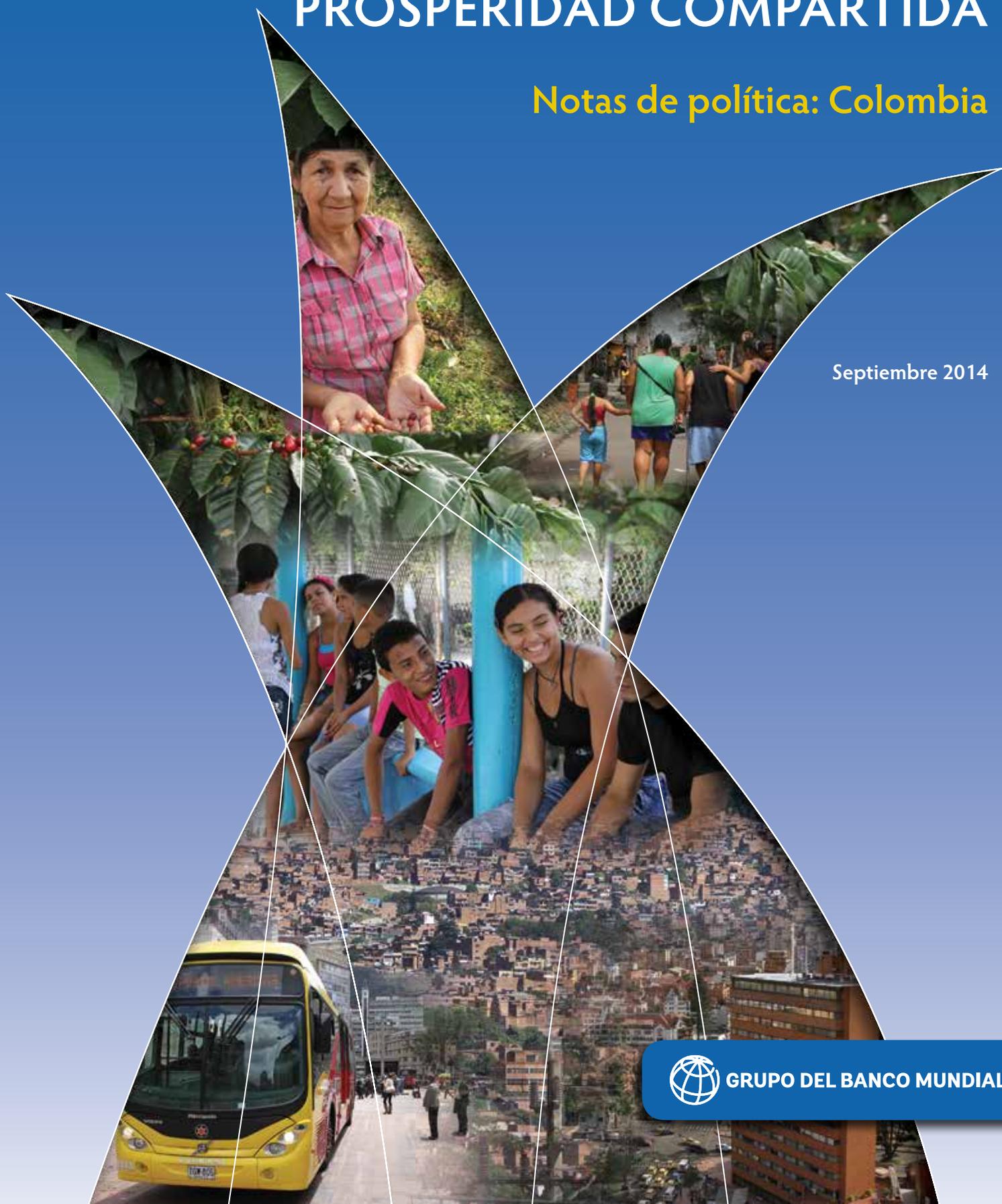


HACIA LA PAZ SOSTENIBLE, LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA PROSPERIDAD COMPARTIDA

Notas de política: Colombia

Septiembre 2014



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

HACIA LA PAZ SOSTENIBLE, LA ERRADICACIÓN DE LA POBREZA Y LA PROSPERIDAD COMPARTIDA

Notas de política: Colombia

Septiembre 2014

© 2014 por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org
Algunos derechos reservados

1 2 3 4 17 16 15 14

Este trabajo es un producto del personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este trabajo no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial, los miembros de su Directorio Ejecutivo o de los países que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la información incluida en este trabajo. Las fronteras, los colores, las denominaciones y otra información expuestas en cualquier mapa en este trabajo no implican juicio alguno por parte del Banco Mundial acerca del estado legal de ningún territorio ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo aquí expuesto deberá constituir o ser considerado una limitación o exención a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, todos los cuales están específicamente reservados.

Derechos y permisos



Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia de atribución Creative Commons, usted es libre de copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso con fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Atribución — Por favor, citar la obra de la siguiente manera: Banco Mundial. 2014. *Notas Políticas de Colombia: hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traducciones — Si usted crea una traducción de esta obra, por favor agregue el siguiente descargo de responsabilidad junto con la atribución: *Esta traducción no fue creada por el Banco Mundial y no debe considerarse una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no se hace responsable por cualquier contenido o error en esta traducción.*

Todas las consultas sobre derechos y licencias deberán dirigirse a la responsable de Comunicaciones para Colombia, María Clara Ucrós, Banco Mundial, Bogotá, Colombia; fax: (57-1) 326-3480.

Diseño Gráfico: Robert Reineke

CONTENIDO

Agradecimientos xi

Siglas y acrónimos xii

Visión general de las notas de política del Banco Mundial para Colombia.....xvi

I. Tres objetivos de desarrolloxvi

Transición hacia una paz sostenible xvii

Una rápida reducción de la pobreza pero con una persistente desigualdad..... xviii

El reciente crecimiento económico ha traído prosperidad compartida.

¿Este crecimiento es sostenible? xx

II. Nueve áreas de política.....xxii

Organizar el territorio xxii

Mejorar primero las áreas rurales xxiii

Promover a las personas y a las localidades..... xxxviii

III. A modo de conclusión: cinco elementos compartidos xliii

Parte Uno – Notas de investigación

**Capítulo 1. Apoyando la transición de Colombia
hacia la paz y el desarrollo sostenibles 1**

Mensajes principales 2

La dinámica del conflicto armado en Colombia 4

¿Qué significa la paz sostenible? 7

Entendiendo los conflictos armados y la transición hacia la paz 7

La transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles 8

Políticas y programas para las tres transiciones..... 10

La transición política hacia una democracia participativa 11

Transición de desarrollo: de una economía de guerra a una economía
inclusiva de paz..... 14

Desafíos para el gobierno colombiano en el período de transición 16

Transición política 16

Transición de la seguridad 18

Transición del desarrollo..... 18

Capítulo 2.	Hacia la prosperidad compartida en Colombia	25
	Mensajes principales	26
	Construyendo los cimientos de la prosperidad compartida en Colombia:	
	Tendencias recientes de la pobreza, la prosperidad	
	compartida y la desigualdad	28
	<i>Una década de impresionante reducción de la pobreza</i>	<i>28</i>
	<i>¿Quiénes son y dónde están los pobres en Colombia?.....</i>	<i>31</i>
	<i>Más prosperidad compartida con reducción de la desigualdad hacia el final de la década.....</i>	<i>33</i>
	Los factores detrás de los cambios observados en la pobreza y la desigualdad	36
	<i>Evaluando la dinámica de las fuentes de ingresos.....</i>	<i>36</i>
	<i>Comprendiendo las fuentes de reducción de la pobreza 11</i>	<i>41</i>
	<i>Comprendiendo las fuentes de los cambios en la desigualdad.....</i>	<i>43</i>
	<i>Proyectando las tasas de incidencia futuras de la pobreza.....</i>	<i>44</i>
	Comentarios finales.....	46
	Bibliografía.....	48
	Anexo 1. Desglose de la reducción de la pobreza – El efecto intra-sectorial	
	versus el efecto inter-sectorial	50
	Anexo 2. Tipología de las clases económicas en Colombia.....	51
	Anexo 3: Figures	52
	Anexo 4. Principales diferencias en los métodos para medir la pobreza en Colombia ..	55
Capítulo 3.	Cambios estructurales — Implicaciones para el crecimiento,	
	la productividad y la competitividad	57
	Mensajes principales	58
	Los cambios estructurales y la dinámica de crecimiento	60
	<i>El desglose del crecimiento y la dinámica de la productividad</i>	<i>63</i>
	<i>El crecimiento a nivel regional.....</i>	<i>69</i>
	<i>Los cambios estructurales en el comercio internacional.....</i>	<i>71</i>
	Implicaciones y riesgos macro.....	75
	Bibliografía.....	80
Parte Dos – Temas		
Capítulo 4.	Agricultura y desarrollo rural	85
	Mensajes principales	86
	El sector agrícola en Colombia: oportunidades y desafíos.....	88
	Las causas del bajo rendimiento en la economía rural	90
	Desarrollo rural.....	92
	<i>Adoptar un enfoque territorial del desarrollo rural.....</i>	<i>92</i>
	<i>Reformar las instituciones rurales y los procesos de formulación de políticas rurales</i>	<i>94</i>
	<i>Abordar el problema de la tierra.....</i>	<i>95</i>
	<i>Las modalidades de implementación: los siguientes pasos inmediatos.....</i>	<i>98</i>
	Recomendaciones de política.....	99
	<i>Restauración de los medios de vida rurales</i>	<i>99</i>
	<i>Poner en marcha la agricultura.....</i>	<i>101</i>
	<i>Apoyar el desarrollo territorial</i>	<i>103</i>
	El camino por delante: equilibrar los roles públicos y privados.....	104

Capítulo 5. Sector urbano.....	109
Mensajes principales	110
Antecedentes	111
Conocimiento.....	113
<i>El Sistema de Ciudades en Colombia.....</i>	<i>113</i>
<i>Desafíos a nivel de ciudad/aglomeración</i>	<i>114</i>
Recomendaciones de política.....	117
Bibliografía.....	120
Capítulo 6. Gestión del riesgo de desastres en Colombia	121
Mensajes principales	122
Antecedentes	124
Conocimiento.....	126
Recomendaciones de política.....	131
Capítulo 7. Sostenibilidad ambiental.....	135
Mensajes principales	136
Antecedentes	138
¿Es ambientalmente sostenible el crecimiento económico de Colombia?	139
Los temas prioritarios de la agenda ambiental a través de la lente del crecimiento sostenible	141
Desafíos ambientales prioritarios a través de la lente de la prosperidad compartida: la salud ambiental	147
El acceso a la OCDE crea un impulso para el crecimiento verde	151
Recomendaciones de política.....	152
Bibliografía.....	157
Capítulo 8. Infraestructura de transporte.....	150
Mensajes principales	160
Antecedentes	161
Conocimiento.....	164
Recomendaciones de política.....	168
Capítulo 9. Sector financiero	177
Mensajes principales	178
Antecedentes	179
<i>La estructura del sector financiero.....</i>	<i>180</i>
Principales desafíos.....	183
<i>Supervisión del sector financiero</i>	<i>183</i>
<i>Desarrollo del mercado de capitales</i>	<i>184</i>
<i>La inclusión financiera</i>	<i>186</i>
Recomendaciones	186
<i>Mejorar la supervisión del sector financiero.....</i>	<i>186</i>
<i>Desarrollo del mercado de capitales</i>	<i>187</i>
<i>Apoyar la inclusión financiera</i>	<i>189</i>

Capítulo 10. La urgente agenda de innovación —	
Gobernanza, conocimiento y empresas	193
Mensajes principales	194
Antecedentes y contexto	196
Desafíos	198
<i>La gobernanza del Sistema Nacional de Innovación de Colombia</i>	198
<i>Desafíos a la acumulación y la asignación de factores</i>	198
<i>Desafíos del lado de la demanda</i>	201
<i>Desafíos para el suministro de habilidades y conocimientos</i>	202
Recomendaciones de política	204
<i>Recomendaciones para mejorar la gobernanza de los SNI</i>	204
<i>Recomendaciones para mejorar la acumulación y reasignación de factores</i>	205
<i>Recomendaciones para el lado de la demanda</i>	206
<i>Recomendaciones para el lado de la oferta</i>	209
Capítulo 11. Hacia un Sistema de Protección Social.....	215
Mensajes principales	216
Antecedentes: el “sistema” de protección social de Colombia —	
sus fortalezas y áreas de mejora	217
<i>Desafíos</i>	220
<i>La fragmentación del sistema reduce el uso efectivo y eficiente</i>	
<i>de los programas de protección social</i>	220
<i>Una cobertura insuficiente o desequilibrada deja a grandes segmentos</i>	
<i>de la población vulnerables a ciertos riesgos</i>	223
<i>Información limitada para el funcionamiento del sistema</i>	224
Evidencia global para mover a Colombia hacia un verdadero SPS	225
<i>La transición de un conjunto estático de programas de protección social a un SPS dinámico</i>	225
Opciones de política para reducir la fragmentación del sistema,	
mejorar la cobertura y cerrar las brechas de información.....	226
<i>Reforzar el SPS para superar las ineficiencias creadas por la fragmentación</i>	
<i>del sistema y para llegar a las poblaciones no cubiertas</i>	226
<i>Construir el subsistema laboral mediante la creación de información con fines</i>	
<i>de formulación de políticas y programas</i>	228
<i>Modernizar los subsistemas de salud mediante el desarrollo de un nuevo</i>	
<i>modelo de atención a la salud para Colombia con fuerte gestión y control internos</i>	229
Capítulo 12. Las finanzas y la gobernanza públicas nacionales y subnacionales	235
Mensajes principales	236
Antecedentes	237
Progreso	239
Desafíos	242
<i>Un marco de la descentralización más fuerte y una mejor coordinación institucional</i>	242
<i>Fortalecimiento de la capacidad de los GSN</i>	243
Recomendaciones de política	244
<i>Un marco de descentralización más fuerte y una mejor coordinación institucional</i>	244
<i>Fortalecimiento de la capacidad de los GSN</i>	245
Bibliografía	252

Lista de recuadros

Recuadro 2-1:	Pobreza multidimensional en Colombia	29
Recuadro 2-2:	El crecimiento de la clase media de Colombia fue positivo pero inferior al de otros países de LAC.....	31
Recuadro 2-3:	Implicaciones en la equidad de los cambios de la política fiscal en Colombia	37
Recuadro 2-4:	La persistencia de altos niveles de desigualdad no monetaria	39
Recuadro 3-1:	Dinámicas demográficas recientes y del mercado laboral	66
Recuadro 3-2:	¿Qué tan vulnerable es el sector externo de Colombia a las fluctuaciones del precio del petróleo?	77
Recuadro 7-1:	El tratamiento de aguas residuales ofrece altas ganancias económicas y sociales: el ejemplo de río Bogotá.....	143
Recuadro 7.2:	El BioCarbon Fund en Colombia — Iniciativa para Paisajes Forestales Sostenibles	145
Recuadro 11-1:	La construcción de un sistema de protección social: De Cero a Siempre.....	220
Recuadro 12-1:	Transferencias del Gobierno a los GSN: SGP y SGR	241
Recuadro 12-2:	Asistencia técnica para impulsar las capacidades locales: elementos específicos	246

Lista de Figuras

Figura 1-1:	La violencia en Colombia	5
Figura 1-2:	Los círculos viciosos de la violencia	8
Figura 1-3:	Tres transiciones hacia la paz sostenible	9
Figura 1-4:	Perspectiva de tiempo para la transición hacia la paz sostenible en Colombia	10
Figura 1-5:	Ciclos repetitivos de acción para reforzar la resiliencia institucional	11
Figura 2-1:	Reducción de la pobreza extrema	28
Figura 2-2:	Reducción de la pobreza moderada.....	28
Figura 2-3:	Menos pobres, más clase media, pero más vulnerables a caer en la pobreza	29
Figura 2-4:	Incidencia de la pobreza por área	32
Figura 2-5:	Indicador nacional de prosperidad compartida	33
Figura 2-6:	Mejoras robustas a nivel de departamento en el SPI durante la década.....	34
Figura 2-7:	Desigualdad en LAC	35
Figura 2-8:	2002–2012: un período de leve descenso en la desigualdad.....	35
Figura 2-9:	Concentration and Gini Coefficients	38
Figura 2-10:	Componentes de crecimiento y de redistribución en los cambios en la pobreza y la clase media.....	42
Figura 2-11:	Componentes de los cambios en la reducción de la pobreza extrema y moderada 2002–2013	43
Figura 2-12:	El descenso de la desigualdad total se debe a la menor desigualdad de los ingresos laborales y de las transferencias.....	44
Figura 2-13:	Explicando los cambios en la desigualdad del ingreso, 2010–2013	44
Figura 2-14:	¿Es probable que la pobreza extrema sea reducida a un 3 por ciento para el 2030?.....	46
Figura A3.1:	Mapeo de la pobreza multidimensional	52
Figura A3.2:	Participación del ingreso por quintiles de ingresos y a través del tiempo.....	53
Figura A3.3:	Curva de incidencia de crecimiento del ingreso per cápita, 2008–2013.....	54
Figura 3-1:	Desempeño del crecimiento en las últimas décadas (%)	60
Figura 3-2:	Brecha del ingreso per cápita de Colombia (%).....	60
Figura 3-3:	PIB comparativo per cápita (US\$).....	61
Figura 3-4:	Desglose sectorial del Crecimiento del PIB (en puntos porcentuales).....	61

Figura 3-5:	La cambiante composición del PIB.....	62
Figura 3-6:	Intensidad/dependencia en las materias primas.....	62
Figura 3-7:	Ingreso per cápita como % de Bogotá.....	70
Figura 3-8:	Educación e ingresos en todos los departamentos, 2010.....	70
Figura 3-9:	Calidad de los caminos a nivel de Departamento, 2009.....	71
Figura 3-10:	Evolución de los índices de pobreza.....	72
Figura 3-11:	Dinámica reciente del comercio.....	73
Figura 3-12:	Valor vs. volúmenes de las exportaciones.....	73
Figura 3-13:	Participación de Colombia en las exportaciones e importaciones mundiales (%)......	74
Figura 3-14:	Cambios en la composición de las exportaciones.....	74
Figura 3-15:	Concentración de la canasta de exportaciones.....	74
Figura 3-16:	Concentración de los destinos de exportación.....	75
Figura 4-1:	Producción de los principales cultivos alimentarios en Colombia, 1990–2012.....	88
Figura 4-2:	Proyección de los impactos del cambio climático sobre las áreas productoras de café en Colombia.....	90
Figura 4-3:	Comportamiento de los Apoyos Directos.....	92
Figura 4-4:	Comparación de la evolución de los recursos para bienes públicos frente a los apoyos directos.....	92
Figura 4-5:	Uso actual y potencial del suelo.....	96
Figura 4-6:	Distribución desigual de la tierra.....	96
Figura 5-1:	Distribución del 40 por ciento inferior en Colombia, 2002–2012.....	111
Figura 5-2:	Presupuesto sectorial, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Millones de US\$), 2000–2014.....	115
Figura 5-3:	Fuentes de financiamiento para gastos de inversión municipales.....	117
Figura 6-1:	Desastres y pérdidas en Latinoamérica, 1961–2011.....	124
Figura 6-2:	Área y población expuesta a terremotos, deslizamientos de tierra e inundaciones en Colombia.....	126
Figura 6-3:	Pérdida de la vidas y viviendas destruidas por cada 100 000 habitantes, 1970–2011.....	128
Figura 6-4:	Viviendas destruidas y pérdida de vidas por cada 100 000 habitantes, por población municipal, 2001–2010.....	128
Figura 6-6:	Fenómenos La Niña y El Niño vs. pérdidas anuales registradas.....	129
Figura 6-5:	Correlación entre la pobreza y los desastres naturales en LAC, 2009.....	129
Figura 6-7:	Inversiones totales en la gestión del riesgo de desastres en los niveles nacional, departamental y municipal.....	130
Figura 7-1:	Ahorro neto ajustado, incluyendo el daño por emisión de partículas, 1990–2012.....	140
Figura 7-2:	Ahorro nacional bruto, gastos en educación, y degradación y agotamiento de los recursos naturales, 1990–2012.....	140
Figura 7-3:	Costos ambientales a la salud en Colombia y en la región (por ciento del PIB).....	148
Figura 7-4:	Total de ingresos por recursos naturales y total de gastos ambientales.....	151
Figura 8-1:	Inversión en infraestructura no urbana de transporte (% del PIB).....	161
Figura 8-2:	Lugar ocupado en calidad de la infraestructura de transporte según el Foro Económico Mundial 2013.....	161
Figura 8-3:	Índice de Desempeño Logístico, 2014.....	162

Figura 8-4:	El alto costo de importar y exportar.....	162
Figura 8-5:	Calidad de las carreteras y caminos nacionales, secundarios y terciarios	165
Figura 9-1:	Estructura del sector financiero (como porcentaje del PIB de 2012)	179
Figura 9-2:	Comparación de indicadores de acceso al financiamiento en Latinoamérica	180
Figura 9-3:	Porcentaje de activos de las filiales de bancos colombianos en el extranjero, diciembre de 2013	181
Figura 9-4:	Emisión anual en los mercados de capitales.....	181
Figura 10-1:	Desempeño deficiente de la I+D de Colombia.....	196
Figura 10-2:	Esquema del Sistema Nacional de Innovación	197
Figura 10-3:	Sistemas de apoyo a las empresas a través de su ciclo de vida y nivel de sofisticación.....	198
Figura 10-4:	Diferencias entre las ciudades en Colombia.....	199
Figura 10-5:	Densidad de nuevos negocios, 2012	199
Figura 10-6:	Ciclo de financiamiento de una empresa nueva.....	200
Figura 10-7:	Mapa de los fondos de inversión para PYME colombianas.....	201
Figura 10-8:	Diferencias de productividad y empresariales en Colombia	202
Figura 10-9:	Calidad gerencial en Colombia.....	202
Figura 10-10:	Opinión del sector privado sobre la calidad de la investigación científica y grado de colaboración con las universidades	204
Figura 11-1:	El sistema de protección social de Colombia está fragmentado, con brechas de cobertura significativas	217
Figura 11-2a:	Afiliación al sistema de salud.....	218
Figura 11-2b:	Gastos del propio bolsillo como % del gasto total en salud, 2012.....	218
Figura 11-3:	Gasto social y desigualdad.....	221
Figura 11-4:	Mortalidad neonatal infantil.....	221
Figura 11-5:	Percepción del Sistema de Cuidado de la Salud	221
Figura 11-6:	Visión actual del Sistema de Protección Social de Colombia	225
Figura 11-7:	El SPS de Colombia con la aplicación de un enfoque de sistemas	226
Figura 12-1:	Disparidades regionales Incidencia de la pobreza monetaria por departamento en 2012 (%).....	240

Lista de tablas

Tabla 1-1:	Objetivos para las transiciones en Colombia	12
Tabla 1-2:	Ritmo de las transiciones políticas.....	12
Tabla 2-1:	Desigualdad en Colombia	35
Tabla 2-2:	Parámetros de las tasas de crecimiento y elasticidades de la pobreza al crecimiento usados por método de proyección.....	45
Tabla 3-1:	Ejercicio de contabilidad del crecimiento	64
Tabla 3-2:	Desglose del crecimiento: contribución al crecimiento total en valor agregado per cápita, Colombia 2001–2013 (%),.....	69
Tabla 3-3:	Regalías y convergencia regional.....	72
Tabla 6-1:	Eventos y pérdidas por década	127
Tabla 7.1:	Resumen de los costos de salud ambiental en 2010	148
Tabla 8-1:	La red vial en Colombia.....	165
Tabla 10-1:	Ranking en la medición de Hacer Negocios (Doing Business Report, 2014)	199
Tabla 12-1:	Descentralización fiscal	237

Lista de mapas

Mapa 5-1:	Distribución y concentración de empleos en Colombia.....	112
Mapa 5-2:	Las 18 aglomeraciones urbanas	113
Mapa 5-3:	El Sistema de Ciudades	113

AGRADECIMIENTOS

Esta serie de notas de política fue producida por expertos del Banco Mundial que trabajan en el equipo de país Colombia. El capítulo 1 fue preparado por Dorly Castañeda, Marcelo Fabre, Margarita Puerto Gómez y Markus Kostner. El capítulo 2 fue producido por Carlos Rodríguez Castelán, Lea Giménez y Daniel Valderrama bajo la orientación general de Louise Cord. El capítulo 3 fue producido por Barbara Cunha con aportes de Konstantin Wacker, Germán Galindo y Diana Marcela Carrero Rivera. El capítulo 4 es autoría de Michael Morris y Natalia Gómez con aportes de Laurent Msellati, Holger A. Kray, Carole Megevand, Victoria Stanley, Enrique Pantoja, Luz Berania Díaz Ríos, Diego Arias Carballo, Juliana Castaño Isaza, Erick C. M. Fernandes y Daniel M. Sellen. Los autores del capítulo 5 son Angélica Núñez y José Luis Acero con aportes de Anna Wellenstein, Catalina Marulanda, Agustín María, Camila Rodríguez y Mauricio Cuéllar. El capítulo 6 fue preparado por Eric Dickson, Claudia Lorena Trejos, Daniel Sellen y Diana Marcela Rubiano Vargas. El capítulo 7 fue preparado por Irina Klytchnikova bajo la orientación general de Emilia Battaglini, con asistencia en la investigación de Anna Lena Sauer y útiles comentarios de Ernesto Sánchez-Triana, Carole Megevand, Juliana Castaño, Rita Cesti, Greg Browder, Daniel Sellen, Franka Braun, Daniele La Porta y Todd Johnson. El capítulo 8 fue preparado por Mauricio Cuéllar, Leonardo Canon, Shomik Mehndiratta, Carlos Murgui, Daniel Pulido y Marcela Silva. El autor del capítulo 9 es Patricia Caraballo, con aportes y contribuciones por cuenta de Eva M. Gutiérrez, Catiana García-Kilroy y Rekha Reddy. El capítulo 10 fue preparado por Javier Botero, Wendy Cunningham, Eva Gutiérrez, Robert Hawkins, Leonardo Iacovone, Esperanza Lasagabaster y William Maloney. El capítulo 11 fue producido por Alejandra Corchuelo, Ana María Oviedo, Antonio Giuffrida, Ronald Gómez, Joana Silva y Wendy Cunningham. El capítulo 12 fue preparado por un equipo liderado por Pedro Arizti, que incluía a Eguiar Lizundia, Jorge Luis Silva, Barbara Cunha, Carlos Rodríguez Castelán, Germán Galindo, John González, Mónica Peñuela, Manuel Fernando de Castro y Azul del Villar.

La revisión interna fue proporcionada por Augusto de la Torre, Issam Abousleiman, Mathew Stephens, Gabriel Demombynes, Emily Sinott, John Nash, Peter Ellis, Joaquín Toro, Juan Gaviria, James Seward, Jose Guillermo Reis, Truman Packard, Alberto Leyton y Emilia Battaglini. También se llevaron a cabo consultas con representantes del Ministerio de Hacienda y la Departamento Nacional de Planeación, que proporcionaron información y conocimiento valiosos sobre temas prioritarios en Colombia.

El resumen, así como la coordinación de la serie de notas políticas, fue liderado por Samuel Freije, con soportes y apoyo de Domoina Rambeloarison y Germán Galindo. Las revisiones editoriales y traducciones fueron llevadas a cabo por Robert Reineke, Richard Galm, Juan Carlos Liceaga y Manuel Gómez. El apoyo administrativo fue provisto por Beatriz Elena Franco, Elsa Coy y Lorena Bustos. La supervisión general estuvo a cargo de Gloria Grandolini y Gerardo Corrochano (Directores del Banco Mundial para Colombia) e Issam Abousleiman (Gerente de País para Colombia).

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

4G	Programa de Cuarta Generación de Concesiones	COP	Peso colombiano
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías	COP	Conferencia de las Partes (COP, por sus siglas en inglés)
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura	CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
APE	Agencia Promotora de las Exportaciones	CP	Capital Privado
ASH	Agua, Saneamiento e Higiene	CR	Capital de Riesgo
AT	Asistencia Técnica	CSA	Agricultura Climáticamente Inteligente (CSA, por sus siglas en inglés)
AVAD	Años de Vida Ajustados por Discapacidad	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
BID	Banco Interamericano de Desarrollo	DB	Doing Business
BVC	Bolsa de Valores de Colombia	DNP	Departamento Nacional de Planeación
CAI	Contaminación del Aire en Interiores	DPS	Departamento para la Prosperidad Social
CAR	Corporación Autónoma Regional	ECLAC	Ver CEPAL
CAT-DDO	Préstamo para políticas de Desarrollo sobre Gestión del Riesgo de Desastres, con opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT-DDO, por sus siglas en inglés)	ECV	Encuesta de Calidad de Vida
CAU	Contaminación del Aire Urbano	EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
CB	Banco Comercial (CB, por sus siglas en inglés)	EITI	Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés)
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales	ELN	Ejército de Liberación Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
CGR	Contraloría General de la República	EPS	Entidad Promotora de Salud
CIAT	Centro Internacional de Agricultura Tropical	FAG	Fondo de Garantía Agropecuaria (FAG, por sus siglas en inglés)
CNA	Consejo Nacional de Acreditación	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés)
CONACES	Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior	FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
		FEDEGÁN	Federación Nacional de Ganaderos
		FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial

FMI	Fondo Monetario Internacional	LAC	América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés)
FMMA	Fondo Mundial para el Medio Ambiente	LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por sus siglas en inglés)
FONADE	Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo	LAVCA	Asociación de Capital Privado y Capital de Riesgo en América Latina (LAVCA, por sus nombre en inglés)
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP, por sus siglas en inglés)	LEADER	Enlaces entre Acciones para el Desarrollo Rural (LEADER, por su nombre en francés, Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale)
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF, por sus siglas en inglés)	LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares	LSE	London School of Economics
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres	MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
GSN	Gobierno Subnacional	MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
HHI	Índice de Herfindahl-Hirschman (HHI, por sus siglas en inglés)	MEN	Ministerio de Educación Nacional
I+D	Investigación y Desarrollo	MESEP	Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior	MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
ICRG	Guía Internacional sobre Riesgo País (ICRG, por sus siglas en inglés)	MHCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MHCT, por sus siglas en inglés)
IED	Inversión Extranjera Directa	MICT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MICT, por sus siglas en inglés)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
IFNB	Institución Financiera No Bancaria	MYE	Monitoreo y Evaluación
IMAN	Impuesto Mínimo Alternativo Nacional	OAR	Organización de Autorregulación
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés)
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su nombre en inglés)	OCYT	Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías	OIT	Organización Internacional del Trabajo
IOH	Índice de Oportunidades Humanas	OMS	Organización Mundial de la Salud
IPC	Índice de Precios al Consumidor	ONG	Organización No Gubernamental
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional	ORMET	Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo
IPO	Oferta Pública Inicial		
IPSAS	Estándares Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés)		
IQ	Coeficiente Intelectual (IQ, por sus siglas en inglés)		
ISFL	Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL, por sus siglas en inglés)		
IVA	Impuesto al Valor Agregado		

OSC	Organización de la Sociedad Civil	SISBÉN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
OTT	Oficina de Transferencia Tecnológica	SME	Ver PYME
PAP-PDA	Programa Agua para la Prosperidad	SNI	Sistema Nacional de Innovación
PDI	Población Desplazada Internamente	SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
PEFA	Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés)	SNS	Superintendencia Nacional de Salud
PES	Pago por Servicios Ambientales (PES, por sus siglas en inglés)	SPI	Indicador de Prosperidad Compartida
PI	Propiedad Intelectual	SPS	Sistema silvopastoril
PIB	Producto Interno Bruto	SPS	Sistema de Protección Social
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés)	SS	Sistema de Salud
POMCA	Plan de Manejo de Cuencas	TES	Títulos de Deuda Pública
POS	Plan Obligatorio de Salud	TFP	Productividad Total de los Factores
POT	Plan de Ordenamiento Territorial	TI	Tecnologías de la Información
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo	TLC	Tratado de Libre Comercio
PPP	Asociación Público/Privada	UAESPE	Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo
PPSAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor	UK-DECC	Departamento de Energía y Cambio Climático del Reino Unido (UK-DECC, por sus siglas en inglés)
PYME	Pequeña y Mediana Empresa	UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (unfccc, por sus siglas en inglés)
RC	Régimen Contributivo	UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
REDD+	Reducciones de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD, por sus siglas en inglés)	UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
REDI	Desarrollos Económicos Recientes en Infraestructura (REDI, por sus siglas en inglés)	UPC	Unidad de Pago por Capitación
RML	Retraso Mental Leve	WAVES	Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas (WAVES, por sus siglas en inglés)
RS	Régimen Subsidiado en Salud	WB	Banco Mundial (WB, por sus siglas en inglés)
RUAF	Registro Único de Afiliados	WDI	Indicadores de Desarrollo Mundial (WDI, por sus siglas en inglés)
RUB	Registro Único de Beneficiarios	WDR	Informe sobre el Desarrollo Mundial (WDR, por sus siglas en inglés)
SAVER	Saneamiento para Vertimientos	WEF	Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés)
SEDLAC	Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y El Caribe (SEDLAC, por sus siglas en inglés)	WTI	West Texas Intermediate
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	WWTP	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (WWTP, por sus siglas en inglés)
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia		
SGP	Sistema General de Participaciones		
SGR	Sistema General de Regalías		
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud		
SINA	Sistema Nacional Ambiental		

Hacia la paz sostenible, la erradicación
de la pobreza y la prosperidad compartida

Notas de política: Colombia

Visión general

Septiembre 2014

Visión General De Las Notas De Política Del Banco Mundial Para Colombia

Para sus países miembros, el Banco Mundial proporciona a las administraciones entrantes un diagnóstico selectivo de los desafíos actuales y un conjunto independiente de recomendaciones de política para contribuir al proceso de desarrollo de la nación. En el caso de Colombia, la inauguración de un nuevo Gobierno para el período 2014–2018 es el motivo para presentar este conjunto de notas de política.

