELCA permite caracterizar los hogares e identificar los efectos de la tenencia de tierra sobre las condiciones de vida y las decisiones de los hogares. La muestra rural de la ELCA es representativa para cuatro subregiones (Atlántica Media, Eje Cafetero, Cundiboyacense y Centro-Oriente) e incluye 17 municipios en 8 departamentos del país.

• **Encuesta de Calidad de Vida**

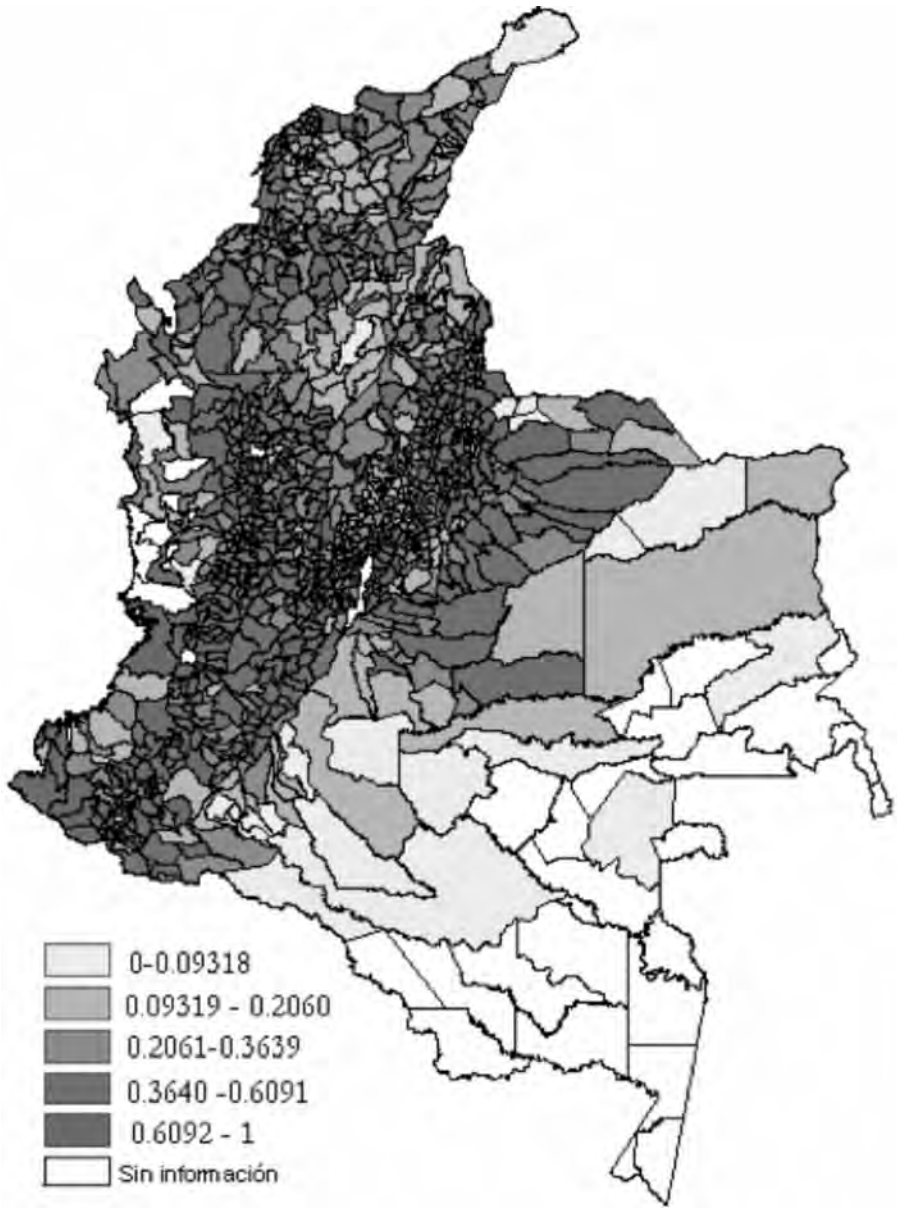
Se utilizó la muestra rural de las Encuestas de Calidad de Vida realizadas por el DANE en 2008 y 2010. Dicha encuesta permite caracterizar las condiciones de vida de los hogares colombianos y hacer comparaciones entre diferentes niveles de ingreso. La muestra completa de la encuesta es representativa a nivel nacional, urbano y rural, y para nueve regiones (Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Atlántica, Oriental, Central, Pacífica, Orinoquía y San Andrés). De esta muestra se toman solo los cerca de 7.300 hogares que habitan en las zonas rurales del país.

