

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 978-958-774-063-9

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.<sup>a</sup> 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](mailto:infeduni@uniandes.edu.co)

ISBN: 978-958-774-063-9

Corrección de estilo: Erika Tanács

Diagramación interior: Andrea Rincón

Diseño e ilustración de cubierta: Neftalí Vanegas

Impresión:

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

<b>Prólogo</b>	xv
<b>Introducción</b>	1
<b>1. Equidad y movilidad social en Colombia</b>	2
1.1. Los grandes rasgos del problema	2
1.2. Equidad e igualdad de oportunidades	5
1.3. Movilidad social en Colombia	7
<b>2. La estructura de los trabajos de la Misión</b>	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
<b>3. Los documentos de la Misión de Equidad y Movilidad Social</b>	10
<b>4. Principales recomendaciones</b>	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
<b>Capítulo 1. Movilidad social en Colombia</b>	<b>37</b>
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
<b>Capítulo 2. Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010</b>	<b>69</b>
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
<b>Capítulo 3. La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia</b>	<b>133</b>
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
<b>Capítulo 4. Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas</b>	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
<b>Capítulo 5. Formación para el trabajo en Colombia</b>	<b>331</b>
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

<b>Capítulo 6. Tributación y equidad en Colombia</b>	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
<b>Capítulo 7. Gasto público y movilidad y equidad social</b>	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
<b>Capítulo 8. Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad</b>	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

<b>Capítulo 9. Mujer y movilidad social</b>	<b>619</b>
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



<b>Capítulo 10. Inequidad regional en Colombia</b>	695
10.1. Introducción	695
10.2. Diagnóstico	700
10.2.1. PIB <i>per capita</i>	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
<b>Capítulo 11. Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra</b>	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