Desde hace décadas, el Banco Mundial ha sido un socio de Colombia en su proceso de desarrollo. Durante años, nuestros expertos han estudiado la economía colombiana y han proporcionado diagnósticos y recomendaciones de política, algunos de los cuales han contribuido a la discusión e implementación de importantes reformas. Entre algunos conjuntos de notas de política recientes se encuentran en las publicaciones *Colombia: la fundación económica de la paz* (2003) y *Una ventana de oportunidad* (2007).

El progreso trae consigo nuevos desafíos. Los recientes avances en la política económica y social de Colombia exigen un enfoque encaminado a soluciones más sofisticadas para nuevas preguntas o para los antiguos problemas aún sin solucionar. Las nuevas notas de política compiladas en este documento se basan en la actual participación de los expertos del Banco Mundial en Colombia y sus puntos de vista sobre qué políticas podrían ayudar a una paz sostenible, erradicar la pobreza y compartir la prosperidad. Hoy en día, estos tres objetivos de desarrollo parecen ser alcanzables de manera realista por primera vez en la historia de Colombia.

Esta visión general resume el estado actual de los tres objetivos de desarrollo y las políticas propuestas para alcanzarlos en nueve áreas: desarrollo rural y desarrollo urbano, la gestión del riesgo de

desastres, la sostenibilidad del medio ambiente, la infraestructura, los mercados financieros, la innovación, la protección social y los gobiernos subnacionales. Estas áreas de política están interrelacionadas, es decir, los avances en unas son necesarios para el éxito en las otras. Por ejemplo, es necesaria la construcción de infraestructura moderna para el desarrollo rural y urbano, y a su vez, la infraestructura requiere de mercados financieros sólidos y gobiernos locales eficientes. Todos estos factores no serán suficientes para aumentar la productividad si las empresas y las universidades no logran impulsar la innovación. Al final, el aumento de la productividad proporciona los medios para un sistema de protección social más amplio e incluyente, y tanto la productividad como la protección social son necesarias para la erradicación de la pobreza y la paz sostenible. A pesar de estas complejas conexiones, y solo para facilitar su explicación, estos tres objetivos y nueve ámbitos de actuación se discutirán por separado. Después de discutir la evolución y el estado de dichos objetivos, las siguientes secciones agruparán a las políticas en tres temas generales: la organización del territorio; la movilización de todas las formas de capital: infraestructura, finanzas, e innovación; y la promoción de las personas y las localidades.

I. Tres Objetivos De Desarrollo

Colombia tiene frente a sí tres objetivos fundamentales de desarrollo. Alcanzar los niveles más altos de bienestar para todos los colombianos implicará necesariamente el logro de una paz sostenible, la erradicación de la pobreza y compartir la prosperidad. Sin paz, el país no podría asegurar plenamente los derechos humanos más fundamentales. Con pobreza, muchos serían privados de las necesidades más básicas. Sin prosperidad compartida, solo unos pocos disfrutarían de los beneficios del crecimiento económico. Estos tres objetivos son condiciones necesarias para que los colombianos exploten todo su potencial de desarrollo. Las recientes tendencias indican que estos objetivos están a su alcance.

Transición hacia una paz sostenible

El logro de la paz sostenible es actualmente una prioridad del Gobierno y una aspiración máxima de la sociedad colombiana. Más de cincuenta años de violencia han afectado a por lo menos tres generaciones de colombianos, tanto a nivel nacional como subnacional, comunitario e individual. Unos 5 millones de personas fueron desplazadas internamente entre 1985 y 2012. En el mismo período, se estima que 220.000 personas murieron como resultado del conflicto, 27.000 fueron secuestradas, 25.000 desaparecieron y 6.421 niños fueron reclutados por los grupos armados ilegales. Las causas de este conflicto prolongado han evolucionado en el tiempo con los ciclos de violencia, la inestabilidad y la débil gobernanza, impactando no solo las vidas humanas, sino también el desarrollo económico. Se estima que sin el conflicto armado, la tasa de crecimiento anual de Colombia sería 1,5 puntos porcentuales más alta y las tasas de pobreza serían la mitad de lo que son ahora.

El Gobierno ha avanzado en varios frentes para lograr la paz sostenible. En virtud de la Ley de Justicia y Paz y la Ley de Víctimas y Restitución de 2011, el Gobierno ha establecido un marco para la reintegración de los excombatientes y la devolución de tierras a las personas desplazadas por el conflicto, así como para proporcionar reparaciones con el fin de que las familias y las comunidades puedan reanudar sus medios de vida. En la última década, el Gobierno ha hecho grandes esfuerzos para reducir la violencia y aumentar la presencia del Estado. El país ya no es considerado como de alto riesgo para la inversión; ha aumentado su capacidad para garantizar los derechos básicos de los ciudadanos; los índices de criminalidad y homicidios han disminuido; e incluso, la producción de drogas, uno de los principales impulsores de los conflictos, se ha reducido significativamente. Por otra parte, el proceso de paz en curso puede conducir a la consolidación de una paz sostenible.

Sin embargo, los ciclos de violencia y conflicto arraigado persisten en algunas regiones y en contra

de algunos grupos. Desde principios de la década del 2000, Colombia ha visto una disminución sustancial en el número anual de personas desplazadas internamente (PDI), los homicidios políticamente motivados, las víctimas de las minas terrestres y la tasa de homicidios (no solo los relacionados con el conflicto, sino con la criminalidad en general). No obstante, los picos ocasionales muestran el riesgo continuo de estallidos o ciclos de violencia. Las tendencias nacionales ocultan diferencias regionales. La violencia es más frecuente en aquellas regiones con instituciones locales débiles, con altos ingresos derivados de la extracción de recursos naturales y con la presencia de grupos armados ilegales. Arauca, Antioquia, Casanare, Caquetá, Meta, Nariño y Valle del Cauca se encuentran entre los departamentos con una mayor proporción de eventos violentos. Además, ciertos grupos específicos de la población están sobrerrepresentados entre las víctimas del conflicto armado, por ejemplo, las poblaciones rurales, los afrocolombianos e indígenas.

Esta variabilidad en tiempo y espacio, observada tanto en la experiencia internacional como en Colombia, conduce a tres cambios principales en la forma de entender los conflictos armados y la paz, los cuales se describen en el capítulo 1 de las presentes notas de política (*Apoyando la transición de Colombia hacia la paz y el desarrollo sostenible*). En primer lugar, “post-conflicto” puede ser un término engañoso, porque un período de conflicto seguido por la reducción de las tensiones o incluso un acuerdo de paz, lo puede continuar un nuevo ciclo de violencia. La paz debe ser vista como un proceso, más que el fin de las negociaciones de paz o de la política militar. En segundo lugar, el conflicto es territorialmente específico. La construcción de la paz a nivel nacional implica políticas diferenciadas con base en la dinámica local y su relación con el gobierno central. En tercer lugar, la sostenibilidad del proceso de consolidación de la paz necesita que las políticas dirigidas a la prevención de la violencia sean multisectoriales. Una comprensión profunda de la capacidad institucional es esencial para la transformación de los círculos viciosos de violencia en círculos virtuosos de transformación institucional.

El actual proceso de paz con las FARC se ha convertido en una prioridad del gobierno, que ofrece la oportunidad de terminar el ciclo de la violencia en el país. Sin embargo, la paz sostenible en Colombia dependerá de los resultados de un esfuerzo colectivo por vislumbrar al país en estado de paz. Si bien la transición de Colombia hacia la paz es única, lecciones de otros países pueden ser útiles para los responsables políticos. Las experiencias globales muestran que el reto principal en los procesos de paz es evitar que se repitan los ciclos de violencia, con el fin de permitirle a la sociedad construir una paz sostenible.

En el capítulo 1 se utiliza la evidencia internacional para identificar tres transiciones principales a las que deben someterse los colombianos para la construcción de una paz sostenible. En primer lugar, una transición de la seguridad desde la violencia hacia el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario —el objetivo de esto es prevenir la recurrencia de la violencia—. En segundo lugar, una transición hacia el desarrollo desde una economía de guerra a una economía de paz —su objetivo es crear una economía más inclusiva, con una opción legal para la participación de los excombatientes y de las víctimas, promoviendo al mismo tiempo la recuperación económica, la reconstrucción de los sistemas financieros y el mejoramiento en la prestación de servicios básicos—. Y en tercer lugar, una transición política —el objetivo es crear las condiciones propicias que conduzcan a una democracia participativa—.

Estas transiciones implican la aplicación de un conjunto complejo de políticas de seguridad, judiciales y socioeconómicas. Por ejemplo, cuando la paz y la estabilidad regresen a las zonas rurales afectadas por el conflicto civil, habrá una necesidad urgente de reasentar a las poblaciones desplazadas, darles un acceso seguro a la tierra para su sustento, proporcionarles los medios para reanudar las actividades productivas y restaurar su voz en el diálogo político nacional (el capítulo 4, que trata el desarrollo rural, proporciona diagnósticos y recomendaciones de política en este sentido). Además, los gobiernos subnacionales podrían desempeñar

un papel fundamental en el proceso de transición. Debido a que el riesgo de violencia es mayor en los departamentos o municipios con instituciones débiles, la construcción de instituciones capaces y legítimas en el ámbito local será clave para romper los ciclos de violencia en Colombia (el capítulo 12, sobre los gobiernos subnacionales, elabora este tema).

Una rápida reducción de la pobreza pero con una persistente desigualdad

En la última década, Colombia ha reducido la pobreza de forma más acelerada que nunca, pero la desigualdad de ingresos y la vulnerabilidad a la pobreza se mantienen en niveles inaceptablemente altos. El capítulo 2 de estas notas de política (*Hacia la prosperidad compartida en Colombia*) ofrece un análisis detallado de las tendencias de pobreza y desigualdad en Colombia durante los últimos años. Entre 2002 y 2012, Colombia redujo su tasa de pobreza moderada de 49,7 por ciento a 32,7 por ciento, y su tasa de incidencia de pobreza extrema, de 17,7 por ciento a 10,4 por ciento. La tasa de pobreza multidimensional —definida como el porcentaje de personas privadas de al menos cinco indicadores de bienestar— disminuyó de un 49 por ciento, en 2003, a 27 por ciento, en 2012. Esta rápida disminución de la pobreza se ha visto acompañada por un aumento en la proporción de la población de clase media, de 15,1 a 27,2 por ciento; sin embargo, la proporción de la población vulnerable a la pobreza también se ha incrementado, hasta convertirse en el grupo más grande de Colombia con el 37,7 por ciento. Este aumento de la vulnerabilidad a la pobreza es, por una parte, una consecuencia de la reciente disminución de la pobreza. Las personas salen de la pobreza, pero aún permanecen cerca de la línea de pobreza y es probable que vuelvan a ella si las condiciones macroeconómicas empeoraran (el capítulo 3, que habla sobre el crecimiento económico, analiza los principales riesgos macroeconómicos). La vulnerabilidad también se asocia, por otra parte, a los riesgos ambientales: los desastres naturales y la contaminación (los capítulos 6 y 7 examinan estas fuentes de vulnerabilidad).

La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, bajó de 0,57, en 2002, a 0,54, en 2012, pero se mantuvo por encima de la media regional y muy superior a la media de la OCDE. La persistencia de altos niveles de desigualdad puede ligarse a varios factores, incluyendo la falta de acceso a la educación superior, a pensiones y una vivienda asequible. Sin embargo, estos factores han demostrado ligeras mejorías en los últimos años. La excepción es la constante desigualdad a través de las regiones. La brecha entre los departamentos con las mayores y las más bajas tasas de pobreza ha aumentado durante la última década. En 2002, la diferencia en las tasas de pobreza entre Huila y Bogotá D.C. fue de 37,8 puntos porcentuales; en 2012, las tasas de pobreza de Chocó y Bogotá D.C. tenían una diferencia de 56,4 puntos porcentuales. La promoción de la política social y el crecimiento económico en las regiones rezagadas de Colombia es fundamental para la reducción de la desigualdad (en los capítulos 4 —sobre la política rural— y 12 —sobre la gestión de los gobiernos subnacionales— hay recomendaciones de política para avanzar hacia este objetivo).

Además de las diferencias regionales, otro aspecto importante de la pobreza y la desigualdad se refiere a los grupos desfavorecidos, es decir, las personas desplazadas internamente (PDI), los pueblos indígenas y los afrodescendientes. Las minorías étnicas se enfrentan a altas tasas de pobreza. Los hogares indígenas tienen tanto la tasa más alta de pobreza multidimensional (58 por ciento, en 2010) como la menor reducción en el período 2003-2010. Entre estos grupos desfavorecidos, las PDI encaran enormes barreras. En 2010, su tasa de pobreza fue del 96,7 por ciento; su tasa de pobreza extrema fue del 66,4 por ciento, lo que significa que, en 2010, al menos una de cada cuatro personas que vivían en la pobreza extrema era una PDI. Estas cifras se basan en informes independientes, pero se necesitan datos más sistemáticos para dibujar un perfil más preciso de la pobreza y la desigualdad entre los grupos desfavorecidos.

La rápida reducción de las tasas de pobreza nacional es consecuencia de dos fuerzas: un crecimiento

económico más acelerado y la expansión de los programas de protección social. El crecimiento del empleo y las ganancias, ambos impulsados por el crecimiento económico, explican más del 60 por ciento de la reducción de la pobreza extrema, desde 2002 hasta 2012. Las transferencias públicas, sobre todo derivadas de los programas Familias en Acción y Adulto Mayor, representan el 40 por ciento restante. Los ingresos por el trabajo, ya sea a través de un incremento en los ingresos por trabajador o del número de trabajadores por familia, representaron el 73 por ciento de la reducción total de la pobreza moderada, entre 2002 y 2012. Un 16 por ciento adicional de la reducción de la pobreza moderada proviene de las transferencias. Curiosamente el acceso a la vivienda representó un 7 por ciento de la reducción de la pobreza moderada, pero no tuvo impacto alguno en la pobreza extrema, dando señales de la necesidad de una política para proveer viviendas asequibles para los pobres.

Los programas de asistencia y de seguridad social de Colombia han crecido y ganado el reconocimiento internacional en los últimos años. El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) fue creado por la Ley 100 de 1993 y guió la rápida expansión de la cobertura, la protección financiera y la equidad del sistema de salud. El programa de seguro de salud del país es mundialmente aplaudido por su cobertura universal. En respuesta a la crisis económica de 1999, Colombia creó el programa de transferencias monetarias condicionadas, Familias en Acción, el cual ha crecido hasta convertirse en su programa de asistencia social más grande. Numerosas evaluaciones de impacto han encontrado que Familias en Acción mejora los resultados de capital humano de los niños. En 2006, Colombia también creó Red Juntos (ahora llamado Red UNIDOS), un programa de ventanilla única para ayudar a las personas que están en pobreza extrema a acceder a la variedad de programas sociales existentes. Sin embargo, esta aglomeración de programas sufre fragmentación y brechas en la cobertura del sistema de protección social. El capítulo 11, que habla sobre el sistema de protección social en Colombia, explica cómo este

sistema puede hacerse más eficaz e incluyente por medio de una serie de políticas de coordinación y modernización.

Junto con una rápida reducción de la pobreza, el crecimiento económico ha traído prosperidad compartida. El Indicador de Prosperidad Compartida (IPC) del Banco Mundial mide si el crecimiento económico se comparte con aquellos que son relativamente menos favorecidos —el 40 por ciento de la población con ingresos más bajos—. En Colombia, desde 2002 hasta 2012, la tasa de crecimiento anualizado del ingreso real per cápita de ese 40 por ciento creció a una tasa ligeramente más alta (4,4 por ciento) que la tasa de crecimiento anualizada de los ingresos per cápita de toda la población (3,4 por ciento).

Si esto continúa en los próximos años, este patrón de crecimiento inclusivo puede conducir a la erradicación de la pobreza extrema en una década. Suponiendo que Colombia mantenga las tasas de crecimiento y reducción de la pobreza, observadas durante el período 2008-2013, la pobreza extrema estará en el año 2023 por debajo del 3 por ciento —la meta global del Banco Mundial de erradicación de pobreza—. Esto dependerá de la mejora en la eficacia de los programas de protección social, de la atención y promoción económica de los grupos vulnerables, y, más fundamentalmente, del mantenimiento de las tasas de crecimiento saludables de los últimos años. ¿Pueden sostenerse en el futuro cercano estas tasas de crecimiento inclusivo?

El reciente crecimiento económico ha traído prosperidad compartida. ¿Este crecimiento es sostenible?

Colombia ha sostenido tasas de crecimiento históricamente altas en la última década, con el apoyo de sólidas políticas macro, la integración comercial y con condiciones externas favorables. Reformas estructurales significativas desde la década de 1990, combinadas con acuerdos comerciales importantes, han dado lugar a una modernización de la economía. Una gestión macroeconómica prudente también ha contribuido a mejorar la resistencia

a los shocks. Colombia sorteó la crisis financiera internacional de 2008-2009 notablemente bien y consolidó su posición entre las economías latinoamericanas de rápido crecimiento. Por último, los términos de intercambio y las condiciones financieras internacionales propicias ayudaron a atraer la inversión, acelerar la actividad económica e incrementar el comercio. Como resultado, la economía colombiana sostuvo un crecimiento promedio del PIB de 4,8 por ciento en la última década, más de 1 punto porcentual por encima del promedio de las tres décadas anteriores (3,5 por ciento). En términos per cápita, la diferencia también es grande —alrededor del 3 por ciento en la última década, en comparación con el 1,7 por ciento en las décadas anteriores—. En los últimos cuarenta años, Colombia ha ido cerrando continuamente la brecha de su ingreso per cápita con respecto a los otros países de la región. En 1970, el ingreso per cápita de los países más grandes de Latinoamérica fue 2,1 veces el ingreso de Colombia; en 2012 la diferencia se redujo a 1,6 veces.

El crecimiento económico de Colombia a largo plazo se ha basado fuertemente en la acumulación de factores; el crecimiento de la productividad fue casi nulo durante la mayor parte del período, aunque se recuperó en la última década. El capítulo 3 (*Cambios estructurales: implicaciones para el crecimiento, la productividad y la competitividad*) describe las fuentes de crecimiento económico del país durante varias décadas. El crecimiento del PIB per cápita desde la década de 1960 se ha basado principalmente en la acumulación de factores. La productividad total de los factores (PTF) solo contribuyó 0,1 puntos porcentuales al crecimiento anual promedio de casi 2 por ciento, entre 1961 y 2011. Esto no se diferencia mucho del resto de Latinoamérica. Sin embargo, surge un patrón interesante cuando se observa a las economías asiáticas de alto crecimiento: su tasa de acumulación de capital humano no difiere mucho de la de Colombia. La diferencia en el crecimiento del PIB per cápita se explica por una menor acumulación de capital físico/financiero y unas menores tasas de crecimiento de la PTF en Colombia. Los capítulos 8 (sobre la construcción de infraestructura), 9 (sobre

los mercados financieros) y 10 (sobre el sistema de innovación) formulan recomendaciones de política hacia estos fines.

Una mirada más cercana a las fuentes de crecimiento por actividad económica descubre que las ganancias de productividad fueron desiguales, y en gran medida influenciadas por las reasignaciones del empleo. Curiosamente las actividades no comerciables han generado más del 50 por ciento de las nuevas ganancias de valor añadido y productividad durante la última década. Por otro lado, las actividades comerciables (es decir, la agricultura, la minería y la manufactura) han perdido participación en el empleo total, a pesar de las ganancias en la producción por trabajador, en particular, en el sector de la minería. Al final, las tendencias a largo plazo de la producción en Colombia muestran que el porcentaje combinado de la producción en la agricultura y la manufactura se redujo de 9,7 y 18,1 por ciento, en 1976, a 6,2 por ciento y 12 por ciento, en 2012. Este patrón de largo plazo es común en muchos países, pero llama la atención sobre la necesidad de acelerar la productividad en las actividades comerciables, para evitar crecientes diferencias de productividad entre sectores.

Mientras que la actividad económica continúa estando relativamente diversificada, las exportaciones de Colombia se encuentran entre las más dependientes de las materias primas en el mundo. Varios indicadores pueden ser revisados para analizar la intensidad/dependencia de las materias primas. Considerando el valor agregado del sector primario (agricultura y extractivas) como proporción del PIB, Colombia, con un 14,2 por ciento, parece ser menos intensiva en materias primas que Latinoamérica (25 por ciento) y que las economías de Asia (18 por ciento). Sin embargo, esto cambia cuando se consideran las exportaciones. El total de materias primas exportadas por Colombia como proporción de las exportaciones totales (70,2 por ciento) es solo superado por Venezuela y Bolivia, entre los países de Latinoamérica, y está muy por encima de los promedios de la región (51 por ciento) y Asia (19 por ciento). En contraste, las

exportaciones de materias primas como porcentaje del PIB (11 por ciento) son mucho más bajas y en línea con los promedios de la región (11,7 por ciento) y Asia (12,3 por ciento). Esto se debe principalmente al hecho de que la economía colombiana está relativamente cerrada en comparación con las de países similares.

El crecimiento del comercio, y en particular, el crecimiento de las exportaciones se ha beneficiado de manera significativa de los elevados precios de las materias primas durante la última década. El valor de las exportaciones de Colombia creció un promedio de 13,6 por ciento al año, impulsado en gran medida por el incremento en los precios internacionales de las principales materias primas exportadas por el país. Los precios favorables contribuyeron a aumentar el porcentaje de participación de Colombia en las exportaciones mundiales, de 0,2 por ciento, en 2002, a casi 0,4 por ciento, en 2012. El aumento se debió casi en su totalidad a las exportaciones extractivas. Sin ellas, esta actividad en Colombia se mantendría casi constante como porcentaje del total mundial.

El auge de los recursos de Colombia ha sido una fortuna en muchas dimensiones, pero plantea retos para la política social y económica. Este auge ha impulsado la inversión extranjera, el crecimiento económico y los ingresos del gobierno. Sin embargo, el aumento de los términos de intercambio y los flujos de capital relacionados pueden conducir a la apreciación del tipo de cambio, lo que socava la competitividad de otros sectores. Las ventas de combustibles aumentaron hasta representar casi dos terceras partes de las exportaciones totales, mientras que la aportación de las manufacturas en los envíos totales de mercancías se redujo significativamente. Además, las actividades extractivas son a menudo altamente intensivas en capital, no crean muchos puestos de trabajo y generan grandes ganancias, lo que podría dañar la distribución del ingreso. Por último, el porcentaje relativamente elevado de las actividades extractivas en los ingresos del comercio y del gobierno aumenta la exposición macroeconómica a las fluctuaciones de precios y la volatilidad. Los ingresos volátiles y

el gasto pro-cíclico asociado podrían tener costos reales para el crecimiento.

La producción de materias primas y la abundancia de recursos naturales no impide necesariamente el crecimiento. El aumento de los ingresos, asociado con la exportación de petróleo, trae consigo ciertas oportunidades para Colombia, porque —bien administrados— podrían servir como una fuente de financiación para el desarrollo económico. Hay muchos ejemplos de países ricos en recursos naturales que hicieron una buena gestión de ellos y lograron un alto crecimiento, al tiempo que diversificaron su economía más allá de las materias primas —como Noruega, Chile, Botswana, Indonesia, Malasia o Tailandia—. En contraste, muchos países ricos en materias primas están rezagados en desarrollo, apoyando la idea de que puede surgir lo que se conoce como “la maldición de los recursos”, si los recursos son mal administrados. Entre estos países se puede encontrar a Nigeria, Venezuela o Argelia. Además de las consideraciones fiscales sobre la forma de gestionar las materias primas y los recursos naturales, también deben abordarse importantes consideraciones ambientales. El capítulo 7, que trata la sostenibilidad ambiental, da cuenta de estas cuestiones para el caso de Colombia.

Colombia ha dado pasos importantes para mitigar los riesgos asociados con el auge de las materias primas, pero las lecciones de otras economías sugieren que se puede hacer más. Considerando el marco macroeconómico, Colombia parece estar muy bien equipada para hacer frente a los riesgos a corto plazo y lograr cambios estructurales en sectores distintos a los relacionados con las materias primas. El sector público se caracteriza por tener niveles de deuda moderados y el déficit fiscal se ha mantenido en una tendencia a la baja. El marco legal ha sido reformado con una regla fiscal para facilitar las políticas anti cíclicas y tener una menor dependencia de los ingresos derivados de las materias primas, así como con una reforma para ampliar la base tributaria. Si bien la regla fiscal ayuda a limitar la volatilidad proveniente de los ciclos de las materias primas, no resuelve por sí misma el problema de cómo transferir recursos de

las industrias de las materias primas a otros sectores de la economía. Políticas sectoriales específicas para el desarrollo rural y urbano integral (como se explican en los capítulos 4 y 5) pueden ayudar a equilibrar los patrones de crecimiento económico en Colombia.

II. Nueve Áreas De Política

A través de un conjunto de políticas se puede avanzar hacia el logro de los objetivos de desarrollo, los cuales se describieron en la sección anterior. Aunque se refieren a un determinado sector y son instrumentadas por ejecutores específicos, estas políticas están interrelacionadas y tienen vínculos con diferentes sectores, así como efectos sobre más de un objetivo. El orden en que se presentan se deriva de su cercanía al tema y el método de análisis, y no a su nivel de importancia o prevalencia.

Organizar el territorio

Colombia es uno de los países más ricos del mundo, en términos de biodiversidad, y está generosamente dotado de bosques, agua y recursos minerales. Situado en el noroccidente de América del Sur, Colombia es uno de los cinco “países megadiversos” o focos rojos (*hotspots*) de biodiversidad, lo que significa que es un país con una riqueza excepcional de especies vegetales y animales. Una razón de esta riqueza de recursos biológicos es la gran variedad de paisajes que tiene a lo largo de su territorio. El país cuenta con 311 tipos diferentes de ecosistemas —61 millones de hectáreas cubiertas por diferentes tipos de bosques, 10 millones de hectáreas de sabanas naturales y cerca de 2 millones de hectáreas de páramos, además de 6 millones de hectáreas de variados ecosistemas costeros y marinos—.

Esta inmensa diversidad está acompañada por amplias diferencias en los niveles de vida de una región a otra, por una creciente exposición al riesgo de desastres y la degradación ambiental, así como un potencial aún no realizado para la conectividad multimodal y la convergencia interregional. Para

los colombianos, su territorio presenta una gran cantidad de oportunidades y desafíos.

Mejorar primero las áreas rurales

La violencia y la ilegalidad se concentran en las zonas rurales. En las últimas décadas, estas áreas han sufrido el conflicto de forma más grave y persistente: la violencia, las plantaciones de cultivos ilícitos, el narcotráfico, la concentración de la tierra y los desplazamientos forzosos. Las zonas rurales de Colombia tienen la mayor incidencia de pobreza. Sus principales actividades económicas —agricultura, pesca y silvicultura— se han reducido en tamaño y rendimiento. En consecuencia, un gran número de habitantes —entre 4 y 6 millones, dependiendo de la fuente— han dejado subpobladas a vastas zonas rurales, y por ahora son personas que luchan por salir adelante en los grandes centros urbanos. CODHES estima que la cantidad de tierra abandonada entre 1980 y 2010 es de 6,65 millones de hectáreas.

A pesar de la significativa disminución de la incidencia de la pobreza a nivel nacional, tanto la pobreza moderada como la extrema continúan siendo considerablemente más altas en las áreas rurales. En 2012, la pobreza extrema en estas zonas era de 22,75 por ciento, en comparación con 6,59 por ciento que se presentaba en las zonas urbanas. En el caso de la pobreza moderada, se encontraba en las zonas rurales en 46,8 por ciento, mientras que en las zonas urbanas era de 28,4 por ciento. Si bien la reducción de la pobreza moderada fue impresionante, tanto en las zonas urbanas como rurales, el cociente entre ellas aumentó de 1,35 a 1,64, lo que sugiere que las zonas urbanas fueron más efectivas para sacar a los colombianos de la pobreza. Se puede decir que la mitad de la población en pobreza extrema vive en zonas rurales. En general, la evidencia sugiere que la reducción de la pobreza se ha sesgado ligeramente hacia las zonas urbanas. Erradicar la pobreza extrema implica prestar especial atención a las zonas rurales.

El sector rural, en general, y la agricultura, en particular, tienen un gran potencial sin explotar para la creación de riqueza y la reducción de la pobreza.