18 Para más información consultar http://encuestalongitudinal.uniandes.edu.co/

Anexo 3

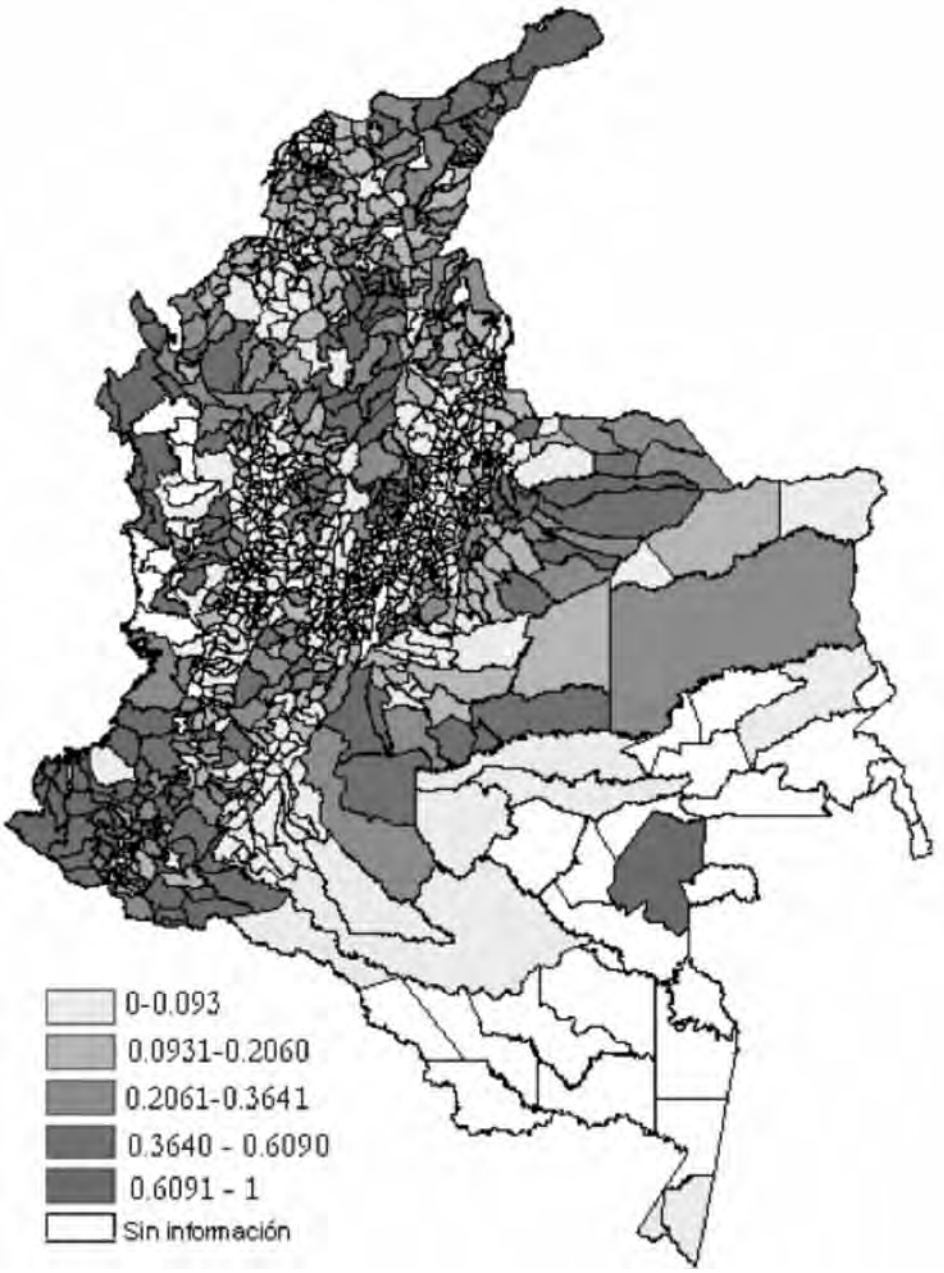
Cuadros y gráficos

Mapa A3 11.1. Gini de tierras: 2009



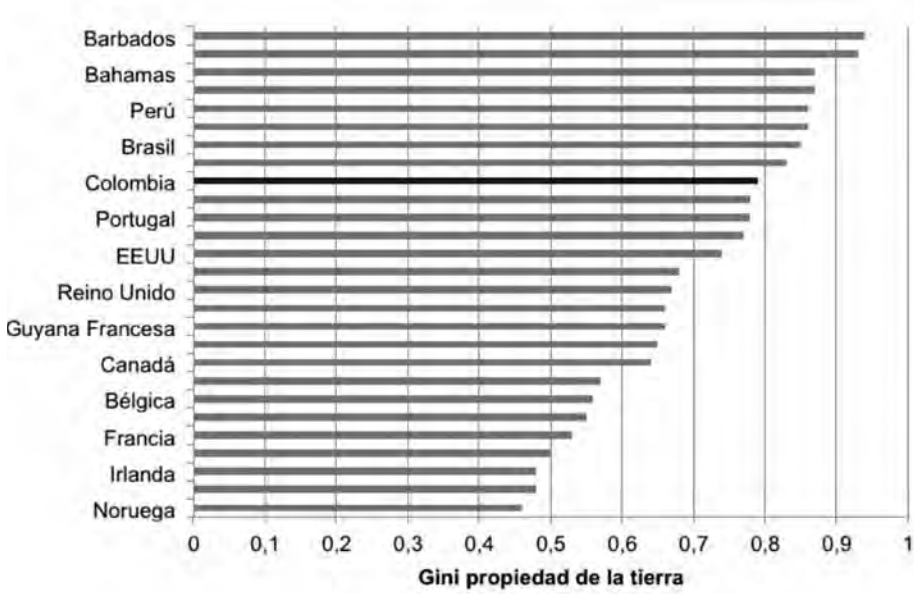
Fuente: Ibáñez y Muñoz (2010).