Ambos cuentan con muchos recursos no utilizados y subutilizados. Por ejemplo, solo 5,3 millones de los 22 millones de hectáreas de tierras cultivables están actualmente sembradas, y otros 38,8 millones de hectáreas se caracterizan por sistemas de pastoreo extensivos, con una carga animal promedio de menos de un animal por hectárea. A pesar de este gran potencial, el sector agrícola tiene un rendimiento inferior. Para el período 1994–2004, la agricultura logró un crecimiento medio anual de 1,1 por ciento, mientras que la economía creció a una tasa de 2,2 por ciento. Para 2004–2013, las tasas de crecimiento fueron de 2 por ciento para la agricultura y 4,7 por ciento para la economía. Después de años de rezago, el sector agrícola ha disminuido en proporción de la economía colombiana, al pasar de 9,7 por ciento, en 1976, a 6,2 por ciento, en 2012.

El declive del sector agrícola refleja años de abandono estatal y falta de incentivos para que los agricultores inviertan en tecnología para mejorar su productividad. El bajo rendimiento puede rastrearse a tres causas básicas. En primer lugar, las instituciones han sido débiles e ineficaces. Las instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios al sector rural de Colombia están fragmentadas, cuentan con poco personal y se gestionan de manera inconsistente. La responsabilidad de las funciones clave se distribuye a través de múltiples agencias y continúa siendo muy centralizada, además, en general, la capacidad local ha sido débil. En segundo lugar, las políticas han sido deficientes, inconsistentes o inconstantes. Aunque las políticas agrícolas han variado a través de los años en términos de aproximación y enfoque, una característica común ha sido una recurrente dependencia al uso de iniciativas, programas y proyectos especiales para ofrecer soluciones inmediatas a las crisis urgentes. En tercer lugar, las inversiones públicas han sido ineficaces. El gasto público ha resultado con grandes diferencias en la distribución de bienes y servicios públicos entre las zonas rurales y urbanas, con desventaja para la población rural en términos de oportunidades. Esta desventaja ha minado los incentivos para la inversión privada en las actividades agrícolas y no agrícolas. Las inversiones

públicas que son dirigidas al sector rural muy a menudo han tenido poco impacto más allá del muy corto plazo, en parte porque han tendido a subsidiar los insumos y a apoyar los precios recibidos por los productores privados, en detrimento de financiar los bienes y servicios públicos necesarios para mejorar la competitividad global. Así como en la década de los noventa se priorizó el gasto en los bienes públicos sectoriales (competitividad agropecuaria y bienes públicos para el desarrollo rural), en la década del dos mil, el énfasis se orientó a los apoyos directos a productores (subsidios a la comercialización y compensaciones a los precios), como por ejemplo: incentivos al almacenamiento de arroz; compensaciones al precio del algodón, programa de protección al ingreso cafetero, líneas especiales de crédito, entre otros. Cabe mencionar que en los años recientes, se muestra una tendencia hacia una distribución más equitativa de los recursos, orientados principalmente a bienes públicos sectoriales. (Fuente: Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico Institucional y Presupuestal del Sector Agropecuario”. DNP-DDRS, Agosto 2014).

Sin embargo, el desarrollo rural es más que el desarrollo agrícola: abarca todo lo que contribuye a la mejora de los medios de subsistencia de las poblaciones rurales, incluyendo la infraestructura, la salud, la educación, la tecnología, la conectividad y la protección social. El desarrollo rural requiere de una inversión significativa en bienes y servicios públicos, en lugar de subsidios directos a bienes y servicios privados. En una época de restricciones presupuestarias, los esfuerzos de desarrollo rural deben centrarse principalmente en las zonas donde la pobreza es alta y donde la presencia del Estado es insuficiente.

El desarrollo de esta “nueva ruralidad” tendrá que superar tres retos principales. El primer reto es articular y adoptar un enfoque territorial del desarrollo rural. Los esfuerzos para promover el desarrollo rural con frecuencia han sido menos eficaces de lo previsto, debido a que han consistido principalmente en intervenciones específicas para un sector determinado. En cambio, un enfoque

territorial se caracteriza por: múltiples metas y objetivos, interacciones entre los sectores que optimizan las sinergias, el respeto a los intereses de las comunidades locales, la planificación y la gestión adaptativas, y la acción colaborativa y la movilización amplia de las partes interesadas. La iniciativa Misión Rural, la cual está en curso, representa un movimiento hacia este enfoque.

El segundo reto es reformar las instituciones encargadas de la implementación de políticas y programas de desarrollo rural e introducir un nuevo proceso de formulación de políticas. Las instituciones que actualmente tienen el mandato para el desarrollo rural en Colombia son poco adecuadas para la aplicación de un enfoque territorial integrado. La implementación efectiva de ese enfoque requerirá volver a pensar la manera en que se prestan los servicios a las áreas rurales. Será necesaria la construcción de una nueva arquitectura institucional, que incluya el establecimiento de organismos centralizados para el desarrollo de políticas y financiación, mecanismos de coordinación descentralizada y una fuerte capacidad de ejecución local. Si un enfoque territorial del desarrollo rural ha de afianzarse en Colombia, se requiere un reequilibrio de la relación entre el centro y la periferia. El capítulo 4 trata con mayor detalle las funciones que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Viceministerio de Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y las agencias locales pueden jugar en la exitosa implementación de un enfoque territorial en Colombia.

Como tercer reto del desarrollo rural está abordar el problema de la tierra. La distribución desigual y el uso ineficiente de la tierra en Colombia se erigen como el mayor obstáculo para el crecimiento económico rural, la estabilidad social y política, y la paz duradera. En este país las tierras son subutilizadas y están inequitativamente distribuidas, de forma que incurren en costos significativos para la sociedad a través del crecimiento agrícola potencial no realizado, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y la dislocación social. Independientemente de sus otras características, lo cierto es que para tener éxito, cualquier nueva

estrategia de desarrollo rural tendrá que empezar por afrontar el problema de la tierra. Se destacan tres prioridades: formalizar la tenencia de la tierra, construir un sistema nacional de ordenamiento territorial y corregir las ineficiencias en el uso de la tierra, por medio de reformas de política.

¿Qué hay que hacer para revertir décadas de bajo rendimiento en la economía rural de Colombia y liberar el potencial de la agricultura, para contribuir a un crecimiento de base amplia y sostenible? El capítulo 4, que habla del desarrollo rural, identifica tres conjuntos de medidas de implementación inmediata, con un potencial considerable para ayudar a incentivar a la economía rural en el camino hacia el crecimiento sostenible.

La primera acción será la de reubicar a las poblaciones desplazadas y proporcionar a las personas los medios para reanudar sus actividades productivas y restablecer sus medios de subsistencia. Cuando la paz y la estabilidad empiecen a regresar a las zonas rurales, la prioridad inmediata consistirá en asegurar el acceso de los hogares rurales a la tierra, a los insumos productivos necesarios para relanzar sus actividades agrícolas, a la información y los conocimientos necesarios para utilizar esos insumos efectivamente, a los recursos financieros necesarios para pagar por ellos y a la infraestructura necesaria para entregar los excedentes de producción al mercado. Algunas intervenciones concretas requeridas en el corto y mediano plazo incluyen: i) el acceso a la tierra; ii) la distribución de los insumos físicos para la producción agrícola, así como la asistencia técnica para garantizar que los beneficiarios hagan un uso eficaz de los recursos que reciban; y iii) una infraestructura rural asequible de pequeña escala, incluidas las tecnologías de riego asequibles (tanto sistemas por gravedad como sistemas por bombeo), instalaciones de procesamiento y almacenaje a nivel de comunidad, y mercados físicos.

La segunda acción será transformar la agricultura en una actividad rentable tanto para los agricultores familiares de pequeña escala como para los agricultores comerciales de mediano y gran tamaño. Esto requerirá de un enfoque doble, porque la

agricultura tiene dos subsectores diferenciados, uno relativamente grande, compuesto por agricultores familiares de pequeña escala, que producen principalmente para el autoconsumo y que están poco integrados a los mercados, y otro relativamente pequeño pero creciente, compuesto por agricultores comerciales que producen principalmente cultivos comerciales para los mercados nacionales y de exportación. Los agricultores familiares necesitarán esfuerzos para transitar de la agricultura orientada a la subsistencia a una agricultura más comercial. En cuanto a los agricultores comerciales tendrán que modernizar sus métodos de producción para poder competir en una economía cada vez más globalizada. Entre las intervenciones necesarias se incluyen: i) la revitalización de los sistemas de generación y transferencia de tecnología a través de asociaciones público-privadas y de alianzas comerciales para la producción de cultivos comerciales; ii) el desarrollo de programas para sistemas silvo-pastoriles (SSP) por medio de una combinación de incentivos financieros; y iii) la reducción de las tasas de deforestación y degradación de los bosques, al tiempo que se estimulen las inversiones en los sistemas forestales comerciales que sean técnicamente eficientes y económicamente rentables, socialmente inclusivos y ambientalmente amigables.

La tercera acción se centrará en dar sostenibilidad a las políticas, protegiéndolas de la inestabilidad económica, la variabilidad del clima y la degradación ambiental. A más largo plazo, la salud y el bienestar del sector rural dependerán de la capacidad del gobierno para implementar exitosamente un enfoque territorial del desarrollo. Las intervenciones en este ámbito incluyen: i) una nueva arquitectura institucional para gestionar el desarrollo territorial, tanto a nivel nacional como local; ii) un marco institucional para la gestión de riesgos agrícolas; y iii) la implementación del Plan Nacional de Adaptación Climática, junto con un monitoreo adecuado.

Hacer que las ciudades estén más conectadas y sean más productivas

Hoy en día el 75 por ciento de los colombianos vive en las ciudades, pero se espera que esta proporción aumente a 85 por ciento en 2050 —un aumento

de 20 millones de nuevos habitantes urbanos—. Mientras que las materias primas han sido un factor importante en el crecimiento de Colombia, la economía urbana ha contribuido más del 50 por ciento a la tasa de crecimiento del PIB en las últimas cuatro décadas. En el futuro, el fortalecimiento del papel de las ciudades puede ayudar a mitigar los riesgos inherentes a las economías basadas en materias primas. Será necesario un sistema urbano eficiente para apoyar la transición de un sistema económico impulsado por las materias primas a una estructura manufacturera más fuerte centrada en los recursos, y después hacia más industrias y servicios intensivos en conocimiento.

Las ciudades también tendrán un papel importante en la continua reducción de la pobreza. Las políticas y las inversiones que faciliten (a través de la planificación y la disponibilidad de tierras) y promuevan (por medio de una mayor inversión) el acceso a los servicios a nivel de ciudad —tales como el agua, el saneamiento, la vivienda asequible, la salud, la educación, el transporte urbano y los espacios públicos y recreativos— serán esenciales para reducir la pobreza a nivel nacional. Esto es particularmente apto para lograr reducciones en el índice de pobreza multidimensional, aquel que responde no sólo a los ingresos, sino también a los servicios característicos de la vida urbana.

Las áreas urbanas de Colombia pueden ser analizadas en dos niveles. El primero es el nivel de sistema de ciudades, el cual estudia el funcionamiento del conjunto de las mayores aglomeraciones urbanas y ciudades interconectadas entre sí. El segundo nivel es el de ciudad o aglomeración urbana se concentra en problemas localmente específicos de planificación urbana, prestación de servicios y finanzas públicas.

Una costosa conectividad entre ciudades agobia al sistema de ciudades colombiano, que incluye 18 aglomeraciones urbanas y 28 ciudades nodales. Largas distancias físicas y económicas separan a las ciudades del país. A diferencia de muchas ciudades vibrantes de todo el mundo, las ciudades colombianas están distantes de los puertos y otras ciudades

lo están del portafolio urbano. En contraste, por ejemplo, Shenzhen, Mumbai y Bangkok son ciudades portuarias que conectan a sus países a los mercados mundiales. Para llegar a los principales puertos, las mercancías procedentes de las ciudades colombianas deben transportarse, en promedio, cerca de tres veces más lejos que lo que sucede en Brasil y Chile, y seis veces más que en Argentina, la República de Corea y China. Ciudades mejor conectadas aumentarían la eficiencia económica del sistema urbano y permitirían que las ciudades se especialicen y lleven a cabo funciones específicas dentro del sistema. En suma, Colombia se beneficiaría de una mayor integración y conectividad de su sistema de ciudades a través de la infraestructura de transporte y logística, lo que fomentaría la especialización y aumentaría la competitividad en los mercados internacionales.

A nivel de ciudad, existen tres retos generales. Como primera medida, debe mejorarse la coordinación intra-ciudad de la prestación de servicios. En muchas ciudades, el agua, el alcantarillado, el manejo de residuos sólidos, la electricidad y las redes de transporte con frecuencia atraviesan varias fronteras administrativas y, sin embargo, la planificación y coordinación metropolitana han sido limitadas. Es preciso fomentar y mejorar la coordinación a escala regional y metropolitana, reconociendo la necesidad de ajustarse a la relación funcional entre las pequeñas y medianas ciudades.

El segundo reto es que las ciudades requieren aprovechar las economías de aglomeración para aumentar su potencial económico. Las elevadas densidades de población no han estado acompañadas de altas densidades económicas. Por ejemplo, una comparación de las densidades reales de construcción frente a las densidades legalmente permitidas en ciudades como Bogotá muestra una considerable subutilización de la tierra disponible. En 2010, el 63 por ciento del espacio comercial, el 53 por ciento del espacio residencial y el 54 por ciento del espacio industrial en Bogotá estaban infrautilizados. Posiblemente esto es el resultado de varios factores, pero la asimetría de información entre los participantes del mercado probablemente juega un

papel importante. Bajas densidades económicas dificultan la capacidad de las ciudades para permitir interacciones económicas que ayudan a crear mercados y promover la innovación y la inversión.

En tercera medida, las ciudades necesitan diversificar y mejorar sus fuentes de financiación. Las pequeñas y medianas ciudades deben fortalecer sus fundamentos fiscales, mientras que las ciudades medianas y grandes deben innovar continuamente sus instrumentos fiscales. La recaudación municipal de impuestos ha aumentado con la descentralización y con las reformas administrativas en todas las categorías de ciudades. Sin embargo, las pequeñas y medianas ciudades no han seguido el ritmo de las ciudades más grandes en su capacidad para incrementar los ingresos locales. Los ingresos tributarios reales muestran una correlación positiva con la precisión del sistema catastral. Las grandes ciudades tienen catastros de la tierra más completos. Bogotá, por ejemplo, ha alcanzado el 100 por ciento del registro de la tierra. Mientras que solo el 43 por ciento de todas las zonas rurales de Colombia están incluidas en el sistema. Únicamente Bogotá, Medellín y Cali tienen oficinas catastrales independientes; todas las demás se manejan a nivel nacional. Se necesita un fuerte impulso para fortalecer los fundamentos fiscales en las ciudades pequeñas y medianas. Esto podría hacerse a través de la creación de capacidades en la gestión fiscal municipal, el fortalecimiento de los sistemas catastrales locales y la estructuración de incentivos fiscales y de desempeño dentro del sistema de transferencia nacional.

El capítulo 5, que trata sobre el sector urbano, presenta recomendaciones detalladas de política para el sistema de ciudades y las ciudades. En cuanto al sistema, el país tiene que desarrollar y adoptar una política urbana nacional que reconozca y defina su sistema de ciudades. Para lograrlo, se recomiendan las siguientes acciones a corto plazo: i) implementar el CONPES sobre política urbana para definir el sistema de ciudades, instruyendo al Departamento Nacional de Estadísticas (DANE), para generar datos a nivel metropolitano, de aglomeración y regional, e instruir a los ministerios para incorporar y

aplicar el análisis del sistema dentro de sus políticas sectoriales; ii) incorporar el concepto de sistema de ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018; y iii) promover una reforma institucional del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) para pasar de una agenda centrada en la vivienda hacia un enfoque territorial del desarrollo en coordinación con otros sectores pertinentes, incluyendo la planificación urbana y las actividades económicas, el agua y el saneamiento, el manejo de residuos, el transporte urbano, los servicios sociales y la amenidad urbana.

A nivel de la ciudad, el gobierno necesita fomentar y mejorar la coordinación a escala regional y metropolitana, reconociendo la necesidad de ajustarse a las relaciones funcionales entre las pequeñas y medianas ciudades. Para lograrlo, se recomiendan las siguientes acciones a corto plazo: i) definir y promover los sistemas más convenientes de coordinación, teniendo en cuenta que el marco legal colombiano, que permite la creación de múltiples instituciones, no ha demostrado ser eficaz en fomentar la organización metropolitana a largo plazo; ii) definir y promover los incentivos más convenientes en términos de asistencia técnica, fondeo, financiación y garantías para impulsar proyectos metropolitanos; y iii) formular y apoyar la creación de Planes Maestros de Servicios Públicos (agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos).

Mejorar la administración del riesgo de desastres

Latinoamérica está experimentando un aumento en el número reportado de desastres —una tendencia que probablemente continuará, ya que 20 países de Latinoamérica tienen más del 50 por ciento de su PIB expuesto a dos o más peligros naturales—. Las pérdidas económicas anuales esperadas para la región ascienden a más de 5 mil millones de dólares, y la mayor parte de estas pérdidas se asocian con el daño a los activos del sector público en materia de salud, educación, agua, transporte y los sectores de infraestructura o daños a las viviendas de particulares. Además, las pérdidas más significativas se concentran a menudo en el sector agrícola, lo que afecta la producción, los mercados,

los ingresos fiscales del gobierno y las balanzas comerciales. Aun así, la rápida urbanización, con el crecimiento de la población y los activos de las ciudades, en combinación con una mala o nula planificación del desarrollo, es el principal impulsor de los costos asociados con los desastres en la región.

Colombia tiene el décimo lugar mundial de más alto riesgo económico derivado de dos o más peligros de desastres, según el estudio de focos rojos (hotspots) de desastres naturales realizado por el Banco Mundial. En Colombia, el 84,7 por ciento de la población y el 86,6 por ciento de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales. La exposición incluye tanto eventos de baja frecuencia/alto impacto, tales como terremotos, tsunamis del océano Pacífico, erupciones volcánicas y huracanes ocasionales en el océano Atlántico, como eventos de alta frecuencia pero de menor impacto, como las inundaciones y deslizamientos de tierra. Muchos investigadores esperan que el cambio climático exacerbe estos dos últimos fenómenos en grandes áreas del país. Colombia tiene la tasa más alta de Latinoamérica de desastres recurrentes provocados por fenómenos naturales, con un promedio de más de 600 desastres reportados cada año. El principal desafío del país en la gestión del riesgo de desastres es reducir algunos de los muy altos niveles de vulnerabilidad existentes.

En términos generales, los potenciales impactos negativos del cambio climático son reconocidos por los científicos y los políticos; sin embargo, el riesgo de desastres en Colombia se ve notablemente agravado por factores adicionales. El aumento del riesgo se puede atribuir a una combinación de la variabilidad climática y la mayor vulnerabilidad de la población como resultado de factores económicos, sociales y ambientales.

El crecimiento de la exposición de las personas y los bienes, sumado a una planificación inadecuada del uso del suelo, explican el creciente impacto económico y social de los desastres. En términos geográficos, el 36 por ciento del territorio nacional (960 municipios, incluyendo aquellos con la mayor población) está expuesto a altos riesgos sísmicos,

predominantemente en las regiones Andina y Pacífico. Del mismo modo, el 18 por ciento de Colombia se enfrenta a un alto riesgo de deslizamientos de tierra (más frecuentemente atribuidos a las fuertes lluvias) y el 12 por ciento del territorio nacional se encuentra en las zonas con mayor vulnerabilidad a las inundaciones. La proporción de la población en alto riesgo es de 28 por ciento por terremotos, 32 por ciento por deslizamientos de tierra y 38 por ciento por inundaciones. Por otra parte, Colombia se enfrenta a un impacto distributivo particularmente regresivo en términos de quién soporta la mayor carga del riesgo. Los municipios pequeños y de bajos ingresos no tienen necesariamente las mayores pérdidas económicas en términos absolutos, pero son socio económicamente más vulnerables a los desastres naturales y tienen menos capacidad de recuperación. Como resultado, una mejor gestión de los recursos y del riesgo tendría un impacto directo sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad regional.

Cuatro factores contribuyen a la acumulación del riesgo de desastres: i) los avances conceptuales sobre la relación entre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible no se han incorporado a las políticas de gobierno ni se han convertido en parte integral de la administración pública, contribuyendo así al crecimiento de las condiciones de riesgo; ii) el riesgo se sigue acumulando de manera constante en las ciudades y en las zonas rurales, debido a herramientas y políticas municipales ineficaces de planificación de uso del suelo y a un manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas; iii) la aplicación inadecuada de las políticas de gestión del riesgo de desastres en la planificación sectorial pone en peligro la sostenibilidad de las inversiones, tanto en el sector de producción de bienes como en el de servicios, lo que contribuye al creciente aumento de los niveles de exposición y vulnerabilidad; y iv) en ausencia de una política clara, que delimita la responsabilidad del gobierno para responder a los desastres y las pérdidas asociadas, los ciudadanos y el sector privado son implícitamente desalentados para asumir una actitud de compromiso en la reducción y la gestión del riesgo, lo que resulta en mayores costos fiscales.

Para revertir esta situación, se proponen seis recomendaciones de política, mejor desglosadas en acciones a corto y medio plazo en el capítulo 6, sobre la gestión del riesgo de desastres. En primer lugar, implementar la Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta recomendación se centra en la regulación de la Ley de 1523 y la adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (según el Decreto 1974/2013). También es necesario poner en marcha los mecanismos de financiación para las iniciativas locales y sectoriales de gestión del riesgo de desastres. En segundo lugar, aumentar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en gestión del riesgo de desastres, el fortalecimiento de la incorporación obligatoria de los criterios de gestión del riesgo en los proyectos públicos y la adopción de una estrategia para monitorear las responsabilidades y las inversiones. Esta recomendación también incluye el desarrollo de instrumentos de planificación del uso del suelo, con planes de inversión para avanzar de manera efectiva en la reducción del riesgo. En tercer lugar, fortalecer la capacidad subnacional en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación para reducir las causas y la acumulación del riesgo de desastres. Esto promueve una revisión de la capacidad local y regional para la evaluación del riesgo de desastres y responde a la demanda de conocimiento del riesgo en la planificación del uso del suelo y del desarrollo. También apoya la formulación e implementación de una política nacional sobre asentamientos en riesgo.

En cuarto lugar, reducir sistemáticamente el riesgo de inundaciones y deslizamientos de tierra para minimizar los impactos asociados. Esta recomendación se centra en la mejora de la comprensión del riesgo de desastre y sus vínculos con la política ambiental, el desarrollo y la adaptación al cambio climático. Implica la asignación de la responsabilidad de la gestión de los ríos y cuerpos de agua a una sola entidad nacional y establece las funciones y mecanismos de coordinación para las agencias asociadas. Su objetivo es adoptar reglamentos para el control y la gestión de las inundaciones y los deslizamientos de tierra y desarrollar una estrategia para la implementación, monitoreo

y control. En quinto lugar, reducir el riesgo de desastres y los impactos asociados a través de políticas y planes de acción sectoriales. Esto se puede lograr mediante el nombramiento de una unidad responsable de la gestión del riesgo de desastres en cada sector y con la aplicación de políticas sectoriales para la gestión del riesgo en cada ministerio. La estrategia también busca apoyar la adopción e implementación de planes de acción sectoriales e interministeriales en la gestión de riesgos. Y sexto lugar, asignar responsabilidades públicas y privadas en la gestión del riesgo y fortalecer las políticas del gobierno para reducir la vulnerabilidad fiscal. Esta recomendación final incluye la adopción de directrices políticas claras sobre el nivel de protección que el gobierno nacional y las autoridades locales ofrecen a los afectados por los desastres. Sugiere el ajuste de las regulaciones para aclarar la responsabilidad del sector privado y reducir las contingencias fiscales derivadas de las necesidades expresadas por la población afectada. También promueve estrategias para aumentar la conciencia local y sectorial de la gestión del riesgo de desastres y mejorar la capacidad en las estrategias de gestión del riesgo.

Luchar por la sostenibilidad del medio ambiente

Los recursos naturales son importantes para la economía colombiana. En 2012, la agricultura, la silvicultura y la pesca representaron el 6,2 por ciento del PIB, la industria extractiva contribuyó un 7,7 por ciento, junto con la electricidad, el gas y el agua, añadiendo otro 3,6 por ciento. Sin embargo, el indicador de ahorro neto genuino, una medida de la sostenibilidad ambiental, muestra que el ahorro nacional bruto de Colombia, después de restar los costos de la contaminación y el agotamiento de los minerales y los recursos naturales, fluctúa en torno a cero, muy por debajo de la OCDE y de los promedios regionales. Estos hechos dan lugar a retos ambientales típicos de un país de ingresos medios con un alto crecimiento de los ingresos, una rica dotación y alta dependencia a los recursos naturales, y una alta concentración de la población urbana. El capítulo 7, sobre sostenibilidad ambiental, destaca dos áreas que merecen

atención específica: el manejo de la contaminación y el crecimiento ambientalmente sostenible.

El manejo de la contaminación es la principal prioridad en la agenda ambiental de Colombia, incluyendo la contaminación del aire y del agua y el manejo de residuos sólidos. A medida que la economía y la población urbana han crecido, los costos anuales de la contaminación del aire urbano se han incrementado dramáticamente a un estimado de 1 por ciento del PIB, igualando la contribución del sector de los minerales o del carbón. Junto con otros problemas de salud ambiental —contaminación atmosférica en interiores, procedente de combustibles sólidos utilizados para las tareas del hogar, y el acceso inadecuado a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento—, los costos anuales de salud por causas ambientales alcanzan el 2 por ciento del PIB. Sin tener en cuenta el costo de los desastres naturales, esto hace de la contaminación del aire urbano el mayor problema ambiental, por arriba del abastecimiento, el saneamiento y la higiene del agua.

La inversión en el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos sólidos tienen que mantenerse al día con las crecientes zonas urbanas. Solo alrededor de una cuarta parte de las aguas residuales de Colombia son tratadas, con el resto son descargadas directamente en cuerpos de agua y estuarios marinos. Muchos de los ríos que pasan por Bogotá, Medellín, Cali y otras zonas urbanas están altamente contaminados, y las ciudades costeras, como Cartagena y Barranquilla, experimentan problemas de calidad del agua en las zonas de estuarios y las cercanas a la costa. El manejo de residuos sólidos y de residuos peligrosos es otro punto que requiere un mayor esfuerzo de política y de inversión. Una quinta parte de los municipios colombianos, localizados principalmente en las zonas rurales, no realizan una adecuada disposición de los residuos, y alrededor de un tercio de los rellenos sanitarios del país no se gestionan adecuadamente y no cumplen con las regulaciones ambientales. La reducción de la contaminación requerirá servicios eficientes y sostenibles de agua, la creación de asociaciones a nivel local, nacional

e internacional, políticas adecuadas, una mayor planificación institucional y arreglos financieros adecuados.

La contaminación atmosférica urbana causa el triple de muertes que el suministro, saneamiento e higiene inadecuados del agua, y cinco veces más muertes que la contaminación del aire en interiores. A pesar del considerable progreso en la gestión ambiental de la última década, una evaluación reciente revela que la población colombiana aún enfrenta importantes efectos perjudiciales por la exposición a la contaminación del aire urbano (CAU), por agua, saneamiento e higiene (ASH) inadecuados, y por la contaminación del aire en interiores (CAI) por el uso de combustibles sólidos. El costo total en salud atribuibles a estos tres factores fue de aproximadamente el 2 por ciento del PIB en 2010. En términos de mortalidad, cerca de 7.600 muertes prematuras al año pueden achacarse a estos factores ambientales. Cerca de 5.000 muertes se asocian a la CAU, frente a 1.600 a ASH inadecuadas y 1.000 a CAI. En cuanto a la carga de enfermedad —medida en términos de pérdida de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD)— el patrón es similar: casi el 70 por ciento de los AVAD son atribuibles a la CAU, alrededor del 20 por ciento a ASH, y alrededor del 10 por ciento a CAI. La carga relativa de los costos de salud en estos tres factores está en el mismo nivel que en el año 2002, pero las magnitudes globales de los costos han cambiado, lo que refleja el crecimiento de la población y los ingresos, un mejor acceso a servicios de saneamiento y el crecimiento de la población urbana de Colombia. Ahora, los costos de salud en los tres sectores son moderados en comparación con otros países de la región, pero la proporción de los costos de la contaminación del aire es alta.

La economía de Colombia es vulnerable a los riesgos asociados con su riqueza de recursos naturales; estos pueden ser minimizados por una fuerte gobernanza y un gasto público efectivo en otros sectores productivos de la economía y la educación. Los países bien dotados de recursos naturales a menudo no desarrollan economías

altamente diversificadas y están en riesgo de desarrollar instituciones débiles —un fenómeno conocido como “la maldición de los recursos” —. Pero la evidencia empírica reciente revela que la posesión de riqueza en materias primas no compromete necesariamente el crecimiento de un país. Los riesgos pueden ser superados a través de: una gestión prudente de las ganancias derivadas de los recursos naturales, la sustitución de cualquier riqueza natural que se extraiga con otras formas de capital duradero, y un gasto público eficiente impulsado por las ganancias extraordinarias de los recursos naturales. En caso contrario, la riqueza total disminuirá y el crecimiento no será sostenible, e incluso, algunas evidencias sugieren que eso está ocurriendo en Latinoamérica. Debido a decisiones improductivas, los países con altas ganancias derivadas de sus recursos naturales tienden a terminar con tasas de ahorro genuino inferiores. Esto ha estado ocurriendo en Colombia, donde los ahorros netos ajustados —una medida de ahorro que se logra después de restar los costos de los recursos naturales extraídos y los costos de la contaminación— han permanecido en torno a cero y muy por debajo del promedio de la región. Este indicador sugiere que la economía colombiana tiene una muy baja tasa de ahorro y que el crecimiento no es sostenible desde una perspectiva ambiental.

En cuanto al crecimiento ambientalmente sostenible, también es importante tener en cuenta que el proceso de paz, un enfoque renovado en el desarrollo agrícola y la inversión prevista en infraestructura de carreteras, pueden ampliar la frontera de la deforestación. Las medidas para promover la conservación de los bosques y la biodiversidad y abordar las presiones de deforestación, necesitarán estar estrechamente conectadas con políticas de apoyo a la agricultura sostenible. Promover las prácticas forestales y el uso sostenible de la tierra requerirá: i) el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica a través de servicios de extensión rural; ii) el apoyo a la investigación y la innovación agrícola para mejorar la resiliencia de la agricultura al cambio climático; iii) frenar el avance de la frontera de la deforestación a través de medidas que promuevan un cambio en la producción

extensiva de ganado, especialmente por medio de una mayor seguridad en la tenencia de la tierra; y iv) mejorar la gestión de las áreas protegidas. En la agricultura intensiva, los incentivos para un uso más eficiente de los fertilizantes y los pesticidas podrían ayudar a mejorar las ganancias de los agricultores, reduciendo a la vez la contaminación del suelo y del agua.

Los complejos retos ambientales que enfrenta Colombia requieren una agenda amplia y ambiciosa. Esta agenda, descrita con más detalle al final del capítulo 7, se puede resumir en cinco áreas generales. La primera, hacer cumplir las regulaciones ambientales, tales como el monitoreo y cumplimiento de las normas ambientales para los rellenos sanitarios y desarrollar instrumentos económicos para el sector de residuos peligrosos, de acuerdo con lo estipulado por la Ley 99 de 1993. La segunda, reforzar los sistemas de datos e información. Esto incluye la creación de sistemas de alerta de la calidad del aire, en tiempo real, para reducir la exposición en las horas pico de contaminación; el fortalecimiento de los datos y de los sistemas de medición de consumo de fertilizantes por tipo de cultivos y uso óptimo; la prestación de asistencia técnica a los agricultores a través de los servicios de extensión; y, de forma más general, el desarrollo de una política nacional sobre contabilidad medioambiental verde, con orientación a la provisión de información y coordinación entre las agencias y lo público. El tercer área es aumentar las inversiones que fomentan la protección del medio ambiente, tales como el tratamiento de aguas residuales, la renovación de la flota vehicular (por ejemplo, programas de deshecho para la flota de buses viejos y programas para readaptar las clases de vehículos más contaminantes) y una planificación urbana integrada, que incluya sistemas de transporte alternativo (por ejemplo, la ampliación del Autobús de Tránsito Rápido). La cuarta, mejorar la coordinación institucional. Es necesario construir capacidad interna para el análisis del medio ambiente entre las autoridades ambientales de distrito, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en

asociación con el mundo académico y otras partes interesadas. Y la quinta, promover el crecimiento verde y cumplir con las normas internacionales para la protección del medio ambiente. Esto incluye el desarrollo de una Estrategia Nacional de Crecimiento Verde y proseguir con el propósito de Colombia de alcanzar el grupo de instrumentos ambientales de la OCDE.

Movilizar todas las formas de capital: la infraestructura, las finanzas y la innovación

Como porcentaje del PIB, la inversión de capital en Colombia ha estado creciendo durante varios años consecutivos: de 14,9 por ciento, en 2000 a 24,6 por ciento, en 2013. Esta relación se encuentra entre las más altas de Latinoamérica. Por otra parte, últimamente la inversión extranjera directa ha alcanzado niveles récord, convirtiendo a Colombia en uno de los destinos preferidos de la región por los inversionistas internacionales. Sin embargo, las ganancias de productividad son mínimas y la convergencia hacia niveles de vida más altos es demasiado lenta. Los frutos de los recientes esfuerzos podrán verse en el futuro próximo. Los colombianos necesitan mejorar estos esfuerzos, haciendo más y mejores inversiones.

Cerrar la brecha de infraestructura

La brecha de infraestructura de Colombia es particularmente grave en cuanto al transporte terrestre se refiere, lo cual está demostrado por los altos costos de logística en comparación con economías similares en todo el mundo. Una gran cantidad de estudios y comparaciones resaltan los cuellos de botella de infraestructura vial en Colombia. El capítulo 8, que trata el tema de infraestructura, describe en detalle estas brechas e incluye recomendaciones de política para hacer frente a cada uno de los desafíos en este tema. A continuación se resume los principales diagnósticos y acciones de política.

Cerrar la brecha de infraestructura colombiana implica una serie de retos, entre los que se encuentran: i) una falta de planificación estratégica

a largo plazo en el sector y un marco institucional y normativo fragmentado; ii) una limitada capacidad tanto nacional como local para gestionar la descentralización de la red de carreteras y otras funciones descentralizadas; iii) un aumento sin precedentes del número de concesiones de carreteras que requieren competencias de gestión de contratos; iv) marcos débiles para hacer frente a las externalidades del sector del transporte, tales como accidentes de tráfico, emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con el transporte y resiliencia a fenómenos relacionados con el cambio climático; y v) una lenta difusión de los corredores de transporte multimodal y prácticas de logística mejoradas.

Para empezar, el sector transporte se ha caracterizado por una política y una capacidad de planificación inadecuadas, por la falta de una política multimodal, una gestión reactiva con visión a corto plazo y la escasez de personal técnico en agencias clave. El reciente paquete de reformas que ha hecho el gobierno es un paso en la dirección correcta para superar algunas de estas deficiencias. Sin embargo, la nueva estructura institucional también genera algunas preocupaciones, como la delegación de funciones básicas de la Secretaría de Transporte a otras agencias de transporte de creación reciente y la proliferación de agencias de estructuración de proyectos. Los cambios pueden ayudar a formar una cartera de proyectos de transporte en un futuro próximo, pero con el tiempo las competencias y los límites tendrán que estar mejor definidos para lograr intervenciones más eficientes y especializadas, en particular en lo que respecta al proceso de descentralización.

Después será preciso aclarar y reforzar las competencias y funciones de las diversas agencias de transporte a nivel nacional. En primer lugar, el Ministerio de Transporte necesita renovar sus capacidades técnicas para pasar de una visión y gestión reactivas y a corto plazo, a fortalecer sus funciones de formulación de políticas y vincularlas con un plan de inversión en infraestructura concreto y de largo plazo. En segundo lugar, la nueva estructura institucional emergente requiere un

ejercicio amplio para determinar las funciones de los diversos organismos del sector transporte, de una manera coherente y coordinada, y verificar que las capacidades se están desarrollando para el cabal cumplimiento de las responsabilidades establecidas por el nuevo marco institucional.

En segundo lugar, la mayoría de los caminos secundarios y terciarios se encuentran bajo la jurisdicción subnacional, y en gran parte están sin pavimentar y en malas condiciones. Esto es una clara señal de la limitada capacidad institucional de los gobiernos locales en la planificación, estructuración, financiación y gestión de proyectos. Este desafío, entonces, exige mejoras en el marco institucional para la gestión de dicha red vial y el fortalecimiento de capacidades a nivel subnacional. Hay una necesidad de engranar la planificación a largo plazo de las redes viales nacionales, regionales y locales. También es importante reforzar las capacidades de estructuración y gestión de proyectos a nivel subnacional. El objetivo final de este reto es evitar inversiones públicas fragmentadas y atomizadas, dando prioridad a la estructuración y ejecución de proyectos subnacionales, que tengan un impacto regional o nacional y que estén concebidos dentro de un plan maestro de infraestructura a largo plazo.

En tercer lugar, la aplicación del programa de concesiones 4G dará lugar a 40 nuevos proyectos para la construcción de 8.100 kilómetros de carreteras nacionales durante los próximos ocho años, generando nuevas inversiones de 26 mil millones de dólares, aproximadamente. A finales de 2014, la ejecución del programa 4G, tal como se planeó, duplicará las 25 concesiones de carreteras de las generaciones anteriores de programas de asociación público-privadas (*Public-Private Partnerships*, en inglés —PPP—). Este tremendo aumento de proyectos ejercerá una presión significativa en las funciones de gestión de contratos y exigirá un esfuerzo institucional importante. La investigación y la experiencia indican que los contratos de concesión están sujetos a una alta incidencia de renegociación y el gobierno debe estar en una posición fuerte para manejar a los operadores históricos y

hacer cumplir los contratos, que son inherentemente complejos e implican una amplia variedad de obligaciones legales, financieras y técnicas por parte de los operadores privados, las cuales deben ser monitoreadas continuamente.

Colombia necesita mejorar la capacidad de gestión de contratos PPP del gobierno y fortalecer la planificación, estructuración y filtros de evaluación de estos proyectos. Como se mencionaba anteriormente, el gran incremento del número de concesiones de carreteras del programa 4G requerirá un esfuerzo institucional, y en este sentido, el establecimiento de una adecuada gobernanza y más competencias técnicas en la Comisión de Regulación del Transporte, para responder a sus responsabilidades establecidas, es crítica. Las funciones de gestión de contratos de la Agencia Nacional de Infraestructuras (ANI) también deben ser renovadas. En cuanto a la mejora de las capacidades de planificación y estructuración de los PPP de transporte, el gobierno también podría considerar el diseño e implementación de un programa de construcción de competencias sobre PPP para las agencias públicas estructuradoras. Refinar el ciclo de los proyectos PPP y el establecimiento de directrices y procedimientos más detallados también son elementos clave.

En cuarto lugar, el creciente número de víctimas y víctimas mortales en la red de caminos ha hecho de la seguridad vial un tema prominente en todos los niveles de gobierno. En Colombia, los fallecimientos en carretera son la segunda causa de muerte en general, y la causa principal de muerte en la niñez y la primera juventud (entre los 5 y 14 años de edad). En términos de resiliencia al cambio climático, el fenómeno meteorológico conocido como La Niña demostró la falta de preparación del sector carretero en 2010 y 2011, y demostró la necesidad de integrar las políticas de gestión del riesgo de desastres y el medio ambiente en el sector transporte. La recomendación, entonces, para este desafío es incorporar la seguridad vial y la gestión del medio ambiente en la agenda política del sector transporte. El gobierno tiene que proseguir de una manera agresiva y decisiva en el diseño e implementación de

un enfoque integrado y multidisciplinario, centrado en los resultados de la seguridad vial. En este sentido, es crucial avanzar en la creación de la Agencia Principal de Seguridad Vial, con un enfoque de sistemas de seguridad sobre la base de criterios técnicos e independientes. Estos esfuerzos para mejorar la seguridad vial deben ser medidos y monitoreados en última instancia con relación a la meta de la Década en Acción de las Naciones Unidas —la reducción de las muertes por accidentes de tráfico en un 50 por ciento, entre 2011 y 2020—. En términos de gestión ambiental, Colombia tiene que renovar sus estrategias de adaptación, mitigación y resiliencia para gestionar los riesgos y las vulnerabilidades de la infraestructura de transporte a causa del cambio climático. Esto requerirá la recolección y actualización continua de información sobre zonas de alto riesgo, así como el diseño y la implementación de políticas de evaluación del riesgo de desastres y medidas de prevención y mitigación asociadas en el sector transporte.

En quinto lugar, el transporte por carretera domina a un sector caracterizado por la baja difusión de prácticas multimodales y de logística. La división modal general en el transporte de carga de Colombia muestra claramente el dominio del transporte por carretera, con el 70 por ciento del volumen total de la carga movida por camión. Los ferrocarriles representan el 27 por ciento y se utilizan casi exclusivamente para mover carbón desde las minas hacia los puertos marítimos para la exportación. La navegación interior representa el 3 por ciento de la carga, con los flujos concentrados en el río Magdalena y utilizados principalmente para el transporte de petróleo y sus derivados. La navegabilidad comercial para otros productos podría ser posible, pero requeriría el desarrollo de instalaciones intermodales y de dragado, para asegurar esta actividad durante todas las estaciones del año. En estas condiciones, el transporte multimodal moderno es prácticamente inexistente en Colombia y toda la carga, a excepción del carbón y el petróleo, se mueve por carreteras.

La recomendación de política para este reto se centra en la promoción de la adopción del transporte

multimodal en el comercio y la participación privada en los servicios de logística. Colombia puede esperar una expansión significativa del transporte de mercancías como resultado de los nuevos acuerdos de comercio. En respuesta a este aumento de la presión en sus redes, la adopción de estrategias de transporte multimodal debe surgir de un ejercicio estratégico e integrado de planificación, enfocado en los corredores de comercio clave y guiado por criterios económicos racionales —relación costo-eficiencia, distancias a recorrer, tipo de carga a ser transportada, etc.—. Además, las plataformas de logística deben planificarse para optimizar los flujos de los centros de producción a los centros de integración multimodal, teniendo en cuenta que las actividades logísticas ejercen una presión adicional sobre las redes viales urbanas, ya de por sí congestionadas. En este sentido, la tarea más importante para el gobierno es proporcionar el ambiente y las regulaciones propicias para que el sector privado desarrolle estos servicios complementarios de logística (centros logísticos, de transferencia y de consolidación de carga).

Aumentar y mejorar los servicios financieros para todos

Dejando atrás la crisis de 1999, el sistema bancario de Colombia está hoy mucho mejor supervisado y es más resistente, un hecho demostrado durante la reciente crisis financiera mundial. Colombia ahora es un pionero en Latinoamérica de la adaptación de políticas macro-prudenciales y los estándares de Basilea III. La intermediación bancaria y del sector de seguros es comparable a la de los países con un PIB per cápita, de tamaño y demografía similares; pero la intermediación del mercado de capitales para el sector privado se mantiene por debajo de su potencial. A pesar de la alta capitalización bursátil, el volumen negociado es limitado y la magnitud de la emisión interna del sector privado es muy pequeña en comparación con países semejantes.

A pesar de su progreso reciente, los mercados financieros pueden hacer aún más por la equidad, el crecimiento y la resiliencia en Colombia. Entre los retos actuales se encuentran: i) reformar una

arquitectura de supervisión que no se ha adaptado a la nueva estructura financiera; ii) desarrollar más los mercados de deuda y de no de deuda pública, y ampliar la base de inversionistas; iii) ampliar la inclusión financiera, en particular en las zonas rurales, mediante el aumento de la cultura financiera de la población y de la creación de productos financieros para mejorar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas (PYME). A continuación se enlistan diagnósticos y acciones recomendadas, los cuales se detallan en el capítulo 9.

La arquitectura de supervisión financiera de Colombia fue diseñada hace más de una década y no se ha adaptado a la nueva estructura del sector financiero. La definición de la intermediación financiera, centrada exclusivamente en la colección de recursos para el público, es a su vez estricta y poco clara en la interpretación, creando zonas grises para la supervisión, tales como la provisión de seguros funerarios o la emisión de tarjetas de prepago. Algunas cooperativas financieras, que recolectan recursos de sus miembros, son ahora más grandes que algunos de los bancos sujetos a una supervisión prudencial completa. La formación de conglomerados transfronterizos y el desarrollo de mercados de capital han puesto demandas crecientes sobre la supervisión prudencial y de conducta (véase más adelante). Además, se están creando nuevos intermediarios, como los emisores de depósitos electrónicos, ampliando así el universo de las instituciones supervisadas.

El andamiaje que hay para la supervisión del sector financiero debería ser revisado para adaptarse a la nueva estructura del sector financiero. Una primera y mejor opción implicaría una revisión completa de la definición de la intermediación financiera, así como los mandatos de todas las instituciones con responsabilidades en la supervisión del sector financiero. Dicha revisión debe tener en cuenta las experiencias internacionales de países con estructuras financieras similares, más las ventajas comparativas de las instituciones existentes en Colombia. Una evaluación integral incluiría cambiar varias leyes, pero una revisión más modesta podría centrarse en la pesada carga que la

ley impone a la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) para la supervisión de la conducta. Como mínimo, las autoridades deberían repensar la estructura de la SFC. Una alternativa que vale la pena considerar sería una estructura de “dos picos” (“*Twin Peaks*”), en la que la SFC retendría las responsabilidades de la supervisión prudencial de todas las instituciones y conglomerados, una nueva institución se encargaría de la supervisión de la conducta en todos los mercados y se crearía una estructura de decisión más colegiada. Igualmente se recomienda que las autoridades continúen desarrollando las herramientas integradas de medición de riesgos necesarias para el monitoreo de la estructura del riesgo, cada vez más compleja de los conglomerados. Mientras que la reciente expansión de los grupos colombianos en el exterior es positiva para el sistema, requiere de una estrecha vigilancia y una mejoría de los instrumentos de gestión de riesgos para una mejor determinación de tendencias y riesgos en el extranjero. Por otra parte, la creciente complejidad de los mercados de capitales de Colombia exige nuevos enfoques para la supervisión regulatoria. La SFC se beneficiaría de la actualización del marco de supervisión para garantizar que los revisores tengan acceso a toda la información necesaria para evaluar los riesgos intra-partidarios de un conglomerado y su exposición a nuevas jurisdicciones. Además, podría tomar más medidas para mejorar la protección de los derechos de los accionistas minoritarios y de los inversionistas, especialmente en los vehículos colectivos de inversión.

Por otra parte, Colombia tiene que desarrollar mercados financieros, particularmente para las inversiones en vivienda e infraestructura. Los mercados de deuda pública están bien desarrollados, representando el 22 por ciento del PIB, a diciembre de 2012. Sin embargo, el mercado de deuda no gubernamental es pequeño —5,9 por ciento del PIB— y está dominado por las instituciones financieras. Se ha incrementado de manera sustancial la capitalización de mercado en los últimos años, pero está altamente concentrada en un pequeño número de emisores. El número de nuevas ofertas públicas (*Initial Public Offerings* —IPO—) o de

ofertas secundarias también es muy pequeño. De otro lado, la base de inversionistas de los mercados de capitales está dominada por los fondos de pensiones, con una incipiente industria de fondos de inversión y una pequeña presencia de compañías de seguros e inversionistas extranjeros.

Las recomendaciones de política abarcan varias actividades: i) mejorar la liquidez de la curva de rendimientos del mercado de bonos del gobierno, pasar del corto al largo plazo; ii) apoyar el desarrollo de un marco institucional y regulatorio que promueva la financiación para la vivienda y la infraestructura, a través de los mercados de capitales; iii) desarrollar cambios de política y reglamentación para respaldar a una base de inversionistas institucionales más diversificada para la financiación a largo plazo; iv) continuar el proceso de eliminación de la doble imposición a los inversionistas extranjeros, así como los complejos procedimientos administrativos y de registro para acceder a las divisas y a los mercados de valores nacionales; y v) promover el desarrollo de opciones para la cobertura del riesgo de salario mínimo y aumentar la competencia en la industria de rentas vitalicias.

Fomentar el acceso y el uso de los servicios financieros, en particular en las zonas rurales, es un desafío clave para Colombia. Se ha avanzado en el número de puntos de acceso, pero el bajo uso de productos reduce los beneficios de la inclusión. Los colombianos tienen dificultades para utilizar los productos financieros en la economía informal debido a la falta de conocimiento de los productos disponibles, sus beneficios y las instituciones que los ofrecen. Aun cuando los servicios financieros son cada vez más accesibles físicamente, muchos colombianos necesitan aumentar su nivel de confortabilidad con las instituciones financieras formales. Un estudio reciente del Banco Mundial encontró que más de dos tercios de los colombianos no podía hacer un cálculo simple de una tasa de interés, y que nunca se les enseñó a manejar el dinero, por lo que es difícil para ellos analizar los términos y condiciones de los productos financieros. La misma falta de conocimiento financiero formal

se encuentra en otros países en desarrollo de Latinoamérica, como México. Por último, el crédito para las PYME, en especial el microcrédito, sigue siendo limitado. La Gran Encuesta PYME (GEP) 2013 indicó que más del 50 por ciento de estas empresas informó que no tuvo acceso al sector financiero; en particular, las PYME no pueden acceder a suficiente financiación a largo plazo para modernizar sus operaciones y carecen de fuentes de empréstito no bancarias alternativas.

Colombia necesita ratificar una estrategia global de inclusión financiera, con un fuerte mecanismo de coordinación interinstitucional. Esta estrategia debe incluir: i) intervenciones de educación financiera bien diseñadas, con objeto de promover el uso responsable de los servicios financieros; ii) mejoras legales y reglamentarias para seguir promoviendo el uso regular de los servicios financieros, con énfasis en la banca móvil y otras innovaciones tecnológicas que facilitan las transacciones; y iii) implementación efectiva de la nueva Ley de Garantías (1676) y la creación de un marco propicio para el factoraje, en aras de apoyar el objetivo del gobierno de facilitar el acceso de las PYME al crédito.

Hacer que las innovaciones prosperen

El pobre rendimiento derivado del crecimiento en Colombia se explica en gran medida por una baja productividad, asociada a bajos niveles de innovación. Con un 0,18 por ciento, en 2011, el gasto nacional en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB es más o menos la mitad de la tasa esperada para un país con el nivel de desarrollo de Colombia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Innovación IV (2007-2008), solo el 11,8 por ciento de las empresas colombianas con más de 10 trabajadores innovan en productos o procesos, comparado con el 30 por ciento en promedio para los países con un nivel de desarrollo similar al del país.

El sistema nacional de innovación es un marco conceptual integrado por tres pilares: la oferta, la demanda y la gobernanza. Por el lado de la oferta, la innovación requiere fuentes de ideas y capital

humano de calidad a lo largo de todo el espectro relevante a las necesidades de las empresas y del campo. La demanda de innovación proviene de las compañías y los empresarios. No puede haber un crecimiento de la productividad si dichas compañías y empresarios carecen de la capacidad para innovar o si el contexto competitivo y de comercio ofrece pocos incentivos para innovar. Más importante aún, la gobernanza del sistema de innovación incluye a las instituciones que definen las políticas y los programas para promover precisamente la innovación, las reglas para su coordinación, y los incentivos para acumular y redistribuir el capital físico y de conocimiento para mejorar y promover el crecimiento de la productividad. La innovación poco contribuye al crecimiento de la economía colombiana, dado que el sistema de innovación es débil en los tres componentes.

El suministro de habilidades y conocimientos en Colombia requiere de una mayor calidad y relevancia. El país no está produciendo estudiantes con suficientes habilidades para el siglo XXI. En los niveles de educación primaria y secundaria, Colombia continúa teniendo un desempeño inferior en matemáticas y ciencias. En los más recientes resultados de PISA 2012, Colombia obtuvo calificaciones significativamente por debajo de los promedios de la OCDE y de los países similares de ingresos medios en Latinoamérica. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) absorbe enormes recursos, y aun así recibe críticas mixtas del sector privado sobre su relevancia y calidad. Hay estudios que muestran poco o ningún impacto de la educación técnica. La matrícula en la educación terciaria no logra atraer y retener el talento. Por último, la extensión agrícola necesita una reforma y las universidades y centros de investigación están débilmente conectados a la demanda del sector privado.

La carente demanda de innovación en las empresas colombianas se debe a la poca calidad de la gestión, lo que genera poca “capacidad de absorción” tecnológica. Una reciente encuesta, LSE-World Management Survey, realizada conjuntamente por el Banco Mundial y el DNP, reveló que

las empresas colombianas están entre las peor medidas hasta la fecha en cuanto a calidad de gestión. Sorprendentemente, el estudio también descubre que los gerentes tienen la mayor brecha entre “rendimiento percibido” y “rendimiento real”.

Por último, la gobernanza del sistema de innovación de Colombia está fragmentada, es ineficiente y presenta superposiciones. En la actualidad, el país no tiene un sistema coherente para fomentar el aumento de la productividad y la sofisticación de las empresas en el tiempo. Muchos elementos diferentes del sistema de apoyo se encuentran dispersos entre ministerios mal coordinados entre sí. El SENA, por ejemplo, ofrece la ayuda básica para puestas en marcha, así como sofisticados parques tecnológicos (“tecnoparques”). Colciencias e Innpulsa también están encargados del soporte de alto grado a las empresas innovadoras. De hecho, Colombia tiene al menos 56 programas distintos para apoyar mejoras en las empresas existentes, los cuales se distribuyen a través de múltiples agencias que a menudo se superponen y no cuentan con financiación suficiente. La reciente revisión hecha por el Comité Técnico Mixto muestra que muchos de estos programas son pequeños y no tienen fondos suficientes, con un 90 por ciento de los programas está recibiendo solo el 20 por ciento de los recursos totales.

Una recomendación clave para mejorar la gobernanza del sistema nacional de innovación es avanzar hacia una clara división de funciones, tener especialización y coordinación. En este contexto, una agencia se centrará en la oferta de capital humano e investigación de alto nivel; otra, con estrechas relaciones con el sector privado, se enfocará más por el lado de la demanda y el aumento de capacidad de las empresas para la innovación. Otra se especializará en la formación técnica, con una fuerte presencia regional y local. Por último, las actividades de estos organismos especializados podrían ser monitoreadas y revisadas por una institución central sin responsabilidad en la aplicación específica de los programas y las actividades concretos. Un órgano de coordinación al más alto nivel —un ente presidencial— es necesario para la

implementación de estas recomendaciones y para participar en la supervisión continua del sistema y la planificación a largo plazo.

Las recomendaciones para el fortalecimiento de la demanda de las empresas para la innovación requieren de la identificación de necesidades específicas y de programas focalizados. Las PYME y las compañías menos avanzadas constituyen la gran mayoría de las empresas colombianas y requieren programas específicos que les ayuden a cerrar la brecha de productividad con aquellas más avanzadas. Estos programas requieren un diseño, pilotaje, implementación y evaluación adecuados. Las recomendaciones son: i) programas de extensión tecnológica para mejorar la calidad de la gestión de las empresas a lo largo de un rango de dimensiones —producción y operaciones, control de calidad, estrategia, logística, gestión de recursos humanos, medio ambiente, mejoramiento continuo, manufactura optimizada, 6 sigma, 5S, etc.—; ii) extensión agrícola; y iii) programas focalizados a microempresarios para apoyar a un “grupo” de emprendedores locales (por ejemplo, aquellos de las regiones post-conflicto, programas dirigidos a la reintegración de los jóvenes en mayor riesgo de participar en actividades ilícitas).

Las recomendaciones para mejorar el lado de la oferta son las más complejas de aplicar y tomarían más tiempo para madurar. Entre ellas están: i) el establecimiento de objetivos para mejorar la calidad de la educación en ciencias y matemáticas, con un enfoque específico en los resultados de ciencias y matemáticas; ii) el desarrollo y la implementación de un plan para mejorar las universidades; iii) el aseguramiento del desarrollo de un suministro de conocimientos técnicos de alta calidad y en consonancia con las necesidades de la industria; y iv) la consolidación y mejoría de los centros de investigación.

Promover a las personas y a las localidades

Las personas no solo son los beneficiarios directos del desarrollo, sino, más importante aún, son

los principales agentes de cambio en él. Cuando tengan pleno acceso a salud, educación y protección contra vulnerabilidades y riesgos, las personas serán capaces de participar plenamente y guiar el proceso de desarrollo. Esta participación se produce especialmente en las localidades donde vive la gente. Tener personas capaces y localidades eficaces es un requisito previo para el éxito del desarrollo. A continuación se encuentran dos secciones que hablan sobre un sistema de protección social integral y sobre los gobiernos subnacionales eficientes (departamentos, municipios), como mecanismos de desarrollo que promueven a las personas y a las localidades.

Herramientas para un Sistema Integrado de Protección Social Integrado

Durante los últimos veinte años, Colombia ha desarrollado un amplio espectro de programas de seguridad social, asistencia social y de mercados laborales para apoyar las necesidades de las poblaciones vulnerables. Aproximadamente 80 programas nacionales están operando para gestionar una serie de riesgos sociales y algunos de ellos han alcanzado una cobertura sustancial. Los regímenes contributivos de seguridad social ofrecen a quienes pagan por incorporarse al sistema, beneficios tales como pensiones, seguro de salud, seguro de riesgos laborales y otros (a través de las Cajas de Compensación o agrupaciones de trabajadores, que prestan servicios que van desde un seguro de desempleo hasta clubes deportivos); estos programas están destinados a proteger contra la precariedad o falta temporal de ingresos y ayudar a estabilizar el consumo durante el ciclo de vida. Para reducir la pobreza y promover un mayor desarrollo humano, Colombia cuenta con una gama de intervenciones de promoción social (asistencia), muchas de las cuales ofrecen los mismos servicios que el sistema contributivo, pero a una población que no paga por incorporarse al sistema. El objetivo de estos programas es el de “promover” a los pobres hacia los programas de seguridad social y protegerlos contra los choques económicos. Estos se completan con varias intervenciones en el mercado laboral que promueven la empleabilidad, proporcionan capacitación laboral (sobre todo a través del SENA).

A pesar del desarrollo y la expansión de los programas sociales y la realineación institucional, los resultados no han sido tan fuertes como se esperaban. El gasto social aumentó 50 por ciento en la última década, una de las tasas de crecimiento más rápidas de la región, y la tasa de pobreza se redujo. Sin embargo, el balance no es enteramente alentador. El Gini indica que la desigualdad sigue siendo de las más altas de Latinoamérica. Los resultados de salud están en la media o por debajo de la media, en algunos casos. La mortalidad materna se ha estancado desde el año 2009; la mortalidad neonatal infantil (11,2 por cada 1.000 nacidos vivos, en 2012) es más alta que en los países vecinos con niveles de desarrollo similares; también lo es la prevalencia de la diabetes. Como se discute en el capítulo 2, las transferencias de efectivo a los pobres, es decir, Familias en Acción, fueron responsables de una disminución significativa en las tasas de pobreza extrema (28 por ciento) y de pobreza moderada (19 por ciento), pero los descensos fueron mucho menores en las zonas rurales, donde este programa tiene mayor prevalencia.

Estos resultados pueden atribuirse a diversos factores que crean cuellos de botella para la conversión de la inversión a resultados, entre ellos: la fragmentación del sistema, las brechas de cobertura y superposiciones, y la información limitada. En primer lugar, el sistema de protección social (SPS) está fragmentado a lo largo de muchas dimensiones. Múltiples programas abordan el mismo riesgo, en parte por los mecanismos de financiación. Por ejemplo, Colombia está en el proceso de desarrollar su quinto programa para proporcionar dinero a los adultos mayores. Múltiples programas son también el resultado de distintos ministerios o direcciones desarrollando sus propias iniciativas para subconjuntos de la población. Es el caso, por ejemplo, de muchos programas de emprendimiento dirigidos a mujeres, pobres extremos, poblaciones rurales, microempresas, grupos indígenas y jóvenes, los cuales todos ofrecen una combinación de desarrollo de habilidades, capacitación empresarial y estipendios o préstamos.

La fragmentación del sistema hace que el propio SPS sea ineficaz como medio de gestión de los riesgos sociales. La colección *ad hoc* de los programas de las instituciones a nivel nacional y subnacional no crea un camino para salir del riesgo. Incluso, si lo hiciera, las poblaciones objetivo tienen poca conciencia de para qué programas específicos son elegibles y qué programas pueden elevar de mejor forma su calidad de vida. La fragmentación administrativa también crea costos y confusión innecesarios. Los dos regímenes de seguro de salud unificaron sus paquetes de beneficios, pero todavía mantienen diferentes fuentes de financiación, siguen distintas metodologías para el cálculo de las primas de seguros, utilizan diversas aseguradoras y siguen diferentes conjuntos de normas y reglamentos. Esto produce costos que podrían evitarse con una mayor armonización entre los dos regímenes.

Por otro lado, a pesar de un gran número de programas sociales y una considerable superposición, Colombia se enfrenta a dos problemas de cobertura: es insuficiente en algunos riesgos e insuficiente para algunas poblaciones. En materia de salud, el riesgo de pobreza por enfermedad se mitiga eficazmente por un seguro de salud que cubre alrededor del 92 por ciento de la población, pero el riesgo de enfermedad no está bien cubierto. El modelo de este seguro se centra en los servicios de salud individuales y especializados, en lugar de proporcionar actividades de salud pública, prevención y promoción de una sanidad de mayor alcance, y hacer frente a los problemas de salubridad en el primer nivel de atención. Los riesgos laborales también están insuficientemente cubiertos. Los programas para los más de 2 millones de desempleados se limitan a la capacitación laboral, en gran parte por medio del SENA, y hay un número menor de personas accediendo a los servicios de intermediación laboral. La población de adultos mayores está bien cubierta, pero los beneficios son insuficientes. Casi la mitad de los 2,4 millones de personas mayores de 60 años son pobres; sin embargo, del 30 por ciento que recibe pensiones, la mayoría no son pobres.