Mapa A3 11.2. Índice de informalidad: 2009



Fuente: Cálculos de los autores con base en IGAC.

Gráfico A3 11.1. Índice de Gini en distintos países, década de los noventa



Fuente: FAO.

Anexo 4

Factores que favorecen la eficiencia en la producción agrícola según el tamaño de la tierra

	Grandes extensiones de tierra	**Pequeñas extensiones de tierra**
Densidad de la población	Densidad de población baja	Densidad de población alta
Tecnología	Tecnología disponible para producción intensiva en capital	Tecnología de producción intensiva en trabajo
	Tecnología disponible para la supervisión de trabajadores en grandes extensiones	Deficiencias tecnológicas para la supervisión de trabajadores
Capital humano	Altos niveles de capital humano	Conocimiento del entorno por parte de trabajadores familiares
Tipo de cultivo	Cultivos permanentes	Cultivos transitorios
	Altos costos fijos por necesidad de procesamiento del producto recién cosechado y venta en mercados que exigen certificados ambientales	
Instituciones	Fallas en el mercado de crédito	
	Oferta deficiente de servicios públicos	

Fuente: Elaboración de los autores con base en Deininger y Byerlee (2011).

Sobre los compiladores

Armando Montenegro es ingeniero industrial de la Universidad Javeriana y Ph. D. en Economía de la Universidad de Nueva York. Entre 1990 y 1994 fue director del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Fue director ejecutivo alterno del Banco Mundial entre 1994 y 1995; director de ANIF entre 1996 y 2001; director gerente de Rothschild en Colombia, 2001-2004. Desde entonces es socio de Ágora, una banca de inversión. Fue miembro de las juntas directivas de Ecopetrol, Grupo Aval y Éxito. En la actualidad es columnista de *El Espectador* y miembro de la junta directiva del Grupo SURA.

Marcela Meléndez es Ph. D. en Economía de Yale University, M. B. A. de Yale School of Management y economista de la Universidad de los Andes. Trabaja como consultora e investigadora económica en temas relacionados con la política de competencia y la regulación de servicios públicos e infraestructura, y en el diseño y evaluación de políticas públicas en general. Actualmente es socia de ECON ESTUDIO, una entidad privada, independiente, dedicada a investigación y consultoría económica en el área de la microeconomía aplicada. Ha sido investigadora asociada de Fedesarrollo y subdirectora de esa misma entidad, economista de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y profesora/investigadora de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, donde continúa vinculada como profesora de cátedra.

Siendo director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), me reuní con el equipo para discutir la implementación del Plan de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos. Uno de sus ejes es el de Igualdad de oportunidades, que considerábamos crucial para ir más allá de una política asistencialista para reducir la pobreza. Con este propósito fortalecimos el rol de 'tanque de pensamiento' del DNP impulsando una misión alrededor de los temas de equidad y movilidad social.

La pobreza se redujo en casi a la mitad en poco más de una década, mientras que los niveles de inequidad se reducen muy lentamente y muchos continúan en niveles de extrema vulnerabilidad por la inestabilidad de sus ingresos. Por ello es fundamental diseñar políticas fiscales, económicas y sociales que faciliten un acceso universal de todos los ciudadanos a un acervo de oportunidades, comenzando con el cuidado integral en la primera infancia, educación de calidad, nutrición, salud preventiva y curativa, haciendo un esfuerzo para llegar a las zonas rurales y a las regiones más atrasadas del país, y creando las condiciones para superar factores de discriminación de género, etnia o de origen social.

Este conjunto de trabajos elaborados por un grupo de jóvenes profesionales representativos de la nueva academia colombiana, con la dedicada dirección y coordinación de Armando Montenegro y Marcela Meléndez, aceptaron el reto de analizar cada uno de los temas y presentar propuestas concretas de políticas y programas que garanticen que Colombia siga en la senda de las economías emergentes exitosas, superando los grandes retos que traerán el posconflicto y las expectativas crecientes de las clases medias.

Hernando José Gómez R.

Universidad de los Andes
Facultad de Economía

DNP Departamento Nacional de Planeación

9 789587 740639