Si bien el gasto social en Colombia está a la par con Latinoamérica, una mejor recopilación y

gestión de la información podrían conducir a una mayor eficiencia. Por ejemplo, el sector salud podría gestionar más eficazmente mejor la información para acrecentar el uso del sistema por parte de los beneficiarios y la calidad de los servicios. La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) tiene un mandato para la inspección, vigilancia y control de más de 9.000 proveedores y aseguradoras de todo el país, pero carece de los recursos financieros y humanos para recolectar eficazmente la información y actuar en consecuencia para mejorar la calidad de la atención a la salud. Del mismo modo, el sub-sistema laboral tiene graves lagunas de información que conducen a políticas y programas ineficientes. Colombia no tiene una base de datos unificada sobre las tendencias del mercado de trabajo.

Tres recomendaciones de política —descritas con más detalle en el capítulo 11— se ofrecen como respuestas a estos desafíos. En primer lugar, fortalecer las herramientas del SPS para superar las ineficiencias creadas por la fragmentación del sistema y llegar a las poblaciones no cubiertas. A largo plazo, Colombia puede llegar a un SPS interconectado y articulado, mediante un conjunto de flujos de programas enfocados al riesgo, fácilmente identificables y accesibles por la población, complementados con una serie de subsistemas de funcionamiento similar, de manera articulada y centrada en el cliente. A través de la planificación, a partir de lo que ya existe, y la introducción de nuevas herramientas, gradualmente pero de alta calidad, Colombia puede alcanzar un SPS efectivo, con ganancias en eficiencia y resultados.

En segundo lugar, construir el sub-sistema laboral mediante la creación de información con fines de formulación de políticas y programas. Un sub-sistema laboral es necesario porque los riesgos laborales no están suficientemente cubiertos en un país con alta informalidad y desempleo. Aquí hay dos recomendaciones principales: i) crear un servicio de empleo integral e incluyente, que proporcione a la población información sobre la búsqueda de empleo y oportunidades de capacitación. Este sistema sustituiría el servicio más limitado ofrecido

por el SENA a sus graduados. ii) Articular y fortalecer los observatorios regionales de trabajo para proporcionar información consistente para la formulación de políticas y toma de decisiones.

Y en tercer lugar, modernizar los sub-sistemas de salud, mediante el desarrollo de un nuevo modelo de atención, con una fuerte gestión y controles internos. La idea principal es reducir la fragmentación administrativa a través de: i) la atención basada en la gestión de los riesgos de salud de la población que habita zonas geográficas específicas y mejorar la coordinación entre las administraciones de salud locales y las aseguradoras; (ii) el desarrollo de herramientas más sofisticadas y eficaces para gestionar los procesos de financiación de la salud, desde los sistemas de pago hasta las evaluaciones de la tecnología y las regulaciones de precios para los productos farmacéuticos; (iii) la mayor capacidad regulatoria de la Superintendencia de Salud, por medio de nuevas funciones y el fomento de sus capacidades técnicas y humanas; y (iv) actividades de extensión pública para mejorar la imagen del SGSSS durante este período de reforma, como un medio para recopilar y difundir información y abordar las preocupaciones del público.

Mejorar el proceso de descentralización

Al descentralizar, Colombia ha tratado de encontrar un equilibrio adecuado entre la autoridad central y la autonomía local, la equidad en la distribución de recursos y una mayor eficiencia en el gasto público. Según el FMI, los gobiernos subnacionales (GSN) representan en conjunto una gran proporción del gasto público en Colombia —el 8,1 por ciento del PIB, en 2011—. Los departamentos y municipios colectan alrededor de un 3 por ciento del PIB en ingresos fiscales, mientras que el resto es proporcionado por el Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias del gobierno central y otras fuentes de financiación, como los ingresos no tributarios y las regalías sobre los recursos naturales. Los municipios pequeños tienden a ser más pobres que los más grandes. En aquellos municipios con poblaciones de menos de 50.000 habitantes, el 46 por ciento de los

habitantes tienen al menos una necesidad básica insatisfecha, en comparación con el 29 por ciento a nivel nacional. El país en su conjunto ha mostrado un gran interés en el marco de la descentralización y en la eficiencia y eficacia de los GSN, debido a la alta incidencia de la pobreza en los municipios pequeños, a los recursos gestionados a nivel local y su impacto en la prestación de servicios y a los objetivos nacionales de desarrollo.

La descentralización fiscal ha avanzado sustancialmente en Colombia durante las últimas dos décadas. Hoy en día, los GSN ejecutan la inmensa mayoría del presupuesto nacional. Este movimiento hacia la descentralización fiscal ha llevado a que la proporción del gasto subnacional, medida como porcentaje del gasto público total, haya crecido en más de 10 puntos porcentuales desde 1995 hasta 2009.

Sin embargo, tanto el marco fiscal como la gobernanza actuales de los GSN no han dado lugar a una rápida convergencia regional. Aunque Colombia ha experimentado una convergencia lenta pero constante en el ingreso per cápita entre las regiones, el sistema fiscal global (impuestos y transferencias) muestra una capacidad redistributiva limitada, incluso, en comparación con otros países de Latinoamérica. El SGP, que proporciona transferencias del gobierno central a los GSN en función de variables de pobreza (entre otros factores), ha tenido poco impacto en la reducción de las diferencias entre los departamentos y municipios. Del mismo modo, no está claro si la reforma fiscal integral, recientemente aprobada por el Congreso, hará algo para enfrentar las disparidades entre las regiones. Por el contrario, la reforma del Sistema General de Regalías (SGR) parece ser un paso en la dirección correcta. En este sentido, las proyecciones del Banco Mundial sugieren que los departamentos pobres crecerán más rápido que los más ricos dentro del nuevo marco de regalías. En suma, mientras que el nuevo SGR ayudará a reducir las disparidades, son necesarias una ejecución más eficiente de los recursos del sistema y la implementación de reformas más audaces para aumentar el ritmo de convergencia regional.

Las críticas brechas entre regiones, departamentos y municipios colombianos siguen siendo un obstáculo para la competitividad regional y están estrechamente relacionadas con los servicios prestados por los GSN. El logro educativo, por ejemplo, muestra una significativa variación regional. Las disparidades regionales en materia de competitividad, la cual es medida por los niveles de desempeño económico, infraestructura, capital humano, ciencia y tecnología, se han ampliado durante la última década. Por otra parte, los GSN tienen importantes deficiencias en la gestión global de los recursos. La evidencia sugiere que los GSN carecen de las capacidades, los sistemas y los datos para gestionar, monitorear, controlar, evaluar e informar adecuadamente sobre el uso de los recursos que afectan a la prestación de servicios.

En términos generales, el funcionamiento de los GSN colombianos se enfrenta a dos desafíos. El primero se refiere al marco de la descentralización y a la coordinación institucional. Existen tres cuestiones: i) una pobre coordinación entre el gobierno central y los subnacionales, ii) distorsiones en el marco de incentivos, y iii) una planificación estratégica a largo plazo inconsistente. En Colombia, la amplitud de los programas, las fuentes de financiación, las responsabilidades de las agencias y las prioridades de los GSN desafían la capacidad del gobierno central para coordinar las intervenciones. Por otra parte, los incentivos para un mejor desempeño de los GSN han sido distorsionados por los frecuentes cambios en el entorno político y por la limitada gama de incentivos o desincentivos fiscales por parte del gobierno central para recompensar o sancionar eficazmente los resultados de rendimiento. Ahora bien, los mecanismos de planificación estratégica del gobierno central y de los GSN están a penas vinculados. La información disponible no permite la expresión de prioridades sectoriales y regionales que promoverían el desarrollo de las estrategias de planificación a largo plazo.

El segundo tipo de desafío se relaciona con la capacidad de los GSN. Dos cuestiones son prominentes: una atención insuficiente a la ampliación de las fuentes de ingresos locales y una escasa capacidad

local para gestionar los nuevos sistemas descentralizados. Representando al 1,5 por ciento del PIB para el año 2010, la recaudación de impuestos a la propiedad en Colombia se encuentra ahora por encima del promedio de Latinoamérica (0,8 por ciento del PIB) y ligeramente por debajo del promedio de la OCDE (1,8 por ciento). Sin embargo, estos ingresos representan solo el 20 por ciento de la recaudación total de impuestos locales, y la mayoría de las autoridades administradoras de los impuestos municipales (excepto las de las grandes ciudades) tienen una escasa capacidad de gestión y control.

El capítulo 12, sobre finanzas públicas y gobernanza subnacionales, proporciona un conjunto de cinco recomendaciones de política en respuesta a estos desafíos. La primera recomendación es mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno y los organismos clave del gobierno central. Tanto los tres niveles de gobierno (central, departamental y municipal) como los actores centrales clave (el DNP, el Ministerio de Hacienda [MHCP], el Ministerio del Interior y la Contraloría General de la República [CGR]) requieren de una colaboración más estrecha y una acción sincronizada. Las agencias necesitan enfoques estandarizados y coordinados para las funciones y los procesos de gestión pública básicos, tales como contabilidad y gestión financiera pública, además de estándares de contratación y adquisiciones. La segunda es mejorar el control subnacional y su marco de monitoreo y evaluación (MyE). El gobierno central debería hacer hincapié en mejorar e integrar el control y los instrumentos de MyE de los organismos directamente involucrados, como DNP, MHCP y CGR. Institucionalizar la evaluación es clave para la identificación y el seguimiento de los GSN. La evaluación generará ciclos de intercambio regulares para guiar la gestión de los GSN y fortalecer el papel del gobierno central de seguimiento del progreso de esos gobiernos. Y la tercera recomendación consiste en implementar un marco de incentivos eficaces para los GSN. Es fundamental definir los indicadores de desempeño y las herramientas de información para medir la capacidad de gestión de los GSN, establecer estándares

y buenas prácticas en el desempeño de la gestión pública subnacional e implementar un marco de incentivos para recompensar el rendimiento superior o excepcional, o para ayudar a quienes van por debajo. Es necesario también hacer efectivos aquellos incentivos que ya están conectados a los marcos institucionales del SGP y el SGR.

Tras una evaluación independiente, la cuarta recomendación es revisar y ajustar el marco de la descentralización, en especial del SGP, el SGR y el papel de los departamentos. El gobierno debería llevar a cabo un análisis a profundidad de esos sistemas para determinar lo que está funcionando bien y lo que no. Los hallazgos podrían conducir a cambios (operacionales, más que legales) que aumenten la eficiencia del sistema, probablemente mediante la fusión de los fondos del SGP y del SGR bajo un solo presupuesto, control y marco de MyE. Además, sería conveniente revisar el impacto de las fórmulas actuales de asignación de recursos. Asimismo, el gobierno debería seguir trabajando en la clarificación y fortalecimiento del papel de los departamentos, incluidas las propuestas para una nueva ley orgánica (Ley de Régimen Departamental). Tales propuestas deben describir las competencias de los departamentos, su papel como coordinadores/apoyadores de los pequeños municipios, y sus funciones de control y de MyE en el uso de recursos, la evaluación de resultados y el desempeño municipal fiscal y de gestión.

Como última recomendación está apoyar la asistencia técnica de los GSN a través de nuevas herramientas de gestión y de tecnologías de la información. Las actividades de creación de capacidad deberían centrarse en resolver los problemas que impiden una adecuada prestación de los servicios o el mejoramiento sostenido de los resultados del servicio. El nuevo enfoque de la prestación de asistencia técnica debe apuntar a: i) crear herramientas de gestión para los GSN, especialmente en gestión de áreas básicas, como la planificación, la inversión, las adquisiciones, la gestión financiera, la administración tributaria local y la

administración pública; y ii) asegurar la continuidad técnica por medio de una baja rotación de personal capacitado.

III. A Modo De Conclusión: cinco Elementos Compartidos

Esta visión general de las notas de política del Banco Mundial para Colombia concluye con una lista de hilos comunes que se tejen a través de todos los capítulos. Como se mencionó al principio de este documento, las diversas recomendaciones están interconectadas y afectan uno o más de los objetivos de desarrollo. Estos elementos comunes son la evidencia de regularidades que impregnan los desafíos de desarrollo más urgentes del país. Hacerlos explícitos ayuda a definir los principios rectores para el cambio en el desarrollo de Colombia.

En primer lugar, no es para sorprenderse que casi todas las notas de política exigen una mayor y mejor inversión de capital, particularmente en infraestructura, pero también en otras formas de acumulación de capital. Ya sea en caminos rurales, el transporte multimodal, los sistemas de cuencas, las plantas de aguas residuales y manejo de desechos sólidos, hay muchas llamadas para realizar proyectos modernos. Por otra parte, el énfasis de las notas de política para mejores universidades, centros de investigación, mercados de capital y mecanismos de financiación a largo plazo, llaman la atención sobre el punto de que Colombia también necesita capital financiero y de conocimiento más maduro.

En segundo lugar, y relacionado con el anterior punto, las notas de política apoyan una sutil reexaminación de los subsidios vis-a-vis, la inversión en bienes públicos. Un ejemplo de ello es el impacto negativo que tiene en la inversión del desarrollo rural la excesiva concentración de subsidios en los presupuestos de las agencias gubernamentales que asisten a las zonas rurales. Las políticas para aumentar la participación privada en la infraestructura, los mecanismos de rentabilización de valor

de la tierra como instrumento para la financiación de los gobiernos locales, y la aplicación de los reglamentos sobre la tierra y la seguridad, son signos de la necesidad de reconsiderar los subsidios explícitos o implícitos que arrastran las finanzas públicas y dificultan, o sencillamente previenen, las inversiones en bienes públicos.

En tercer lugar, las notas de política reconocen la importancia vital de tener los gobiernos subnacionales mejorados para la implementación de políticas. Estos gobiernos son vistos como agentes clave para la puesta en marcha de las políticas, desde su papel como agentes de la normativa medioambiental local y su responsabilidad en la prestación de servicios sociales básicos, como educación, hasta su participación en la planificación urbana, la inversión en infraestructura de desarrollo rural y la gestión de las finanzas municipales. Sin embargo, las notas también reconocen que los gobiernos locales dejan mucho que desear en términos de capacidad, incentivos y medios para hacer frente estas responsabilidades. El fortalecimiento y empoderamiento de los gobiernos subnacionales es una solicitud recurrente a través de estas notas.

En cuarto lugar, relacionado con el tercer punto, es muy importante una coordinación real entre los niveles de gobierno y todas las agencias. Las áreas analizadas en estas notas de política reiteran la necesidad de un mejor marco institucional. El desarrollo de un enfoque territorial del desarrollo rural, la política urbana nacional, los planes metropolitanos, los planes nacionales de infraestructura, el sistema nacional de innovación, los sistemas de protección social, etc., todas estas áreas requieren una mejor coordinación institucional y, en algunos casos, un rediseño. Las presentes notas de política diagnostican la superposición de mandatos de las agencias, las brechas de cobertura de población, los conflictos de autoridad y las limitadas planificación y capacidad de ejecución. La superación de estas limitaciones institucionales es una tarea que conducirá no solo a una administración más eficaz, sino también a una mejor dirección del proceso de desarrollo.

En quinto lugar, las bases de datos de calidad, los sistemas de información y los protocolos de MyE se enfrentan a una creciente demanda aún no satisfecha. Bases de datos laborales y de salud, sistemas de información de la contaminación atmosférica, el Sistema Integrado de Información Financiera, datos censales oportunos y catastros de tierras rurales y urbanas, son solo algunos ejemplos de los requerimientos de información mencionados en varias notas de política. Estos datos son necesarios para una mejor planificación e implementación de las políticas. Sin datos, los problemas no pueden ser diagnosticados, los programas no pueden ser monitoreados y las soluciones no se pueden confirmar. Los protocolos de información y MyE son indispensables para el progreso económico y social moderno.

Estos cinco elementos comunes, además de los múltiples y diversos análisis y recomendaciones de política de los que se derivan, tienen la intención de contribuir a la comprensión de los desafíos de desarrollo actuales de Colombia. Ellos dan testimonio del compromiso de los expertos del Banco Mundial con el país y su deseo de ayudar, de alguna manera, a que Colombia logre sus objetivos de desarrollo más elevados.

Los colombianos y sus instituciones tienen una fructífera experiencia en la implementación de políticas de desarrollo, y los avanzados desafíos a los que se enfrentan son la prueba de los muchos éxitos que han logrado en los últimos años. Estos avances les han puesto a su alcance los objetivos fundamentales del desarrollo: una paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida.

PARTE UNO

Colombia tiene frente a sí tres objetivos fundamentales de desarrollo. Alcanzar los niveles más altos de bienestar para todos los colombianos implicará necesariamente el logro de una paz sostenible, la erradicación de la pobreza y compartir la prosperidad. Sin paz, el país no podría asegurar plenamente los derechos humanos más fundamentales. Con pobreza, muchos serían privados de las necesidades más básicas. Sin prosperidad compartida, solo unos pocos disfrutarían de los beneficios del crecimiento económico. Estos tres objetivos son condiciones necesarias para que los colombianos exploten todo su potencial de desarrollo. Las recientes tendencias indican que estos objetivos están a su alcance.

CAPÍTULO 1

Apoyando la transición de Colombia hacia la paz y el desarrollo sostenibles



Mensajes principales

Esta nota de antecedentes propone un marco para comprender la transición en Colombia del conflicto armado hacia la paz y el desarrollo sostenibles. La primera sección describe las características generales del conflicto en Colombia. La segunda sección presenta el enfoque general del Banco Mundial hacia los conflictos armados como un desafío para el desarrollo, con las implicaciones particulares para Colombia, y trata el tema de la transición de la guerra hacia la paz en general y los vínculos entre las tres principales transiciones que la componen, a saber: de seguridad, de desarrollo y política. Por último, la tercera sección analiza las políticas actuales de Colombia y los principales desafíos existentes en el período de transición.

Los temas cubiertos en los diálogos de paz en La Habana están relacionados entre sí y abordan los factores de estrés internos, tales como la concentración de la tierra, las desigualdades entre grupos de la población, la brecha rural/urbana, una justicia deficiente, el desempleo y la falta de oportunidades para los jóvenes. Sin embargo, la implementación del acuerdo será decisiva en el avance de la transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles. Se avizoran desafíos en todos los niveles: a nivel individual y familiar, con el trauma y los efectos psicosociales causados a varias generaciones por el conflicto armado; a nivel comunitario, con los altos niveles de desconfianza (entre ciudadanos, comunidades, y vis-à-vis el estado) y una cultura de ilegalidad; a nivel subnacional, con las capacidades deficientes de las instituciones de gobierno locales y la falta de presencia del estado civil en las zonas afectadas por el conflicto; y en el ámbito nacional, con las políticas top-down y las dificultades en la coordinación intersectorial.

Un acuerdo resultante de los diálogos de paz acelerará aspectos de política, seguridad y desarrollo a nivel nacional y en regiones específicas. Sin embargo, la inseguridad puede aumentar como resultado de las negociaciones en caso de que otros actores armados traten de llenar los espacios dejados por las FARC, y la guerrilla disidente intente crecer. Con un aumento en la inseguridad, el apoyo público a las negociaciones puede disminuir en las regiones afectadas por la violencia así como en las ciudades, en las que los beneficios de la paz no serán tan tangibles. Al igual que otros países que han transitado por negociaciones de paz, el mayor desafío para el gobierno colombiano para asegurar el éxito del acuerdo será garantizar un nivel mínimo de estabilidad después de las negociaciones, mientras que se fortalecen las instituciones actuales y se transformen aquellas que perpetúan los ciclos de violencia. Las políticas y programas de los diferentes sectores deben compartir el objetivo común de evitar que se repitan los ciclos de violencia, y deben ser diseñados para reforzar las tres transiciones hacia la paz: política, de seguridad y de desarrollo.

Hay un gran riesgo de que los actores que detentan el poder localmente se resistan de manera violenta a la aplicación de las medidas de paz del acuerdo o se adapten a ellas sin que necesariamente se transforme el marco institucional. Para mitigar el riesgo de inestabilidad de las políticas nacionales o efectos perversos, es importante contar con información regional y diseñar políticas de manera diferenciada en función de las capacidades, necesidades y desafíos de cada zona. Además, un plan de acción (roadmap, en inglés) claro que establezca acciones y objetivos a corto, mediano y largo plazo es esencial para apoyar las transiciones a nivel local. Por último, los procesos políticos pueden fomentar la confianza en los resultados generados por los diálogos de paz antes de profundizar en la transformación institucional con el fin de reducir las desigualdades entre las personas y entre las regiones.

La dinámica del conflicto armado en Colombia

Colombia puede ser visto como un país con dos perfiles aparentemente incompatibles. Por un lado, se trata de una democracia formal estable, inmune a las tendencias autoritarias y populistas que han impactado negativamente a otros países de América del Sur. Con un INB per cápita de US\$11 380 para el año 2012,¹ también es un país de renta media alta y representa una de las economías más dinámicas de América Latina. La nación está bien integrada en la economía mundial, con estándares de la OCDE a su alcance.

Por otra parte, Colombia ha estado atrapada en ciclos repetidos de violencia, donde la desigualdad, la pobreza y la escasa capacidad institucional refuerzan los conflictos armados y vice-versa. [2] Hasta la fecha, los intentos de poner fin al conflicto armado a través de medios pacíficos o militares no han tenido éxito. A partir de principios de la década los cuarenta, la violencia surgió de confrontaciones ideológicas entre los dos principales partidos políticos.³ Durante la Guerra Fría, la polarización Este-Oeste desplazó el centro de gravedad de la violencia hacia un combate asimétrico y de baja intensidad entre las insurgencias comunistas y las fuerzas gubernamentales. Durante la década de los ochenta, el conflicto armado se convirtió en una confrontación prolongada de múltiples actores, entre ellos los cárteles del narcotráfico, movimientos insurgentes y fuerzas paramilitares con múltiples formas y superposiciones de la violencia. Desde la década de los noventa, estos grupos armados ilegales han atacado regularmente la infraestructura, socavando la legitimidad del Estado, y utilizando la violencia y el terror contra la población civil, la han desposeído de sus tierras, han creado desplazamientos forzados y dañado el tejido social.⁴ Cincuenta años de violencia han afectado a por lo menos tres generaciones de colombianos a nivel nacional, subnacional, comunitario e individual (véase la figura 1.1). Entre 4.7 y 5.7 millones de personas fueron desplazadas internamente entre 1985 y 2012. Durante el mismo

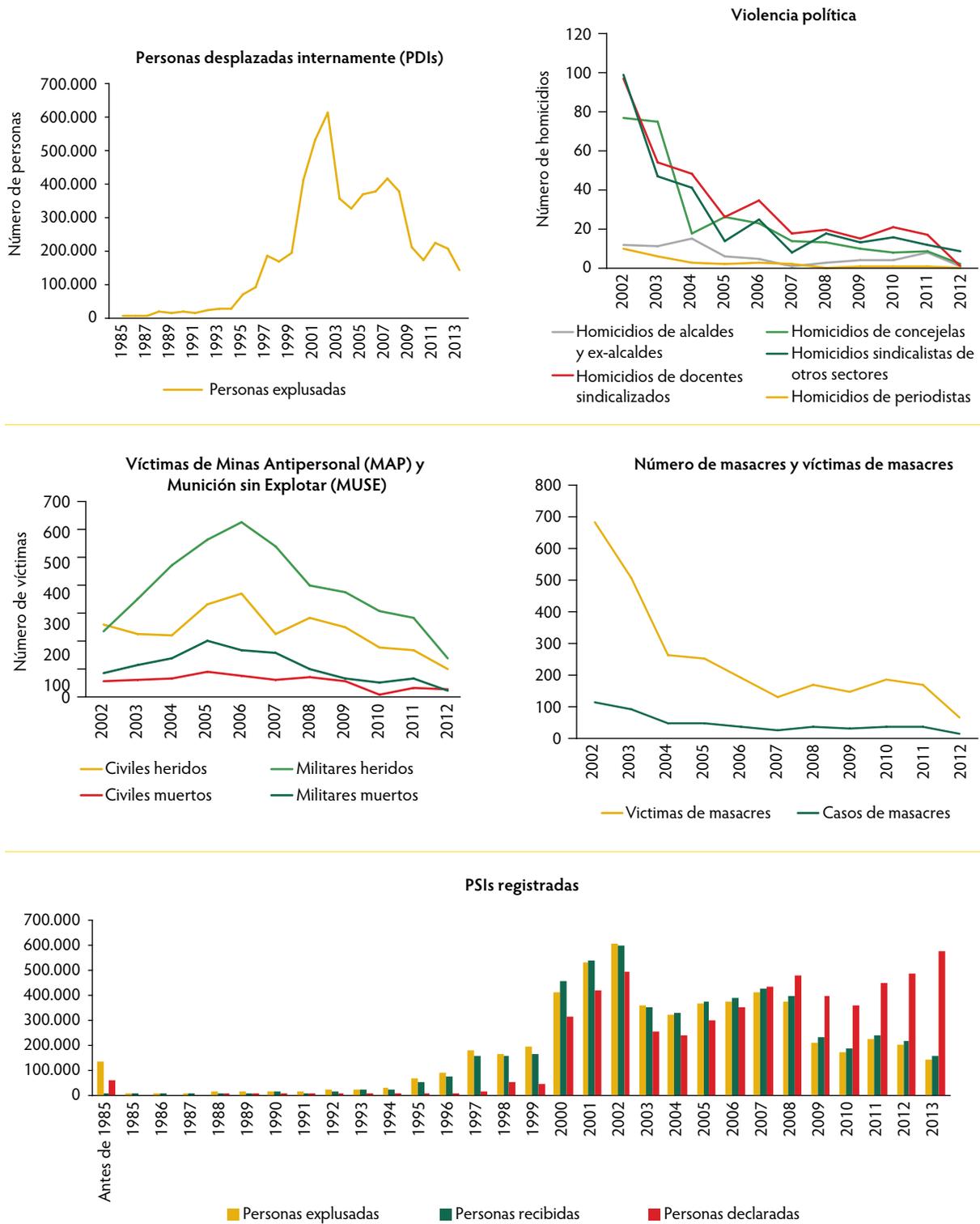
período, se estima que 220 000 personas murieron, 27 000 fueron secuestradas, 25 000 desaparecieron y 6421 niños fueron reclutados por grupos armados ilegales.⁵

En la última década, el Gobierno ha realizado grandes esfuerzos para reducir los niveles de violencia y de pobreza de Colombia e incrementar la presencia del Estado. El país ya no es considerado de alto riesgo para la inversión, y ha aumentado su capacidad de garantizar los derechos básicos de los ciudadanos. Incluso la producción de drogas, una de las principales causas del conflicto, se ha reducido significativamente. A pesar de este progreso, los dos perfiles incompatibles de Colombia aún coexisten, y la violencia sigue cobrando un alto precio en la sociedad.

Un análisis económico incluso va tan lejos como para sugerir que si el país hubiese estado en paz durante los últimos 20 años, el ingreso per cápita sería 50 % más alto en la actualidad.⁶ Por otra parte, se estima que, sin el conflicto armado, la tasa de crecimiento anual de Colombia sería 1.5 puntos porcentuales más alta.⁷

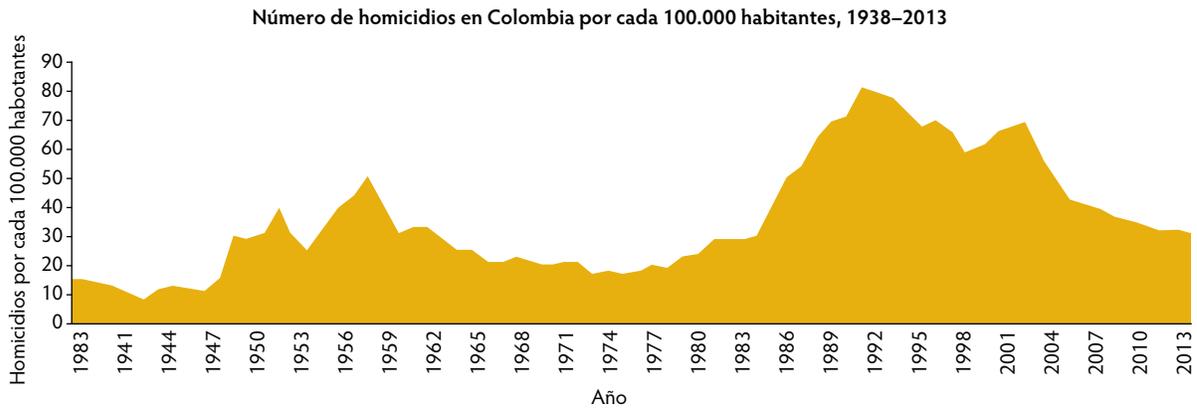
Un marco institucional, o un conjunto de reglas tácitas entre las partes y entidades interesadas, preserva la coexistencia de los dos perfiles de Colombia: el país formal y democrático de renta media alta, y el afectado por el conflicto. Este marco institucional impide el funcionamiento de las instituciones democráticas, dejando atrás regiones y grupos de población. Por ejemplo, la violencia es mayor en regiones con instituciones locales débiles,⁸ altos ingresos derivados de la extracción de recursos naturales⁹ y la presencia de grupos armados ilegales. Además, grupos específicos como las poblaciones rurales, afrocolombianas e indígenas, están sobrerrepresentadas entre las víctimas del conflicto armado. La educación también es deficiente en las costas del Caribe y del Pacífico y en otras áreas donde el conflicto es intenso, lo que tiene consecuencias negativas para las generaciones futuras y aumenta las diferencias de desarrollo con el resto del país.¹⁰ Además, la capacidad del Gobierno varía entre sectores y entidades

FIGURA 1-1: La violencia en Colombia



Fuente: Datos del Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Vicepresidencia de Colombia, 2014.

(continúa en la página siguiente)

FIGURA 1-1: La violencia en Colombia (continuación)

Fuente: DANE.

públicas; por ejemplo, entidades gubernamentales como el Ministerio de Hacienda, el Banco Central —Banco de la República—, el Departamento de Planificación y el Ministerio de Defensa están mejor equipadas, son más eficientes, y tienen personal más estable y calificado que el promedio de los ministerios de línea. Como resultado, las políticas del Gobierno central pueden ser incapaces de llegar a las zonas afectadas por la violencia e incluso tener efectos perversos.¹¹ En algunas regiones, las instituciones democráticas clave tales como la división de poderes, las elecciones libres y la libertad de expresión son respetadas; en otras, el alcance de las políticas centrales del Estado es muy limitado.

Las áreas subnacionales, donde el marco institucional es débil, no están bien preparadas para manejar los factores de estrés externos e internos. Los factores de estrés externos pueden provenir de elementos derivados de la dinámica regional y mundial, ninguno de los cuales están bajo el control del Gobierno. Ellos incluyen la inestabilidad de los países vecinos como Venezuela, las fluctuaciones de precios de los bienes primarios en los mercados internacionales, las estrategias globales de los carteles y el tráfico de drogas, así como el tráfico ilegal de recursos naturales. Los factores de estrés internos pueden provenir de elementos normalmente bajo el control de los estados individuales, incluyendo la presencia de grupos armados

ilegales y sus estrategias para controlar territorios o poblaciones (minas antipersonal, enfrentamientos con otros grupos, amenazas), las actividades económicas ilegales, la polarización de la sociedad, la desconfianza en el gobierno, la corrupción, el acceso limitado a la justicia y la participación, la alta desigualdad de ingresos, el desempleo y las dificultades para acceder a medios de producción, tales como la tierra y el crédito.

Las políticas del Gobierno central, como el proceso de paz con las FARC, ofrecen una oportunidad para poner fin a los ciclos de violencia. Los acuerdos preliminares de La Habana reconocen la importancia de abordar las necesidades subnacionales en el proceso de consolidación de la paz, lo que implica que un acuerdo final potencial puede ser más que un “pacto de élites” entre quienes sustentan el poder político, económico y militar. Para que esto suceda, es esencial entender quiénes son los actores clave a nivel local, nacional e internacional para guiar el diseño e implementación de políticas. Los actores nacionales clave incluyen organismos del Estado como el congreso, el ejército y las autoridades locales, y actores no estatales como los grupos armados ilegales, el sector privado, la sociedad civil (incluidos los grupos étnicos), los grupos de la oposición y los medios de comunicación. También hay que reconocer que las FARC son sólo uno de los múltiples actores dentro del conflicto armado y

que el riesgo de un aumento de la violencia es alto tras conseguirse cualquier acuerdo de paz.

La transición de la guerra hacia la paz y el desarrollo sostenible requerirá un equilibrio particular. Por un lado, implicará estrategias a corto plazo para garantizar la estabilidad envasada en coaliciones con algunos de los actores clave. Por otro, requerirán transformaciones institucionales a largo plazo que conduzcan a que zonas del territorio y grupos de población que han estado excluidos se integren en la vida política, social y económica del país.

¿Qué significa la paz sostenible?

La definición de una Colombia en paz dependerá de los resultados de las negociaciones entre el gobierno y los grupos armados, y de un esfuerzo colectivo para visualizar un país pacífico. Según Sergio Jaramillo, el Alto Comisionado para la Paz colombiano, la firma de un acuerdo con las FARC significa el inicio de un proceso de transición hacia la paz.¹² Los diálogos de paz son un medio para poner fin a la violencia, al tiempo que definen soluciones a cinco cuestiones fundamentales de la sociedad colombiana que deben ser resueltas independientemente de las afiliaciones políticas e ideológicas. Estas cuestiones fundamentales son: (i) el desarrollo rural y la reforma agraria, (ii) la participación política, (iii) cómo abordar el problema de las drogas ilegales, (iv) los derechos de las víctimas, y (v) el cese de la confrontación armada. Por lo tanto, un acuerdo de paz va a definir “qué hacer” sin que las armas representen un obstáculo, mientras que los ciudadanos colombianos en cada región decidirán “cómo” habrá de ocurrir esto, o en otras palabras, cómo pasar de la guerra a la paz.

Experiencias globales muestran que el principal reto tras el logro de un acuerdo de paz es la prevención de la recurrencia de los ciclos de violencia, permitiendo a la sociedad implementar los cambios necesarios acordados.¹³ Parte de este desafío se encuentra en la forma en que la sociedad en su conjunto se compromete con la ejecución de los acuerdos. Hoy en día, una parte de la sociedad

colombiana desafía la visión actual y el desarrollo de las negociaciones y acuerdos de paz, de manera que el país requiere tratar estas diferencias y buscar un compromiso de todos. La siguiente sección describe una perspectiva global para entender el conflicto armado como un problema de desarrollo así como el marco para una transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles. También identifica las opciones de política que han sido efectivas en otros contextos para evitar los ciclos recurrentes de violencia que pueden ser útiles para el caso colombiano y sus dinámicas de conflicto, factores de estrés y actores clave.

Entendiendo los conflictos armados y la transición hacia la paz

La forma como se entienden las dinámicas de los conflictos armados ha cambiado considerablemente desde la Guerra Fría. Una perspectiva interestatal ha evolucionado a una intra-estatal que considera la correlación entre la pobreza, la desigualdad, la falta de gobernabilidad y la violencia. Los conflictos subnacionales como el colombiano pueden ser analizados como una dinámica de violencia y conflicto enclavada en un estado estable, concentrada geográficamente, pero con consecuencias para todo el país.

Con base en un análisis reciente de investigadores y profesionales, el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011 del Banco Mundial (WDR, por sus siglas en inglés) propone una visión del conflicto como ciclos repetitivos de violencia, con el argumento de que muchos países y regiones subnacionales se enfrentan a la violencia cíclica, la inestabilidad y una débil gobernabilidad que tienen un impacto significativo en los niveles de desarrollo humano. Por ejemplo, el 40 % de los países que han experimentado una guerra civil vuelven al conflicto tras una década.¹⁴ Además, nuevos tipos de violencia y conflicto han surgido en forma de actividades criminales, grupos rebeldes y movimientos globales, los tres relacionados entre sí. Esta

visión del conflicto pone de relieve no sólo sus efectos repetidos e interrelacionados, sino también sus repercusiones regionales y mundiales. Factores externos (por ejemplo, las crisis de precios, el cambio climático, los conflictos internacionales) y factores internos (por ejemplo, la corrupción, el desempleo juvenil, la discriminación) actúan como fuentes de estrés que pueden causar una espiral de violencia si el marco institucional no es lo suficientemente fuerte como para hacerle frente. Los países y zonas subnacionales con la legitimidad institucional y gobernabilidad más débiles son los más vulnerables a la violencia y la inestabilidad y los menos capaces de responder a los factores de estrés internos y externos.¹⁵

Esta perspectiva del conflicto implica tres cambios principales en la comprensión de los conflictos armados y la paz. En primer lugar, el término “post-conflicto” puede ser engañoso, porque los períodos de conflicto que terminan con acuerdos de paz en realidad pueden ser seguidos de nuevos ciclos de violencia (ver figura 1.2). En este sentido, la paz debe ser vista como un proceso, en vez de una etapa, al que pueden conducir una negociación de paz o una política militar. En segundo lugar, el conflicto es territorialmente específico, y un país puede soportar simultáneamente múltiples ciclos de violencia en función de los contextos subnacionales. Por lo tanto, la construcción de la paz a nivel nacional implica políticas diferenciadas con base en la dinámica local y su relación con el gobierno central. Por ello, es esencial que exista un claro conocimiento sobre los actores clave a nivel local y los factores de estrés que los afectan, tanto internos como externos. En tercer lugar, la sostenibilidad del proceso de consolidación de la paz implica que las políticas dirigidas a la prevención de la violencia sean multisectoriales e incluyan la transformación institucional y el buen gobierno en el largo plazo. En consecuencia, una profunda comprensión de la capacidad institucional es esencial para transformar los círculos viciosos de violencia en círculos virtuosos de transformación institucional de manera gradual y sistemática. Así como la violencia se repite, los esfuerzos para construir confianza en los resultados provenientes de las políticas de paz

FIGURA 1-2: Los círculos viciosos de la violencia



Fuente: WDR, 2011.

y transformar las instituciones también siguen un patrón de repetición.

La transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles

Tres transiciones principales para construir una paz sostenible

En la literatura existente sobre procesos de construcción de paz, la transición global de la guerra hacia la paz está conformada por múltiples transiciones que ocurren simultáneamente en los niveles locales, subnacionales y nacionales. Teniendo en cuenta que la paz significa más que simplemente la inexistencia de violencia, la literatura identifica tres transiciones principales por las que una sociedad debe pasar para construir la paz: (i) una transición de la seguridad desde la violencia hacia el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, con el objetivo de prevenir la reaparición de la violencia; (ii) una transición del desarrollo desde una economía de guerra hacia una economía de paz, destinada a crear una economía más inclusiva con una opción legal de participación para los combatientes provenientes tanto

de fuerzas legales como no legales así como para las víctimas, promocionando al mismo tiempo la recuperación económica, la reconstrucción de los sistemas financieros y la mejora en la prestación de servicios básicos; y (iii) una transición política, cuyo objetivo sea crear las condiciones propicias para una democracia participativa.¹⁶

Las tres transiciones, de seguridad, de desarrollo y política son una simplificación de los múltiples desafíos que enfrenta una sociedad en la construcción de una paz sostenible basada en principios democráticos. Por ejemplo, diferentes aspectos de la transición de justicia son parte de las tres transiciones. El desarme exitoso de los excombatientes, el proceso de la verdad y los juicios sobre las atrocidades masivas, y la garantía de no repetición para las víctimas apoyarán la transición de la seguridad. La transformación de un grupo armado ilegal a un partido político capaz de participar en la vida nacional es parte de la transición política, mientras que la reparación sostenible para las víctimas es parte de la transición del desarrollo. Además, la transición social se describe a menudo como el proceso de reconciliación entre los miembros de la sociedad polarizados por la ideología, religión, clase social o etnia. En nuestra perspectiva, la reconciliación y la inclusión son al mismo tiempo, tanto el resultado como el conjunto de procesos subyacentes, de cada transición, cuyo fin último es una redefinición del pacto social.¹⁷ Como las transiciones son interdependientes y simultáneas, las políticas tienden a superponerse a ellas. La utilidad de este marco es que permite que las políticas reduzcan el riesgo de reforzar los ciclos de violencia mediante la realización de acciones para cada transición, teniendo en cuenta al mismo tiempo las implicaciones para las otras transiciones. Este riesgo ha sido ampliamente analizado en la literatura acerca de los países que salen de la guerra.¹⁸ También permite la priorización de las acciones que refuercen las tres transiciones, es decir, en términos gráficos, acciones en la intersección de la seguridad, el desarrollo económico y las acciones políticas (ver figura 1.3).

A pesar de que las transiciones deben ocurrir simultáneamente, poner en marcha programas de

FIGURA 1-3: Tres transiciones hacia la paz sostenible



- Transición de seguridad desde la violencia hacia el respeto de los derechos humanos y la ley humanitaria internacional
- Transición de desarrollo desde una economía de guerra hacia una economía inclusiva de paz
- Transición política desde fragilidad subnacional hacia democracia participativa

recuperación y reconstrucción requiere de condiciones mínimas de seguridad. Además, una dinámica recuperación de la economía en el corto plazo reduce significativamente el riesgo de la violencia recurrente, y las transformaciones políticas hacia una fuerte democracia participativa apuntalan tanto las ganancias económicas como de seguridad.¹⁹ Los gobiernos se enfrentan a múltiples disyuntivas, ya que necesitan asegurar que los objetivos políticos y de seguridad prevalezcan sobre otros objetivos, incluidos los buenos indicadores macroeconómicos que requieren un grado de flexibilidad en el corto plazo y metas claras de crecimiento en el largo plazo.²⁰

El marco temporal para una transición hacia la paz y el desarrollo sostenibles

La perspectiva a largo plazo de una transición hacia la paz sostenible es por lo menos de una generación, mientras que la perspectiva a corto plazo corresponde desde cuatro hasta siete años después de la conclusión de un acuerdo de paz. Basado en experiencias internacionales, el WDR 2011 estima que lograr un funcionamiento burocrático de

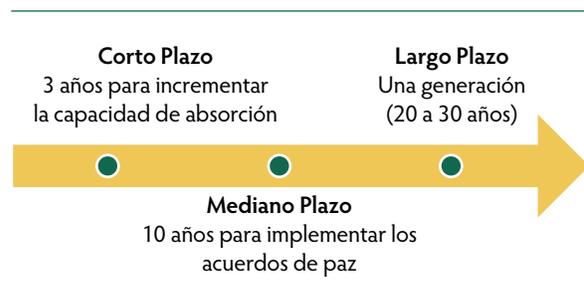
calidad toma un mínimo de 20 años, y mantener la corrupción bajo un control razonable tarda 27 años. Las transformaciones institucionales más rápidas del siglo XX tomaron una generación (Portugal y Corea del Sur).²¹ Según un estudio econométrico de la OCDE por Hoeffler, la recuperación económica se produce lentamente y es más fuerte en el cuarto, quinto y sexto años siguientes a la firma de un acuerdo de paz.²² En el caso colombiano, el mediano plazo corresponde al plazo establecido en la mesa de negociación para la implementación del acuerdo final, que es de 10 años. La figura 1.4 ilustra el marco temporal para la construcción de una paz sostenible.

Priorización de las políticas para la transformación de las instituciones y la prevención de la recurrencia de la violencia

Los períodos de transición pueden crear, ya sea incredulidad entre los ciudadanos y actores involucrados que carecen de confianza en las promesas del gobierno o su capacidad para transformar la situación, o altas expectativas de cambios rápidos que no pueden ser entregados por las instituciones existentes. Por otra parte, ya que hay ganadores y perdedores resultantes de las reformas acordadas en un proceso de paz, los perdedores pueden convertirse en entes perturbadores (*spoilers*) y aumentar la inestabilidad para resistirse al cambio. Los gobiernos están, por tanto, bajo presión para demostrar su compromiso con la paz en el corto plazo sin causar inestabilidad y, al mismo tiempo, preparar las reformas necesarias para la paz a largo plazo.

En este sentido, el WDR 2011 propone un marco para hacer frente a la disyuntiva entre la estabilidad a corto plazo y los objetivos de transformación a largo plazo. Teniendo en cuenta que hay un límite en el grado de cambio que la sociedad puede absorber en un momento dado, el WDR propone priorizar las políticas e introducir cambios graduales. Se debe dar prioridad a las políticas dirigidas a transformar las instituciones que tienen un papel directo en la prevención de ciclos repetidos de violencia, tales como la justicia, la seguridad ciudadana, y la

FIGURA 1-4: Perspectiva de tiempo para la transición hacia la paz sostenible en Colombia



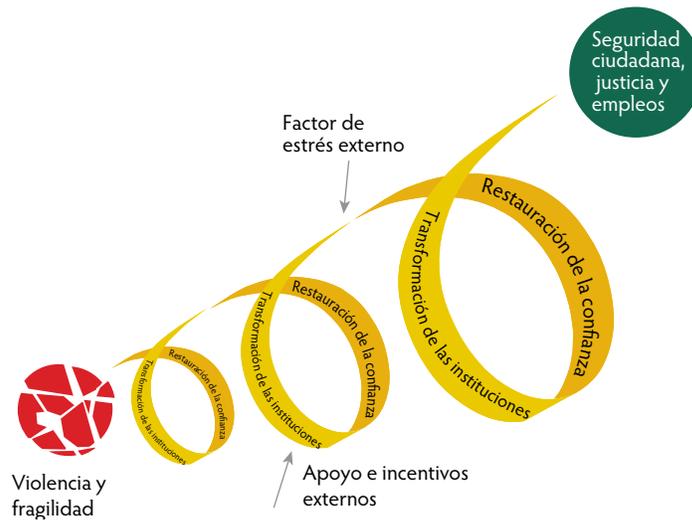
creación de empleos. Sin embargo, muchas de las reformas tienen que generar confianza y crear capacidad antes de ser implementadas. Por lo tanto, en la primera fase, antes de la transformación institucional, se requiere restablecer la confianza mediante el desarrollo de coaliciones suficientemente incluyentes y de colaboración, utilizando señales y mecanismos de compromiso para construir apoyo y entregar resultados tempranos.

La segunda fase implica cambios institucionales en los ámbitos de seguridad, económico y político que se centran en la seguridad ciudadana, el empleo y la justicia, sectores que se encuentran en la intersección de las tres transiciones. Las dos fases ayudan a mitigar el riesgo de un nuevo ciclo de violencia mediante el aumento de la resiliencia a los factores de estrés externos e internos. La figura 1.5 muestra las dos fases del diseño de políticas como ciclos repetitivos destinados a preparar transformaciones profundas, trabajando a la vez en la estabilidad a corto plazo.

Políticas y programas para las tres transiciones

El análisis del WDR 2011 de las transiciones hacia la paz en el siglo XX encontró que algunas políticas y programas han demostrado ser más eficaces que otros para prevenir que los ciclos de violencia se repitan. Si bien la transición hacia la paz de Colombia es única, las lecciones de otros

FIGURA 1-5: Ciclos repetitivos de acción para reforzar la resiliencia institucional



Fuente: WDR, 2011.

países pueden ser útiles para los hacedores de políticas. Sobre la base de las lecciones clave del WDR 2011, en esta sección se tratan las tres transiciones para Colombia en el corto, mediano y largo plazo. La siguiente sección se centrará en las políticas del gobierno colombiano actual y los retos clave para la transición hacia la paz.

El objetivo principal de todas las transiciones es prevenir la recurrencia de la violencia. La tabla 1.1

resume los objetivos específicos de cada transición en el corto, mediano y largo plazo.

La transición política hacia una democracia participativa

Como se destaca en el caso de Irlanda del Norte y las transiciones democráticas en Chile y Portugal, las transiciones políticas exitosas han tenido lugar

TABLA 1-1: Objetivos para las transiciones en Colombia

Transición	Prioridad a corto plazo	Objetivo a mediano plazo	Objetivo a largo plazo
Política – democrática participativa	Servicios de justicia suministrados a nivel local Diálogos iniciados con el ELN, reducción de la corrupción y la impunidad	La arquitectura institucional es inclusiva; gobiernos locales presentes y fortalecidos; medidas de justicia transicional plenamente implementadas	La participación política y la reconciliación
Seguridad – seguridad ciudadana	Programas de seguridad ciudadana en marcha a nivel local	Reformas de las fuerzas de seguridad llevadas a cabo	Convivencia pacífica y respeto de los derechos humanos
Desarrollo económico – desarrollo inclusivo	Programas establecidos para la creación de empleo Prestación temprana de servicios iniciada en áreas subnacionales críticas	Recuperación y (re) integración de las personas y las regiones en la economía nacional; reformas educativas y de salud	Economía inclusiva y desarrollo humano

a través de una serie de acciones llevadas a cabo a lo largo de una década o más (véase la tabla 1.2).²³

En Colombia, el alcance de la transformación política será determinado por los acuerdos de paz. En cualquier caso, para tener éxito en cualquier reforma destinada a mejorar la calidad de una democracia, la relación entre el Estado y los ciudadanos debe ser fortalecida y la participación debe ser reforzada a nivel local. El dilema político se hace evidente en el corto plazo debido a que las coaliciones locales son cruciales en la prevención de la violencia, pero es necesario el desmantelamiento de los sistemas de patronazgo a lo largo del tiempo. En este sentido, el WDR 2011 sugiere un proceso de dos pasos para encontrar un equilibrio entre la estabilidad y el cambio. En primer lugar, crear confianza en la transición hacia la paz mediante la implementación de políticas que señalen una ruptura con el pasado y muestren que la nueva dirección no será revertida; segundo, fomentar transformaciones institucionales en diferentes sectores, con prioridad a la prestación de justicia en las regiones críticas. A través de un proceso de este tipo, la arquitectura institucional que preserva desigualdades entre la población y regiones se va transformando gradualmente.

Prioridad a corto plazo: la justicia y la participación. En las primeras etapas de la transición hacia la paz, el envío de señales de cambio en

las reglas del juego político puede ser muy beneficioso para la construcción de la confianza en los resultados de las políticas de paz. De acuerdo con el WDR 2011, estas señales incluyen la reducción de la injusticia y la impunidad, el aumento de la transparencia de la información, la aplicación de medidas visibles contra la corrupción y la definición de enfoques y plazos creíbles y viables hacia la reforma política.

De manera paralela a la estrategia de seguridad, también debe existir la disposición de servicios de justicia a nivel local, el refuerzo de las oficinas de los defensores del pueblo y el crecimiento coincidente de una mayor capacidad de la fuerza policial con los tribunales, sistemas penitenciarios y los programas de protección de testigos. Además, a raíz de un acuerdo de paz, deben abrirse espacios de participación (con facilitadores) a nivel local en los que las partes interesadas civiles (organizaciones de la sociedad civil-OSC, víctimas, el sector privado, las autoridades locales, las iglesias, los ex combatientes) puedan tener un diálogo seguro sobre proyectos comunes para su región.

Las medidas transicionales de justicia comienzan en el corto plazo, pero se implementan plenamente en el mediano plazo. Éstas tienen el potencial para vigorizar el reconocimiento de las víctimas, promover la confianza cívica y contribuir al estado de derecho democrático, si es que son verdaderamente aplicadas, es decir, si son alentadas por el Gobierno nacional con un marco institucional a nivel local.²⁴ Para que funcionen correctamente, por ejemplo, los comités de paz locales para los programas de la verdad y reconciliación requieren recursos financieros y humanos, incluyendo la participación de un mediador. Al mismo tiempo, los enfoques impulsados por la comunidad encaminados a la reintegración de los excombatientes parecen ser una parte importante del proceso. Para ser completamente reintegrados, los excombatientes han dicho que para ellos es importante sentirse como una parte activa de sus comunidades.²⁵

Para que estos espacios de participación sean efectivos, es importante aumentar y, en algunos casos,

TABLA 1-2: Ritmo de las transiciones políticas

Indicadores ICRG 1985–2009	Años a la línea de meta al ritmo de...	
	Los 20 más rápidos	El más rápida
Calidad burocrática	20	12
Corrupción	27	14
Militares en la política	17	10
Efectividad del gobierno	36	13

Fuente: WDR, 2011.

Nota: ICRG = International Country Risk Guidance.

incluso crear la capacidad de las instituciones locales, especialmente en las regiones afectadas por el conflicto. Ésto implica proporcionar recursos humanos, capacitación y tecnología. Por otra parte, los ciudadanos deben conocer sus derechos y la forma de mantener una constante rendición de cuentas por parte de las instituciones locales responsables, informando cualquier incumplimiento de los acuerdos.

Una comunicación estratégica fuerte de las señales de cambio es importante. Los medios desempeñan un papel clave en el envío de estas señales, construyendo confianza en los resultados de la paz y garantizando la rendición pública de cuentas. La experiencia demuestra que esta capacidad debe desarrollarse de manera coordinada, a fin de que los medios de comunicación puedan apoyar la transición hacia la paz, sin perder su autonomía.²⁶ En este sentido, el entrenamiento en habilidades básicas y la formación periodística son tan esenciales como el establecimiento de estándares profesionales y normas estrictas en materia de información falsa y estigmatización. En Colombia, por ejemplo, parece existir una sanción social que favorece a las víctimas y castiga a los perpetradores, creando desincentivos para los ex combatientes. Esto podría afectar negativamente a la reintegración y la transición hacia la paz.²⁷ Políticas de medios y de comunicación pueden ayudar a reducir la resistencia a la reintegración.

El objetivo a mediano plazo en la transición hacia una democracia participativa implica habilitar la arquitectura institucional para integrar regiones aisladas y hacer que las elecciones y los espacios deliberativos sean accesibles para todos. El resultado a largo plazo se consigue cuando es posible la participación política y se logra la reconciliación. También implica que el pacto social ha sido reconstruido.

De acuerdo con las estimaciones del WDR 2011, el final del período inicial de la transición política debe ser conducente a la realización de otras reformas, en áreas como la educación y la salud. En esa etapa, se esperaría que las instituciones

locales tengan mejor capacidad, pero aun así, todavía sería necesario apoyarlas para mantener la prestación de servicios y garantizar la participación ciudadana. Para fomentar el fortalecimiento y la participación institucional, las políticas pueden combinar actores estatales y no estatales, así como enfoques *top-down* y *bottom-up*, con la participación de las OSC locales, el sector privado y las autoridades.

Se esperaría que en Colombia, los ex combatientes se integren a la vida política en el mediano plazo. Si se implementan la estrategia de seguridad y las medidas transicionales de justicia, los partidos políticos serían capaces de organizarse, y la estructura institucional de la guerrilla será absorbida en la esfera política legal.

La transición de seguridad hacia el fin de los enfrentamientos armados, el respeto de los derechos humanos, y la reducción de la inseguridad percibida²⁸

Las políticas diseñadas para promover la transición de seguridad buscan lograr objetivos específicos en cada período y pueden: (i) restablecer la confianza de las fuerzas de seguridad y la población civil en los resultados de las políticas de paz, mostrar una ruptura con el pasado y evitar, mediante la creación de coaliciones de colaboración con actores claves, que actores perturbadores afecten negativamente el acuerdo de paz; (ii) transformar gradualmente las instituciones de seguridad.

La prioridad a corto plazo de la transición de seguridad es consolidar y coordinar los servicios de seguridad para garantizar un enfoque integral de seguridad que reduzca la inseguridad objetiva, así como las percepciones sobre la inseguridad.

De acuerdo con el WDR 2011, las condiciones necesarias para redimensionar las fuerzas militares pueden no ser apropiadas en el corto plazo, pero sí es posible y se requiere la supervisión civil de las fuerzas de seguridad para prevenir los abusos y aumentar la confianza del público. Las fuerzas de seguridad, la policía y los militares pueden reforzar

su legitimidad a través de: (i) el aumento del diálogo con dirigentes políticos de diferentes orígenes ideológicos para discutir la misión de las fuerzas de seguridad en apoyo a los objetivos nacionales, tales como la reconciliación; (ii) el aumento del diálogo con las autoridades y comunidades locales para definir “planes de seguridad comunitarios” con énfasis en la prevención de la violencia; y (iii) el aumento de la participación de las mujeres en la policía y las fuerzas militares, lo que puede reducir la desconfianza en las fuerzas de seguridad, especialmente en relación con el abuso sexual.²⁹ La experiencia de la reforma de la policía en Haití es un ejemplo de progreso en las funciones básicas y la confianza estado-sociedad en las instituciones de seguridad.³⁰

Es importante que los militares se comprometan a la mejora de la rendición de cuentas y los derechos humanos sin socavar su compromiso con la transición hacia la paz. En este sentido, deben escogerse cuidadosamente las instituciones en las que se hará un desmantelamiento de redes clandestinas, de abuso o de corrupción. Será importante identificar las posiciones dentro de esas instituciones que serán objeto de monitoreo y los tipos de abusos que serán priorizados. Incluso una pequeña pero visible transformación puede enviar una fuerte señal de una verdadera ruptura con el pasado y persuadir a las partes interesadas para trabajar en colaboración.

A nivel local, la entrega temprana de resultados incluye acciones concretas, tales como la remoción de minas, que son necesarias no sólo para reducir el número de muertes, sino también para permitir que la gente se mueva libremente y sin miedo, y para permitir la prestación de los servicios públicos. Además, es esencial proteger a los líderes sociales, activistas de derechos humanos y grupos de izquierda. Estas acciones permitirán la ejecución eficiente de importantes políticas para las transiciones económicas y políticas, tales como la restitución de tierras, el retorno de las víctimas y la prestación de servicios en zonas aisladas.

Los objetivos a mediano plazo de la transición de seguridad son reformar las principales instituciones

de seguridad y seguir reduciendo la inseguridad, real y percibida. Las reformas a la policía y las fuerzas militares incluyen la profesionalización de las fuerzas bajo supervisión civil y la redefinición de incentivos. En vez de metas en función del número de rebeldes o delincuentes capturados o muertos, los objetivos pueden incluir la libertad de movimiento y la confianza ciudadana en áreas particulares. El objetivo principal de las fuerzas de seguridad sería el fortalecimiento de la unidad nacional y las relaciones entre Estado y ciudadano, al tiempo que enfrentan la violencia criminal. El resultado a largo plazo es reducir la violencia al tiempo que se garantice que las personas puedan convivir pacíficamente, con respeto a los derechos humanos y con justicia al alcance de todos.

Transición de desarrollo: de una economía de guerra a una economía inclusiva de paz

Los programas y políticas de apoyo a la transición de desarrollo pueden prevenir que la violencia vuelva a ocurrir fomentando al mismo tiempo ciclos virtuosos en el corto, mediano y largo plazo. Las políticas pueden contribuir a: (i) crear confianza en los resultados de las políticas de paz mediante el aumento de la prestación de servicios y oportunidades de trabajo a través de un mejor desempeño de las instituciones públicas y un entorno operativo mejorado para el sector privado y (ii) transformar gradualmente el marco institucional a nivel local y nacional para evitar la perpetuación de las desigualdades y la exclusión de personas y regiones.

Prioridad a corto plazo: la creación de empleos y la prestación temprana de servicios.

De acuerdo con el WDR 2011, la evidencia de encuestas en Colombia, la República Democrática del Congo, Gaza, Malí, Sierra Leona y Costa de Marfil sugiere que el desempleo y la inactividad son las principales razones por las que los jóvenes se unen a grupos rebeldes y bandas criminales.³¹ En Colombia, el reto del Gobierno es fomentar la

creación de empleos y el crecimiento económico en un momento de déficits fiscales potenciales. Al mismo tiempo, las autoridades pueden perder de vista otras metas importantes tales como una gestión macroeconómica sólida en el largo plazo, mantener una inflación baja, facilitar el acceso al crédito y el fomento a la inversión del sector privado con perspectiva social (responsabilidad empresarial).

Los programas incluyen proyectos de emergencia para la creación de empleos destinados a satisfacer necesidades de las comunidades locales (no grupos determinados de población), basados en las prioridades de la zona, el diálogo con los pobladores y el empoderamiento de los mismos. El enfoque debe centrarse en las zonas afectadas por el conflicto, en las que los proyectos de reconstrucción pueden crear empleos a corto plazo y promover el desarrollo regional a través de acciones de rehabilitación de la comunidad y reconstrucción de puentes, escuelas, centros de salud, iglesias, instalaciones sanitarias, oleoductos y torres de electricidad.³² Programas basados en la comunidad también pueden conducir a mayor estabilidad y ser diseñados para facilitar la reintegración de los jóvenes.³³ Por ejemplo, los proyectos pueden aumentar los medios de subsistencia mediante la rehabilitación de granjas y pesquerías, el apoyo a las pequeñas empresas a través del microcrédito, la capacitación y la facilitación del acceso a los mercados. Una mezcla de los enfoques estatal y no estatal, *top-down* y *bottom-up*, también puede servir para sustentar la transformación institucional a largo plazo. En este sentido, puede ser útil examinar las experiencias de la India y Mozambique en el tema de obras públicas basadas en la comunidad.³⁴ Kosovo y Ruanda³⁵ ofrecen una lección interesante relacionada con proyectos de cadenas de valor, el acceso al financiamiento y las inversiones para integrar a los productores con los mercados.

No obstante, las medidas a corto plazo deben tener en cuenta el mercado, y el desarrollo de los mercados debe ser sensible a las dinámicas del conflicto armado.³⁶ Fomentar el desarrollo del sector privado local es necesario para la creación de empleos sostenibles y la transformación de las economías informales e

ilegales en otras formales y legales. El sector privado nacional y local, así como los inversionistas extranjeros, pueden jugar un papel importante en la construcción de la confianza entre los grupos de población mediante su apoyo al proceso de paz y su implementación a nivel local. En Irlanda del Norte, el apoyo de la *Confederation of Business Industry* ayudó a aumentar las capacidades de comunicación del Gobierno a través de los medios de comunicación y campañas públicas en todo el país.³⁷ En Sudáfrica, la *Consolidated Goldfields* organizó el diálogo entre el Congreso Nacional Africano y los afrikáners.³⁸ En Filipinas, *La Frutera Inc.* y *Pglas Corp.* promueven la reconciliación y la tolerancia religiosa en el lugar de trabajo en una zona marginada mediante el empleo de musulmanes y cristianos, incluyendo a ex combatientes. En Sri Lanka, los miembros de la cámara de comercio en todo el país promueven iniciativas conjuntas entre las empresas de musulmanes, cingaleses y tamiles.³⁹ Los inversionistas extranjeros y la diáspora pueden jugar un papel fundamental mediante la inversión en las zonas afectadas por el conflicto, la creación directa de puestos de trabajo, el apoyo a empresas locales del sector privado a través de “compras locales” y el fomento al desarrollo de cadenas de valor.

La prestación temprana de servicios ayudará al gobierno a enviar señales a la población de sus buenas intenciones a nivel local y demostrar su capacidad de cumplir con sus promesas y soportar la presión de grupos de influencia. En este sentido, las políticas de desarrollo económico pueden ser diseñadas de manera que atraigan a diferentes actores con fines legales económicos, fortaleciendo a las coaliciones incluyentes. Las experiencias de Indonesia y Liberia muestran la importancia de estar presente en el ámbito local para recuperar la confianza de los ciudadanos en la capacidad del Estado para proporcionar una mejor calidad de vida, crear oportunidades de empleo para los jóvenes en el corto plazo y generar un clima positivo para la inversión y el crecimiento.⁴⁰ Empresas extranjeras de inversión directa, especialmente las que operan en el sector primario, pueden ser alentadas a apoyar los procesos de prestación de servicios como una forma de ganar una “licencia social” para operar

siguiendo las directrices del Pacto Mundial (*Global Compact*, en inglés). En Afganistán, por ejemplo, la empresa de comunicaciones *Roshan* se involucró ampliamente con las comunidades locales en las zonas de violencia extrema, al tiempo que expandía la red de telefonía móvil del país. Los servicios móviles aumentaron el acceso de las personas a los mecanismos de información, finanzas y rendición de cuentas.

Las metas a mediano plazo de la transición de una economía de guerra hacia una economía inclusiva de paz son la estabilización del mercado de trabajo para mejorar las condiciones de vida y hacer que las economías locales sean más dinámicas y estén mejor conectadas a la economía nacional. Ambas metas sirven el objetivo de reintegrar a la sociedad a los ex combatientes, a las personas desplazadas internamente (PDI) y demás víctimas. Esto implica un mejor entorno operativo para el sector privado, incluido el acceso al financiamiento, derechos de propiedad claros, registros de la propiedad, impuestos que facilitan los negocios y la prestación de servicios esenciales (electricidad, agua, justicia). El resultado a largo plazo incluye la reducción de la desigualdad entre los diferentes grupos de población y regiones y una mayor cohesión social. Además, las áreas que han estado previamente aisladas y han sido negativamente afectadas por la violencia basados en la comunidad también pueden conducir a mayor estabilidad y ser diseñados para facilitar la reintegración de los jóvenes los niveles nacionales de desarrollo humano, una ganancia para la prosperidad compartida.

Desafíos para el gobierno colombiano en el período de transición

Las últimas décadas han visto siete intentos para poner fin al conflicto armado en Colombia a través del diálogo. Al final de la década de los noventa, el fracaso de las negociaciones de paz entre el Gobierno y el grupo guerrillero más grande del país, las FARC, fue una dura lección para la

sociedad colombiana⁴¹ y la comunidad internacional. Como resultado, el actual proceso de paz en La Habana es visto con gran escepticismo por la sociedad colombiana, y los actores multilaterales aún no han sido llamados a participar. Sin embargo, el proceso podría representar una oportunidad real para la paz duradera, si es seguido por una transición coherente hacia la paz. En este sentido, el papel de los socios internacionales puede resultar esencial para apoyar la fase de implementación de los posibles acuerdos y restaurar la confianza en los resultados de la paz y la transformación de aquellas instituciones que perpetúan los ciclos de violencia.

A través de un examen de las principales políticas del actual gobierno colombiano, en esta sección se analizan los principales desafíos en el inicio de las transiciones tras un acuerdo de paz.

Transición política

El diálogo de paz representa el principal paso hacia la paz, ya que abre el camino a una transición política que refuerza las transiciones de desarrollo y seguridad. La actual administración del presidente Juan Manuel Santos ha llevado a cabo dos transformaciones principales. La primera transformación, ya lograda, es el reconocimiento del conflicto armado, su correlación con la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y su impacto en las poblaciones vulnerables y el desarrollo del país. La segunda transformación se encuentra inmersa en el marco de políticas diseñadas para reforzar los acuerdos de paz, que incluyen la Ley de Reparación de Víctimas y Restitución de Tierras, el Marco Jurídico para la Paz y el Pacto Agrario y la Misión Rural. Los posibles acuerdos de La Habana ampliarán los esfuerzos actuales del Gobierno en muchas regiones y ofrecen la posibilidad de transformar las instituciones que desde hace tiempo han perpetuado ciclos de desigualdad, exclusión, gobernanza débil y violencia.

Dos características de la institucionalidad colombiana constituyen los principales desafíos para la transición política. La primera característica es la

existencia de los dos perfiles del país, el democrático de renta media-alta y el afectado por el conflicto. Esta característica puede hacer que la transición sea más fluida que en otros países de ingresos medios altos afectados por conflictos armados (Irak, Libia, Líbano), ya que una parte considerable del Estado es eficiente, democrática y capaz de recolectar los recursos nacionales. El mismo podría ampliarse para aumentar su presencia y capacidad en las áreas de Colombia afectadas por el conflicto, especialmente en las zonas rurales. Sin embargo, los dos perfiles de Colombia también pueden hacer la transición más difícil. Ir más allá de los conflictos implica romper el equilibrio existente entre los dos perfiles, el mismo que ha beneficiado a algunos grupos de la población. La resistencia de estos grupos puede inhibir la transformación institucional necesaria para la construcción de un país incluyente. La implementación de las políticas actuales del Gobierno central, tales como la reparación a las víctimas y los procesos de restitución de tierras, muestra el alcance del desafío de superar los dos perfiles de Colombia. Estas políticas deben ser revisadas para aumentar su eficiencia y mejorar los procedimientos judiciales⁴², ya que su éxito puede ser una fuerte señal de compromiso con la paz.

La segunda característica de la transición de Colombia sería la dinámica subnacional determinada por los contextos locales. Cada región tiene que ser entendida por sí misma, y considerar sus vínculos con la dinámica nacional. Por ejemplo, el diálogo con los grupos armados ilegales que operan en algunas regiones afectadas por el conflicto, notablemente la guerrilla del ELN, puede ser necesario en el plano nacional o local para que la transición política pueda avanzar. Las regiones colombianas pueden tomar lecciones de las transiciones en otros conflictos armados. Por ejemplo, el papel del Gobierno central de Indonesia tras el terremoto y tsunami de 2004 en la integración de áreas subnacionales como la región de Aceh, en la que el movimiento de Liberación de Aceh estaba activo, podría ser interesante. Las áreas de Colombia afectadas por el conflicto aislado también podrían aprender de Liberia, un país de bajos ingresos considerado frágil, donde el Gobierno

logró capitalizar los programas de los donantes para entregar visiblemente bienes públicos y restaurar la confianza en las instituciones del Estado.⁴³

La percepción de la corrupción de los ciudadanos colombianos es otro reto para el Gobierno. Según la encuesta de LAPOP, la percepción de los colombianos de los niveles de corrupción se ha incrementado desde el año 2008; en 2012, fue la más alta de la región de LAC (82/100).⁴⁴ El cambio de estas percepciones será crucial para construir la confianza en la capacidad del Estado para comprometerse a una transición hacia la paz sostenible, enviando señales de un cambio real en la política y las políticas (como se indica en el CONPES No. 167, “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anti-Corrupción”). La experiencia del programa filipino de promoción del buen gobierno local a través de un sello de “Buen Cuidado de la Casa” (*Good Housekeeping*, en inglés) y el “Fondo para el Reto al Desempeño” (*Performance Challenge Fund*, en inglés) puede dar algunas ideas sobre cómo incentivar las medidas anti-corrupción y la rendición de cuentas en los niveles municipales y departamentales. Los indicadores de la gobernanza se vuelven determinantes clave para el acceso a los recursos y programas.

La transición política será crucial para la transición del desarrollo, y estará definida por la transición de la seguridad. La redefinición de la institucionalidad rural, en particular la relativa a los títulos sobre la tierra, es esencial para que el desarrollo económico tenga lugar, un vínculo que ha sido reconocido en el acuerdo preliminar de La Habana sobre desarrollo rural. Sin embargo, las políticas actuales para la titulación de tierras rurales, la actualización de catastros y el registro de información sobre el uso de la tierra han sido difíciles de aplicar incluso a pequeña escala. Los programas de restitución de tierras se han enfrentado a retos en el ámbito administrativo y judicial; hasta ahora sólo se han efectuado 16 700 restituciones, o menos del 2 % de las posibles reclamaciones. Además, los programas se han enfrentado a retos en el tema de seguridad debido a la oposición violenta de quienes detentan

el poder local, mostrada a través del asesinato de líderes sociales y amenazas a la población civil. En un escenario postacuerdo, las medidas transicionales de justicia pueden acelerar los procesos de reparación a las víctimas y restitución de tierras si se coordinan con la transición de la seguridad.

Transición de seguridad

A pesar del nuevo enfoque hacia el conflicto armado en Colombia y los esfuerzos actuales encaminados a una solución negociada, el Gobierno ha continuado con su enfoque tradicional de seguridad. De hecho, durante la última década, el enfoque de seguridad ha estado dominado por la lógica de la contrainsurgencia reforzada por la guerra contra las drogas. El objetivo ha sido el de derrotar militarmente a la guerrilla, eliminar sus fuentes de ingresos y recuperar el control del Estado sobre los territorios. Desde 2012, el plan de contrainsurgencia principal del Gobierno ha sido la “Espada de Honor”, bajo la cual los ataques militares contra las FARC han llevado a la muerte de los principales líderes de la organización. Además, durante los últimos 12 años, el Gobierno también ha profesionalizado a las fuerzas militares, aumentado la presencia policial y militar en todo el país, e involucrado a civiles en operaciones de inteligencia. Si bien los niveles de seguridad han mejorado considerablemente, sobre todo en las principales carreteras y en los centros urbanos, la guerra contra las drogas ha sido motivo de controversia, una conclusión subrayada repetidamente por el presidente Santos en los foros internacionales. Mediante la fumigación de las aéreas de cultivo de coca con glifosato químico y la erradicación manual, esta política ha tenido un efecto modesto sobre el tráfico de drogas.⁴⁵ Los investigadores y las organizaciones de la sociedad civil también han hecho hincapié en el efecto devastador del glifosato en el medio ambiente y la salud.

El proceso de paz puede ser una manera eficaz para poner fin a los enfrentamientos armados, pero las políticas de seguridad actuales tendrán que ser repensadas. Si se llega a un acuerdo de paz, le seguirán un alto al fuego, el desarme, la desmovilización y la reinserción. La doctrina de

defensa y seguridad tendrá que pasar entonces de la lógica de la contrainsurgencia hacia una conversión estratégica con una estructura basada en la definición de nuevas misiones y tareas, tanto para el ejército como para la policía.

En cuanto a la reformulación de las políticas, es fundamental tener en cuenta las lecciones de los esfuerzos interinstitucionales de los gobiernos pasados para consolidar los avances en seguridad es decir, la “Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial”. Las lecciones ayudarán a complementar las políticas *top-down* con los enfoques de *bottom-up* y facilitar una mayor presencia del estado civil en la pacificación de regiones seleccionadas y la garantía de los derechos fundamentales para todos. Por ejemplo, el programa ha sido incapaz de afectar a todo el Estado, a pesar de que aumentó las expectativas en las siete regiones en las que operaba. De acuerdo a las evaluaciones de impacto del programa, los principales obstáculos involucraron (i) el carácter *top-down* del programa que promovió la pasividad de las autoridades locales, (ii) dificultades en la promoción de la coordinación interinstitucional (por ejemplo, caminos esenciales que no fueron construidos); (iii) los ambiciosos objetivos del programa, que debían lograrse en un breve período de tiempo, sacrificando la participación ciudadana, el fomento de la confianza y la rendición de cuentas; y (iv) el dominio de las redes clientelares y la debilidad de las instituciones en el ámbito político local. En 2014, por ejemplo, la mayoría de las zonas seleccionadas para la consolidación se consideraron de muy alto riesgo para las elecciones debido a los altos niveles de corrupción y fraude, y la desconfianza ciudadana, particularmente del sistema de justicia, las alcaldías y la policía.⁴⁶ Por lo tanto, la política de consolidación impulsada por la seguridad enfrenta al reto de restaurar la confianza en el plano local y la transformación de las instituciones en los ámbitos político y de desarrollo.

Transición del desarrollo

Otra de las características de la transición de Colombia hacia la paz es el ciclo positivo actual de crecimiento del país y la estabilidad

macroeconómica, lo que representa una gran oportunidad para alcanzar e implementar un acuerdo de paz. Una economía dinámica es propicia para la integración de las regiones y grupos de población excluidos de la vida nacional y el lanzamiento de un proceso de transformación institucional sin experimentar un desequilibrio masivo o la dependencia en ayuda externa.

Los objetivos del plan de desarrollo del gobierno pueden reforzar la transformación política y de seguridad. Hasta ahora, las metas del plan nacional han hecho hincapié en aumentar el crecimiento, equilibrar el déficit fiscal y reducir el desempleo. De los cinco sectores prioritarios, la minería y la vivienda han avanzado, pero la infraestructura, la agricultura y la infraestructura para el transporte terrestre en las zonas rurales ⁴⁷ se han rezagado con respecto al nivel nacional. ⁴⁸ Por lo tanto, si bien se han cumplido los objetivos generales del plan, el hecho de que esos tres sectores se encuentren rezagados ha afectado a regiones históricamente excluidas y geográficamente aisladas de la economía nacional.

La dinámica de desarrollo puede reforzar los objetivos de seguridad y políticos de la transición hacia la paz abordando los factores de estrés del conflicto como la desigualdad, las reglas poco claras y el acceso desigual a la información en el corto, mediano y largo plazo. En el mediano plazo, se espera que la implementación de los acuerdos sobre desarrollo rural, incluyendo la titulación de tierras, infraestructura y acceso a la tierra, el crédito y los servicios se encuentren en plena ejecución. Si en el corto plazo se identifican posibles factores de estrés derivados de los acuerdos de libre comercio y el marco institucional está preparado para manejarlos, los mercados internacionales pueden ofrecer buenas oportunidades para integrar a las áreas rurales en las economías nacionales y globales.

Disposiciones transitorias dentro de un acuerdo comercial que faciliten el acceso al mercado para los productos procedentes de las zonas afectadas por el conflicto durante los primeros 10–15 años pueden aumentar los incentivos para las economías locales. En este sentido, la experiencia de Haití y Mozambique puede ser útil. ⁴⁹

El sector privado tiene un papel esencial que desempeñar una vez el Estado esté comprometido en el fortalecimiento de las normas e instituciones, la reconstrucción de la infraestructura básica y la provisión de seguridad. Por ejemplo, los programas colombianos de reintegración basados en asociaciones público-privadas pueden ser enriquecidos con la participación de las partes interesadas locales y objetivos de reconciliación. ⁵⁰ Además, las asociaciones entre los sectores público y privado, los donantes y la sociedad civil pueden ayudar a reconstruir la confianza de los mercados y de los inversionistas, dando lugar a nuevas oportunidades de empleo. Las cadenas de valor también pueden conectar a los agricultores con el sector privado y la inversión extranjera directa y precipitar la innovación y el crecimiento del empleo. Finalmente, los programas focalizados pueden ser transformados para la creación de empleos en el sector privado. ⁵¹ Colombia ocupa el puesto número 43 en el reporte *Doing Business*, ⁵² muy por encima del promedio regional, lo que revela el dinamismo del sector privado del país. Las políticas públicas pueden considerar recurrir al sector privado, tanto nacional como internacional, para apoyar las acciones de corto plazo en las zonas afectadas por el conflicto con el fin de desarrollar las economías locales formales en el mediano y largo plazo. La agencia de promoción de la inversión nacional de Colombia puede jugar un papel clave en apoyar a los inversionistas e informarles acerca de las opciones de mitigación de riesgos.

Notas

- 1 INB per cápita, PPP (precios internacionales actuales). World Bank, “World Development Indicators”, *World DatBank*, consultado septiembre 13, 2014, <http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx>.
- 2 Literatura reciente sobre economía política examina las consecuencias de una débil capacidad del Estado para el crecimiento económico y del bienestar, así como los efectos de los conflictos armados sobre la capacidad del Estado. Acemoglu D., D. Ticchi y A. Vindigni (2006) argumentan que las élites pueden tener incentivos para elegir instituciones estatales ineficientes con el objeto de limitar la redistribución. Un argumento similar es desarrollado por Besley y Persson (2011) para explicar por qué los políticos toman decisiones fiscales ineficientes. Besley y Persson (2008) han documentado una correlación negativa entre los conflictos internos y la capacidad del Estado varias décadas más tarde. Cárdenas, Eslava y Ramírez (2013) aplican el modelo para Colombia y muestran cómo los conflictos internos deterioran la capacidad del Estado en los municipios colombianos. Acemoglu, D., D. Ticchi, y A. Vindigni, “Emergence and persistence of Inefficient States”, *Journal of the European Economic Association*, 9 (2006): 177–208. Besley, T. y T. Person, *Pillars of prosperity* (Princeton: Princeton University Press, 2011). Besley, T. y T. Person, “Wars and State capacity”, *Journal of the European Economic Association*, 2–3 (2008): 522–530.
- 3 Un período de intensa violencia (1948–1958), conocido como “la Violencia” se caracterizó por la violencia política entre el Partido Conservador colombiano y el Partido Liberal colombiano.
- 4 Pastrano, A., C. Moser, C. Lopez-Montano, A. García, N. Colleta, et al., *Colombia – Essays on conflict, peace, and development. Conflict prevention and post-conflict reconstruction series*, ed. A. Solimano (Washington, D.C.: World Bank, 2004), <http://documents.worldbank.org/curated/en/2004/03/828325/colombia-essays-conflict-peace-development>.
- 5 Centro Nacional de Memoria Histórica, *Informe general “Basta ya”* (Bogotá: Centro de Memoria Histórica, 2013). Las estadísticas sobre las víctimas son controvertidas, véase el Capítulo 1 del informe, p. 52. La ONG Codhes estima 5 712 506 desplazados internos, mientras que el Gobierno registró 4 744 000 desplazados internos desde 1985, la fecha establecida por la ley para el reconocimiento de la condición de víctima. La Comisión para la Memoria Histórica estima 218 094 muertes por conflictos violentos entre 1958 y 2012, incluidos civiles y combatientes. En enero de 2014, el sitio web de la Unidad para la Atención integral y la Reparación para las Víctimas registró un total de 5.9 millones de víctimas exigiendo reparaciones.
- 6 De acuerdo con WB Country Brief, 2008.
- 7 Daniel Mejía, citado por *The Economist*, 2012. Una revisión de la literatura sobre los estudios cuantitativos de los costos de la violencia en el crecimiento económico en Colombia fue realizado por Riascos, A. y J. Vargas, *Violencia y crecimiento en Colombia: una revisión de la literatura cuantitativa* (Bogotá: Universidad del Rosario, 2011).
- 8 El análisis cuantitativo de Acemoglu, Robinson y Santos muestra el equilibrio de un Estado colombiano central democrático con regiones no democráticas mediante el estudio de los incentivos para que los poderes legislativo y ejecutivo toleren la presencia y el control paramilitar de algunas regiones. Acemoglu, D., J. Robinson y R. Santos, “The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia”, *Journal of the European Economic Association*, 11 (S1) (2013): 5–44.
- 9 Dube y Vargas demuestran cómo un aumento en el precio internacional de los recursos naturales (petróleo, carbón, oro) aumenta los conflictos en las regiones colombianas donde se explotan esos recursos. Cárdenas, Eslava y Ramírez analizan cómo la violencia erosiona la capacidad del Estado para la recaudación de impuestos y la prestación de servicios públicos. Dado que la falta de presencia del Estado aumenta la presencia y control de actores ilegales en las regiones, el ciclo perverso se completa: instituciones débiles, violencia, pobreza y desigualdad. Dube, O. y J. Vargas, “Commodity price shocks and civil conflict: evidence from Colombia”, *The Review of Economic Studies Advance Access*, febrero (2013): 1–38.

- Cárdenas, M., M. Eslava, y S. Ramírez, ¿Por qué el conflicto interno deteriora la capacidad del Estado? La evidencia de los municipios colombianos (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2013).
- ¹⁰ El estudio de la Fundación Compartir (2014) muestra el nivel más bajo de la educación de los profesores en las regiones del Pacífico, el Caribe y el Amazonas, y su relación directa con los ataques de los grupos armados ilegales, el desplazamiento y la pobreza. Además, el nivel de formación de los profesores determina el nivel de desempeño de los estudiantes. Fundación Compartir, *Tras la excelencia docente. Cómo mejorar la educación de todos los colombianos* (Bogotá: Fundación Compartir, 2014).
- ¹¹ Véase la correlación negativa entre la competencia política con los asesinatos de políticos en las elecciones municipales. Sánchez, F. y M. Palau, *El conflicto, la descentralización y la gobernabilidad local en Colombia: 1974–2000* (Bogotá: Universidad de Los Andes, 2006).
- ¹² Jaramillo, S., Alto comisionado para la Paz, “Transición en Colombia ante el proceso de paz y la justicia”, *El Tiempo* (Bogotá), 14 de mayo, 2013.
- ¹³ Los conflictos no son eventos puntuales; se encuentran en curso y se repiten. En la década de 2000, por ejemplo, el 90 % de las guerras civiles se produjo en los países que ya habían tenido una guerra civil en los 30 años anteriores. Adicionalmente, muchos países que han negociado acuerdos políticos y de paz se enfrentan a altos niveles de crimen y violencia, por ejemplo, El Salvador, Guatemala y Sudáfrica. Hewitt, J., J. Wilkenfeld y T. Gurr, *Peace and conflict 2012* (College Park: Center for International Development and Conflict Management, 2012). Véase World Bank, *Conflict, Security and Development, World Development Report 2011* (Washington D.C.: World bank, 2011).
- ¹⁴ Collier, et al., “Post-conflict risks”, *Journal of Peace Research*, 4 (2008): 461–478.
- ¹⁵ World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 7.
- ¹⁶ Castañeda propone la definición de construcción de la paz como el cruce de estas tres transiciones, sobre la base de la literatura y debates de los practicantes sobre la construcción de la paz. Castañeda, D., “The European Approach to Peacebuilding. How the EU used civilian tools for peace in Colombia and beyond”, por publicarse. Philippe-David, C. resume los elementos comunes de los enfoques de construcción de la paz. Pilippe-David, C., “Does Peacebuilding Build Peace? Liberal (Mis)steps in the Peace Process”, *Security Dialogue* 30, 1 (1999): 25–41.
- ¹⁷ Después de un acuerdo de paz, muchas otras transiciones se llevan a cabo simultáneamente, incluidas las transiciones de la justicia y social. Sin embargo, las tres transiciones principales abarcan a las otras. Países como Vietnam pasaron por las transiciones económicas y de seguridad, pero la transición política no se basaba en los principios democráticos. La transición de Europa del Este involucró transformaciones políticas y económicas, pero en la mayoría de los casos no la de seguridad ni de las consecuencias sociales de una lucha armada de largo plazo.
- ¹⁸ Por ejemplo, las políticas económicas que fomentan el desarrollo de una industria o sector en particular pueden desencadenar conflictos entre las poblaciones que no tienen acceso a las oportunidades generadas por el sector o la aparición de actores armados capaces de tomar los medios de producción por la fuerza. Bajo la misma lógica, una acción de seguridad que deja a una población local sin medios de vida sostenibles puede estimular la desconfianza, aumentar el desempleo juvenil y abrir el camino a las economías ilegales. Además, las elecciones y la descentralización llevadas a cabo en entornos inseguros, en los que no se garantizan otros derechos políticos y las desigualdades son altas, pueden hacer de la competencia por el poder una fuente de violencia. Del Castillo, G. *Rebuilding war-torn societies: the challenges of post-conflict reconstruction* (Oxford: Oxford University Press, 2008). Ball, N., “The challenges of rebuilding war-torn societies”, en *Turbulent Peace: the Challenges of Managing International Conflict*, eds. Crocker, Chester et al. (Washington, D.C.: USIP, 2001). Cousens, E. y Ch. Kumar, (eds), *Peacebuilding as politics: cultivating peace in fragile societies* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2011). Siegle, J. y P. O’Mahony, *Assesing the Merits of Decentralization as a Conflict Mitigation Strategy*, (Washington, D.C.: Office of Democracy and Governance, USAID, 2006).
- ¹⁹ Collier et al., “*Post-conflict*”.
- ²⁰ Del Castillo G., “Economic reconstruction of war-torn societies: the role of the international financial institutions”, *Seton Hall Law Review* 38, 4 (2008): artículo 3.

- ²¹ World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 108.
- ²² Hoeffler, A., *Growth, Aid, and Policies in Countries Recovering from War*, consultado septiembre 10, 2014, <http://www.oecd.org/dac/incaf/WP1%20Growth%20Aid%20and%20Policies.pdf>.
- ²³ Portugal y Chile transformaron instituciones durante su transición desde la dictadura (1974 y 1990). La transformación incluyó la reducción del control militar sobre la política, el logro de una calidad burocrática funcional, el control razonable de la corrupción, y la implementación de la reforma agraria, World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 13, 109. La transición de Corea del Sur después de la Guerra de Corea (finalizada en 1954) ofrece un ejemplo de la transformación de las instituciones para reconstruir el país y promover el desarrollo financiado por fondos estadounidenses. La reforma agraria se llevó a cabo después de la guerra.
- ²⁴ De Greiff, D., *Transitional Justice and Development* (New York: International Center for Transitional Justice and Social Sciences Research Council, 2009).
- ²⁵ En Colombia, el 97 % de los ex combatientes informaron que tenían necesidad de sentirse una parte activa de sus comunidades para estar completamente reintegrados. Pero las comunidades receptoras les temen y los celos aumentaron con los beneficios de la desmovilización. Kaplan y Nussio (2013) argumentan que las comunidades bien organizadas pueden apoyar la participación de los ex combatientes, protegiéndolos de los grupos armados restantes, mejor que las comunidades no organizadas. Las condiciones de seguridad no son un factor determinante en los procesos de integración. Los ex combatientes de la guerrilla son más propensos a participar en organizaciones comunitarias que los paramilitares (y menos que la población civil).
- ²⁶ World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 124.
- ²⁷ Cárdenas, Casas, Méndez.
- ²⁸ Wills-Herrera E., et al. encontraron que la inseguridad percibida en las zonas rurales de Colombia afecta a los niveles de bienestar subjetivos de los individuos y las comunidades. Curiosamente, una reducción de la violencia no reduce necesariamente las percepciones de inseguridad, mientras que el capital social puede reducir la percepción de inseguridad y mitigar sus efectos en el bienestar. Wills-Herrera, E., et al., “The relationship between perceptions of insecurity, social capital and subjective well-being: Empirical evidence from rural areas of conflict in Colombia”, *Journal of Socio-Economics*, 40 (2011): 88–96.
- ²⁹ La policía de Nicaragua ha dado prioridad a la “perspectiva de género”, uno de sus nueve principios y valores institucionales. Mobekk, E., “Gender, Women and Security Sector Reform”, *International Peacekeeping* 17, 2 (2010): 278–291. UN-Women, *Gender-Sensitive Police Reform in Post-Conflict Societies*, consultado septiembre 10, 2014, <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/en/04BGenderSensitivePoliceReform.pdf>.
- ³⁰ World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 153. En cinco años, la policía nacional de Haití se transformó de ser la institución menos confiable a ser la más confiable del estado.
- ³¹ Boas, M., A. Tiltnes y H. Flat, “Comparing the Cases”, Background paper para World Bank, *Conflict, Security and Development* (Washington: World Bank, 2011). Neumayer, E., “Good Policy Can Lower Violent Crime: Evidence from a cross-national Panel on Homicides Rates 1980–97”, *Journal of Peace Research*, 6 (2003): 40–6.
- ³² USAID recomienda enfáticamente: La creación de empleos no debe apuntar hacia grupos específicos de población como excombatientes, víctimas o etnias, ya que esto podría reavivar o perpetuar problemas. USAID, *Job Creation in Postconflict Societies, Issue paper No. 9*, consultado septiembre 10, 2014, http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1277&context=key_workplace.
- ³³ World Bank, *World Development Report* (Washington, D.C.: The World Bank, 2011), p. 195.
- ³⁴ McLeod, D. y M. Dávalos, *Post-Conflict Employment Creation for Stabilization and Poverty Reduction*, consultado septiembre 12, 2014, <http://www.fordham.edu/economics/mcleod/postconflictemployment10.pdf>. Wilson, S., *Reopening Mozambique: Lessons Learned from the Feeder Road Program* (Maputo: ILO, UNDP, SIDA, 2002). Del Ninno, C., K. Suabarao, A. Milazzo, “How to Make Public Works Work: A Review of Experiences, Social Protection Discussion Paper 905” (Washington D.C.: World Bank, 2009).
- ³⁵ El café en Ruanda es un buen ejemplo de cadenas de valor que crean puestos de trabajo y au-

- mentan la cohesión social. Véase Boudreaux, K. y T. Jutta, “The Role of Entrepreneurship in conflict reduction in the Post-Genocide Rwandan Coffee industry: Quantitative Evidence from Field Study” (Working paper 09–24, Mercatus Center, George Mason University, 2009). Para productos lecheros de Kosovo y otros ejemplos de cadenas de valor, véase Parker, J., *A Synthesis of Practical Lessons from Value Chain Projects in Conflict-Affected Environments, Micro Report 105*, USAID, consultado septiembre 14, 2014, <http://egateg.usaid.gov/sites/default/files/Synthesis%20of%20Practical%20Lessons%20from%20Value%20Chain%20Projects%20in%20Conflict-Affected%20Environments.pdf>. La “iniciativa *bulldozer*” de 2002 en Bosnia y Herzegovina (y la iniciativa “guillotina” posterior) pueden ser un ejemplo de un programa destinado a simplificar las regulaciones para los negocios, eliminando los obstáculos burocráticos para el crecimiento del sector privado. Herzberg, B., *Investment Climate Reform: Going the Last Mile, The Bulldozer Initiative in Bosnia and Herzegovina, Policy Research Working Paper, 3390*, WB, consultado septiembre 15, 2014, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3390>. La experiencia de Ruanda en cómo reformar su régimen de cumplimiento de los contratos, considerado como un impedimento para la inversión, es un ejemplo sobre cómo aumentar el registro de empresas nacionales y fomentar la inversión. BizCLIR, “Overhauling Contract Enforcement: Lessons from Rwanda”, *BizCLIR Issues Paper 17* (Washington, D.C.: USAID, 2007).
- ³⁶ Bold, C., “The Importance of Private Sector Development in Conflict-affected Countries”, *IFC Smart Lessons*, consultado septiembre 15, 2014, <http://smartlessons.ifc.org/smartlessons/lesson.html?id=1169>.
- ³⁷ International Alert, “Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector”, International Alert, consultado septiembre 14, 2014, <http://www.international-alert.org/resources/publications/local-business-local-peace-peacebuilding-potential-domestic-private-sector>.
- ³⁸ Gerson, A., “Peacebuilding : the Private Sector’s Role”, *The American Journal of International Law*, Citado por Porter Peschka (2011).
- ³⁹ Porter Peschka, M., *The Role of the Private Sector in Fragile and Conflict-Affected States*, WDR 2011, Background paper, julio 2010 (actualizado en abril 2011).
- ⁴⁰ Después del tsunami del 15 de agosto de 2005, el acuerdo de paz de Helsinki puso fin al conflicto de 30 años en Indonesia. El Ministerio del Interior y la Agencia para la Rehabilitación y Reconstrucción de Aceh y Nias (BRR), con financiamiento del Banco Mundial, adoptaron un enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad para mitigar la pobreza en las zonas rurales, mejorando la gobernanza local mediante el apoyo a las comunidades para planificar su propio desarrollo, desarrollar la infraestructura básica de la comunidad y mejorar el desarrollo social y de los medios de subsistencia. Goovaerts, P., M. Gasser y I. A., Belman, *Demand-driven Approaches to Livelihood Support in Post-War Contexts: A Joint ILO/WB Study*, the WB Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction Series–CPR No. 29. La firma del Acuerdo Global de Paz de Accra el 18 de agosto de 2003, y la posterior salida del presidente derrocado, Charles Taylor, puso fin a la guerra civil en Liberia. El control fue transferido al Gobierno Nacional de Transición de Liberia el 14 de octubre de 2003. Un programa de creación de empleo a corto plazo, denominado *Roads-with-UNMIL*, ayudó a prevenir la reinserción de los jóvenes en grupos armados ilegales mediante la mejora de sus medios de vida. Esta medida reforzó la estabilidad en el corto plazo, permitiendo la adopción posterior de los instrumentos clásicos de desarrollo, tales como las obras públicas y la participación del sector privado. Giovine, L., R. Krech, K. Ionkova y K. Bach, “Holding on to Monrovia. Protecting a fragile peace through economic governance and short-term employment”, Background paper World Bank, *Conflict, Security and Development* (Washington: World Bank, 2011).
- ⁴¹ Alrededor del 70 % de la población en las zonas de conflicto apoya el proceso de paz en curso, en comparación con un promedio nacional de 58 %, de acuerdo con el Observatorio de la Democracia de la Universidad de Los Andes (<http://obsdemocracia.org/>). Existe un alto nivel de desconfianza en las zonas rurales y urbanas en relación con las intenciones de las FARC. Por ejemplo, el 82 % considera que la guerrilla es una banda criminal y menos del

- 20 % cree que tienen ideales políticos (según una encuesta del Centro Nacional de Memoria Histórica de 2012, sobre las percepciones de los colombianos sobre la guerrilla y el proceso de desmovilización paramilitar). Encuesta Nacional “¿Qué piensan los colombianos después de 7 años de justicia y paz?”, septiembre de 2012.
- ⁴² Un informe de 2014 de la OEA evalúa los desafíos en la implementación de la reparación para las víctimas y la Ley de Restitución de Tierras. Entre ellos, la existencia de poca articulación institucional (los retornos se realizan sin el apoyo de los militares o de una mayor presencia del Estado), espacios de consulta y participación débiles (las mesas territoriales para el diálogo no tienen un presupuesto), la información no circula, las víctimas realizan gastos desproporcionados para hacer reclamos y los riesgos para los líderes de las víctimas son altos. Ver OEA/Sec Gr (2012), *Decimo octavo Informe Semestral del Secretariado General al Consejo Permanente sobre la Misión de Apoyo de la Organización de Estados Americanos al Proceso de Paz en Colombia* (MAPP/OEA), 4 de noviembre.
- ⁴³ Véase Giovine, L., R. Krech, K. Ionkova y K. Bach, “*Holdings*”. Después del Acuerdo de Accra en agosto de 2003, la comunidad internacional apoyó la transición hacia la paz al (i) prevenir la captura completa del Estado por parte de las élites corruptas antes de las elecciones (2006) y (ii) asegurar un dividendo de la paz para los grupos vulnerables que podrían representar una mayor amenaza directa para la paz (jóvenes excombatientes y refugiados). Se utilizaron dos instrumentos innovadores (i) un mecanismo de lucha contra la corrupción denominado *Governance and Economic Management Assistance Program* (GEMAP), que implica medidas como la autoridad de co-firmante de un expatriado y (ii) un plan de generación de empleo a corto plazo que se conoce como *Roads-with-UNMIL*.
- ⁴⁴ Rodríguez Raga, J. y M. Seligson, *Cultura Política de la Democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la Igualdad de Oportunidades* (Bogotá: Barómetro de las Américas, 2013), p. 113.
- ⁴⁵ Mejía, D., *Políticas anti-droga bajo el Plan Colombia: Costos, efectividad y eficiencia* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2010). Isaacson, A., “Time to Abandon Coca Fumigation in Colombia”, WOLA, consultado septiembre 13, 2014, http://www.wola.org/commentary/time_to_abandon_coca_fumigation_in_colombia.
- ⁴⁶ Econometría Consultores y SEI S.A., *Evaluar el esquema operativo y funcional del Plan de Nacional de Consolidación Territorial frente a lo establecido en la directiva presidencial, levantar la línea de base de los beneficiarios y formular recomendaciones*, consultado septiembre 12, 2014, <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/Obde7394-6c63-4dff-883d-49c5fad08aa4/Informe%20Final%20PNCT.pdf>. Poe, A., A. Isaacson, Y. Salinas y N. Sánchez, “Waiting for Consolidation: Monitoring Colombia’s U.S.-aided Counterinsurgency and Development Program”, *Center for International Policy*, consultado septiembre 10, 2014, <http://www.ciponline.org/research/entry/waiting-for-consolidation>.
- ⁴⁷ Un estudio de la OCDE sobre el transporte identifica las dificultades institucionales para crear una política coherente para el transporte en Colombia con cuellos de botella debidos a la falta de coordinación entre las agencias y los ministerios y los niveles nacionales y subnacionales, así como la falta de capacidad fiscal e institucional a nivel subnacional. Nieto-Parra, S., M. Olivera y A. Tibocha, *The politics of transport infrastructure policies in Colombia*, consultado septiembre 10, 2014, [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC\(2013\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC(2013)1&docLanguage=En).
- ⁴⁸ Véase el análisis de las Policy Notes.
- ⁴⁹ Porter Peschka, M., “*The Role*”.
- ⁵⁰ Para un análisis detallado de los programas de reinserción en Colombia, ver Thorsell, S., “Towards People-Centered Economic Reintegration? An Analysis of the Economic Reintegration Strategy of Demobilised Combatants in Colombia”, *Colombia Internacional*, 77 (2013): 177–215.
- ⁵¹ World Bank, “*Conflict, Security*”, p. 195.
- ⁵² Véase “Colombia”, *Doing Business*, consultado septiembre 12, 2014, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/colombia>.

CAPÍTULO 2

Hacia la prosperidad compartida en Colombia



Mensajes principales

Entre 2002 y 2013, Colombia ha experimentado un crecimiento económico fuerte y sostenido. El PIB real per cápita creció a un promedio anual del 3,3 %, más de 1 punto porcentual por encima del promedio de América Latina y el Caribe (LAC). Colombia también logró sortear la crisis financiera mundial de 2008, manteniendo un crecimiento positivo durante el período 2008–2013; de hecho, la tasa de crecimiento promedio durante esos años fue similar a la presentada en los años previos a la crisis. En términos de distribución de este crecimiento, se puede afirmar que el crecimiento fue más “pro-pobre” en los años posteriores que en los anteriores a la crisis, pues la población en el extremo inferior de la distribución del ingreso de Colombia cosechó mayores beneficios que el promedio de la población. Colombia también logró reducciones impresionantes en la proporción de la población que sufre de pobreza extrema, moderada y multidimensional. La pobreza extrema se redujo de 17,7 por ciento en 2002 a 9,1 por ciento en 2013, mientras que la pobreza moderada se redujo de 49,7 por ciento en 2002 a 30,6 por ciento en 2013. Colombia también logró una disminución significativa en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el cual se redujo de 49 por ciento en 2003 a 24,8 por ciento en 2013.

Sin embargo, los niveles de pobreza en Colombia continúan siendo altos. Casi uno de cada tres hogares es considerado pobre; además, los hogares vulnerables son el mayor grupo social, lo que significa que un segmento importante de la población no pobre está en riesgo de caer de nuevo en la pobreza. Tanto la pobreza moderada como la extrema continúan siendo significativamente mayores en las áreas rurales que en las urbanas y, de hecho, la brecha de pobreza moderada entre las dos áreas se amplió entre 2002 y 2013. Sólo uno de cada cuatro hogares pertenece a la clase media, poniendo a Colombia por detrás de otros países de la región, como Argentina, Brasil, Chile y México.

En la última década, la reducción de la pobreza se debió principalmente a un aumento de los ingresos laborales, una mayor participación de los miembros del hogar en el mercado laboral, así como a expansión de las transferencias. Uno de los factores que explican este resultado es alta reducción del desempleo que se dio entre los favorecidos. Además, la reducción de la pobreza durante el segundo periodo estuvo asociada con las transferencias monetarias, durante este periodo se dio la expansión de programas de transferencias monetarias condicionadas. Específicamente, *Familias en Acción* incrementó su cobertura de alrededor de 514 000 hogares en 2005 a aproximadamente 2.86 millones en 2013, cubriendo casi el 25 por ciento de los hogares colombianos.

A pesar de su contribución relativamente pequeña a los ingresos totales, las transferencias fueron un factor clave en la reducción de la desigualdad del ingreso en Colombia, particularmente en el periodo 2008–2013. Aun así, Colombia sigue siendo uno de los países más desiguales de la región. Incluso después del fuerte crecimiento económico de la última década y la disminución de los índices de pobreza, la proporción de los ingresos totales que recibe el 10 por ciento de la población con más bajos ingresos se mantiene en alrededor de un 1,1 %, mientras que el 10 por ciento de la población con más altos ingresos recibe el 42,3 %. En general, el presente análisis sugiere que la pobreza en Colombia habría disminuido aún más si el país hubiese experimentado un crecimiento económico más equitativo, lo que indica que la reducción de la desigualdad continua siendo un mecanismo de reducción de la pobreza que ha sido relativamente poco explotado.

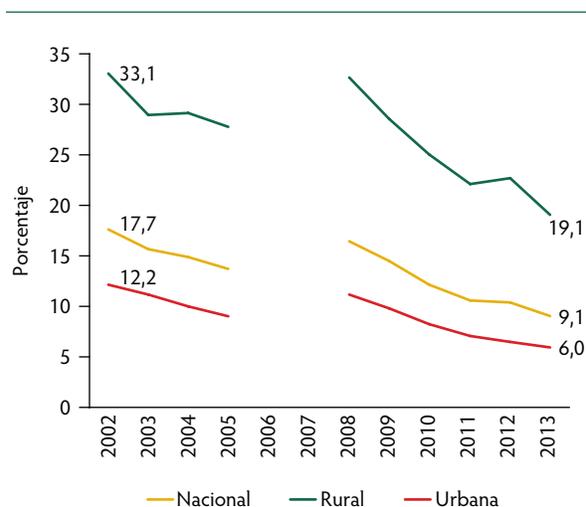
En 2010, el Gobierno presentó el plan de desarrollo *Prosperidad para Todos*. Además de un crecimiento económico sostenible, el plan prevé efectos distributivos y sociales positivos. Bajo el marco de *Prosperidad para Todos*, la reforma tributaria de diciembre de 2012 buscó aumentar el impacto redistributivo del sistema tributario y reducir la informalidad en el mercado laboral. Otras reducciones de desigualdad precisarían de reformas adicionales a los impuestos, transferencias sociales más generosas y mejor focalizadas, así como esfuerzos sostenidos para aumentar el acceso a una educación de calidad y a los servicios básicos para las poblaciones menos favorecidas.

Construyendo los cimientos de la prosperidad compartida en Colombia: Tendencias recientes de la pobreza, la prosperidad compartida y la desigualdad

Una década de impresionante reducción de la pobreza

Colombia ha logrado avances impresionantes en la reducción de la pobreza. La pobreza extrema se redujo de 17,7 por ciento en 2002 a 9,1 por ciento en 2013, lo que implica un descenso promedio anual de 0.78 puntos porcentuales (figura 2-1). De la misma manera, la pobreza moderada se redujo de 49,7 por ciento en 2002 a 30,6 por ciento en 2013, una caída promedio anual de 1.73 puntos porcentuales (figura 2.2).¹ Este avance en términos de la reducción de la pobreza moderada se traduce en una disminución absoluta de 5.97 millones de personas pobres, es decir, desde casi 19.96 millones en 2002 a alrededor de 13.99 millones en 2013.

FIGURA 2-1: Reducción de la pobreza extrema



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de DANE-MESEP.

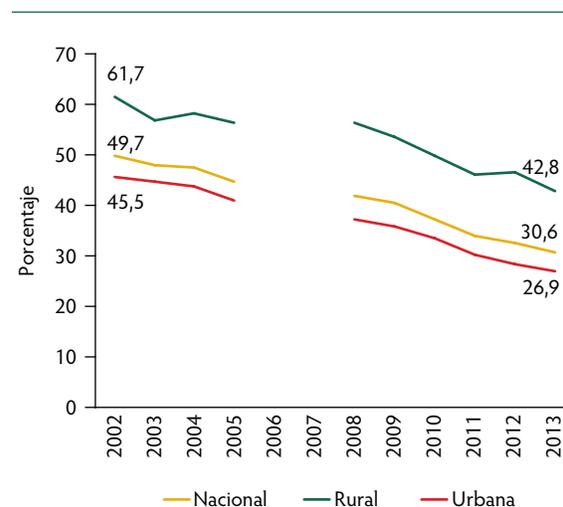
Nota: Las estimaciones de pobreza están basadas en la línea oficial de pobreza. El comité MESEP decidió que la estimación de las cifras de pobreza para los años 2006 y 2007 no es prudente, dados los cambios metodológicos que tuvieron lugar en esos años. En otras palabras, sólo son comparables los datos reportados para las series 2002-05 y 2008-13.

La tasa de reducción de la pobreza fue comparable entre las zonas urbanas y rurales; sin embargo, cabe señalar que la pobreza extrema sigue siendo significativamente mayor en las zonas rurales (figura 2.1).

Junto con la reducción de la pobreza expresada en términos monetarios, Colombia también logró una disminución significativa en el Índice Multidimensional de Pobreza (IPM) (véase el recuadro 2.1).

Más hogares en Colombia son ahora de clase media y menos viven en la pobreza, sin embargo, un número considerable de ellos continúan siendo vulnerables a caer de nuevo en la pobreza (figura 2.3). Actualmente, uno de cada tres hogares son clasificados como vulnerables, lo que significa que un porcentaje importante de la población corre el riesgo de volver a caer en la pobreza. Por otra parte, durante 2002-2012, Colombia logró incrementar el tamaño de su clase media en 12.1 puntos porcentuales, una ganancia de 80 %.² Además, cabe resaltar que para 2011 la clase vulnerable superó

FIGURA 2-2: Reducción de la pobreza moderada



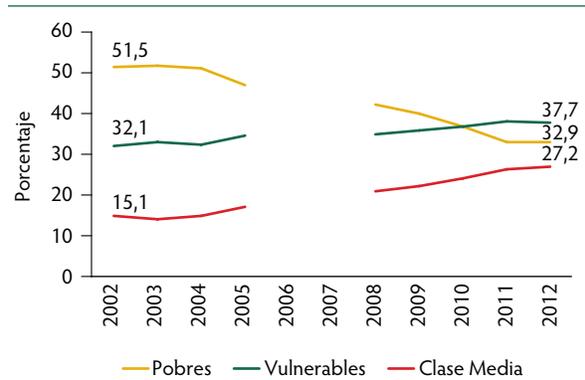
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de DANE-MESEP.

Nota: Las estimaciones de pobreza están basadas en la línea oficial de pobreza. El comité MESEP decidió que la estimación de las cifras de pobreza para los años 2006 y 2007 no es prudente, dados los cambios metodológicos que tuvieron lugar en esos años. En otras palabras, sólo son comparables los datos reportados para las series 2002-05 y 2008-13.

a la clase pobre y, según cálculos conservadores, se espera que la clase media también sobrepase a la clase pobre en el 2015³. A pesar de los avances, es importante tener en cuenta que la pobreza en Colombia continúa siendo alta, y el tamaño de su clase media sigue estando por debajo de otros países de la región, como Argentina, Brasil, Chile, y México (véase el recuadro 2.2).

Colombia no ha logrado reducir las diferencias regionales en la movilidad social. Según Angulo et al. (2012), la movilidad social intergeneracional de Colombia ha aumentado tanto al medirse por los activos físicos como por los años de educación, sin embargo sigue siendo menor que en otros países comparables como México y Chile. En particular, los autores estiman que un colombiano que

FIGURA 2-3: Menos pobres, más clase media, pero más vulnerables a caer en la pobreza

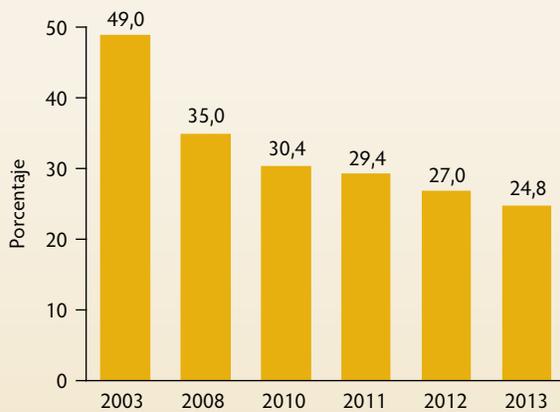


Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial a partir de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Pobres son los individuos cuyo ingreso per cápita del hogar es de menos de US\$4 PPP, vulnerables son los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US\$4 y US\$10 PPP, y clase media los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US\$10 y US\$50 PPP.

RECUADRO 2-1: Pobreza multidimensional en Colombia

En 2011, el Gobierno adoptó el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Según esta medida, para ser clasificado como pobre multidimensional, una persona debe estar privada de al menos cinco de los 15 indicadores de bienestar designados (considerando ciertos ponderadores para cada indicador). Estos indicadores son: rendimiento escolar, analfabetismo, ausentismo escolar, rezago educativo, acceso a servicios de cuidado infantil (salud, nutrición, atención), trabajo infantil, desempleo de larga duración, empleo formal, acceso a la salud, acceso a la salud cuando es necesario, acceso al agua potable, acceso a servicios de saneamiento, calidad del suelo de la vivienda, calidad de las paredes y hacinamiento crítico.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL



Fuente: DANE (2013) para IPM 2010-13, y DNP (2011) basado en la ECV(DANE) para IPM 2003-08.

El IPM en Colombia se redujo del 49 por ciento en 2003 a 24,8 por ciento en 2013, lo que indica que el país redujo a la mitad la proporción de población que es multidimensionalmente pobre. En contraste con la pobreza monetaria, los cambios en el IPM fueron mayores durante el período anterior a la crisis, cuando el IPM se redujo en un promedio de 2.8 puntos porcentuales por año, mientras que entre 2008 y 2013, el IPM se redujo en un promedio de 2 puntos porcentuales por año. Es probable que las diferencias entre el IPM y la pobreza monetaria se deban a la cobertura universal de algunos de los indicadores del IPM. Respecto a la distribución espacial de la pobreza multidimensional, se tiene que aunque los municipios más pequeños presenten mayor incidencia de IPM, la mayoría de la población definida como pobre multidimensional habita en las principales ciudades del país. (véase la figura A3.1 en el Anexo 3).

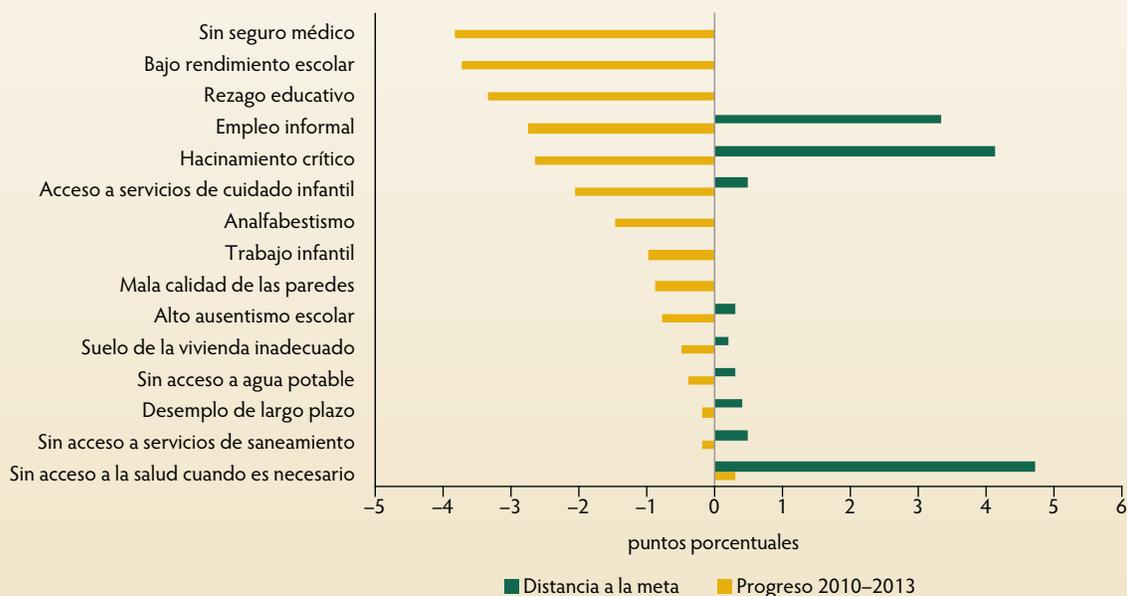
(continúa en la página siguiente)

presenten mayor incidencia de IPM, la mayoría de la población definida como pobre multidimensional habita en las principales ciudades del país. (véase la figura A3.1 en el Anexo 3).

RECUADRO 2-1: Pobreza multidimensional en Colombia (continuación)

Desde que fue adoptado como una medición oficial de la pobreza, el IPM se redujo del 30,4 por ciento en 2010 a 24,8 por ciento en 2013; esta disminución se traduce en aproximadamente 2.13 millones de colombianos que salieron de la pobreza multidimensional en tres años. Los principales impulsores de la disminución del IPM fueron las mejoras en los ámbitos de salud y educación. En particular, se han registrado descensos de 3.9 puntos porcentuales en el número de personas sin seguro médico, 3.8 puntos porcentuales en el número de individuos con bajos niveles educativos y 3.4 puntos porcentuales en el número de individuos con rezago educativo. El hacinamiento crítico, el empleo informal y la falta de acceso a servicios de salud cuando se necesitan se encuentran a más de 3.5 puntos porcentuales de distancia de los objetivos fijados para 2014. Fuera de estos, se espera que todos los demás indicadores alcancen sus respectivos objetivos a tiempo. Sin embargo, la falta de acceso a servicios de salud cuando se necesitan, el desempleo a largo plazo y la falta de acceso a los servicios de saneamiento merecen especial atención, ya que han experimentado retrocesos o poca mejoría en el lapso de tres años.

IPM (CAMBIO EN PUNTOS PORCENTUALES) 2010-13



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basado en DANE (2013).

pertenece al 40 por ciento menos favorecido dentro de la distribución de los activos físicos (donde tres de cada cuatro personas son pobres) tiene entre un 5 y un 7 por ciento de probabilidades de hacer la transición hacia el 20 por ciento más rico de la distribución. En otro estudio similar, Ferreira et al. (2013) analizan la movilidad intra-generacional a largo plazo entre los niveles de ingresos (pobres, vulnerables y de clase media) y encuentran que los pobres de Colombia tienen menos del 1 por ciento

de probabilidad de salir de la pobreza hacia la clase media en una generación (17 años), una tasa de movilidad relativamente baja, que es similar en 10 de los 18 países de la región considerados.

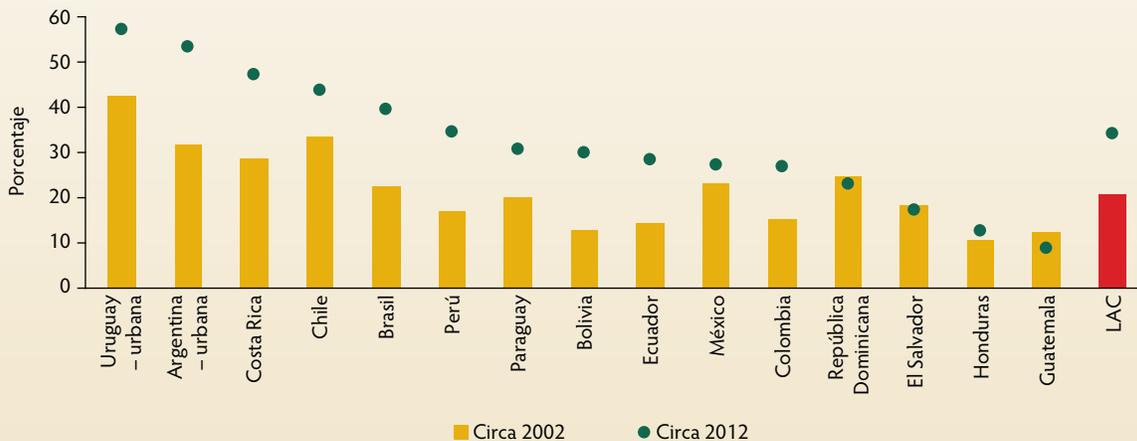
En los últimos años, la tasa promedio de reducción de la pobreza de Colombia superó al promedio de LAC, disminuyendo la brecha con sus similares de la región. Estimaciones de pobreza del Banco Mundial en base a la línea de pobreza de US\$4

RECUADRO 2-2: El crecimiento de la clase media de Colombia fue positivo pero inferior al de otros países de LAC

En la última década, la clase media de América Latina creció a un ritmo más rápido que en la década de los noventa. A pesar de variaciones significativas entre los países, la región logró un crecimiento global positivo de la clase media de 2002 a 2012 (véase la figura siguiente). El año 2011 significó la primera vez que la región tuvo más gente en la clase media que en situación de pobreza (Banco Mundial, 2013), y 2012 vio una continuación de las tendencias de disminución de la pobreza y crecimiento de la clase media.

Cuando se trata de la transición de los pobres y los vulnerables a la clase media, Colombia tuvo un comportamiento parecido al de países de la región que tenían una población de clase media similar en 2002, por ejemplo, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, un número de países supera ampliamente a Colombia, por ejemplo: Costa Rica, Chile, Brasil y Perú. Para el año 2012, Colombia tenía la quinta clase media más pequeña en LAC.

EL ASCENSO DE LA CLASE MEDIA EN LAC (CIRCA 2002–2012)



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Cedlas y Banco Mundial). Nota: Circa 2002 denota otros años para Argentina (2004), Chile (2003), Guatemala (2000), Ecuador (2003), Paraguay (2003) y Perú (2004); circa 2012 denota otros años para Chile (2011), la República Dominicana (2011), Guatemala (2011), Honduras (2011) y Paraguay (2011). La definición de clase media se basa en López-Calva, L. y E. Ortiz-Juarez (2011).

al día, muestran que la pobreza moderada en Colombia disminuyó un promedio de 1.54 puntos porcentuales al año entre 2002 y 2008. Entre 2008 y 2012, se redujo mucho más rápido, a razón de 2.28 puntos porcentuales al año. Esta aceleración en la reducción de la pobreza contrasta con la del resto de la región, donde la tasa de reducción de la pobreza moderada fue mayor durante el primer período 2002–2008 (1.92 puntos porcentuales) que durante los siguientes años (1.39 puntos porcentuales hasta el 2012). Sin embargo, Colombia aún tiene que recuperar la posición relativa que

ocupaba en 2002, en términos de pobreza moderada vis-à-vis otros países de LAC. También hay que señalar que Brasil y México lograron reducir la pobreza de manera comparable con una tasa de crecimiento del PIB relativamente menor.

¿Quiénes son y dónde están los pobres en Colombia?

En comparación con las poblaciones vulnerables y de clase media, los pobres en Colombia tienen menores niveles de educación, menor probabilidad

de trabajar (tanto hombres como mujeres),⁴ mayor número miembros por hogar, y mayor probabilidad de vivir en hogares encabezados por mujeres. Además, los hogares pobres tienen mayores relaciones de dependencia que los no pobres; debido al mayor número de niños menores de 14 años de edad y ancianos mayores de 70 años. Aunque, entre 2002 y 2013, la tasa de dependencia se redujo en los tres grupos socio-económicos, esta se mantuvo significativamente más alta para la población de menores recursos en relación con la clase media.

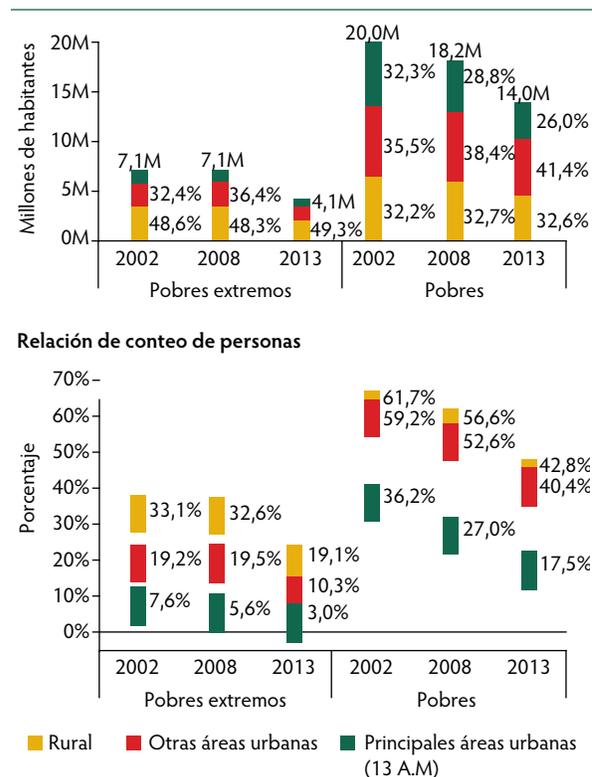
Los ancianos y las minorías étnicas enfrentan altos índices de pobreza. Un reciente comunicado de prensa del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) informa de que la incidencia de la pobreza moderada entre los hogares encabezados por personas de la tercera edad (mayores de 65 años) fue del 27,6 por ciento en 2012, con mayor incidencia en las zonas rurales (42,7 %). Por otra parte, de acuerdo con un estudio reciente realizado por Angulo et al. (2011), los hogares indígenas presentan una alta incidencia de pobreza multidimensional (58 por ciento en 2010) y una baja reducción de esta durante el periodo 2003–2010. A pesar de que las comparaciones de ingresos basadas en el origen étnico presentan problemas metodológicos relacionados con el hecho de que gran proporción de los ingresos de estos hogares son ajenos al mercado (Cárdenas et al., 2012.), es importante tener en cuenta que el ingreso per cápita del hogar es 59 por ciento menor para los hogares afrocolombianos que para los hogares de un grupo étnico diferente, lo que sugiere la incidencia de la pobreza monetaria entre los afrocolombianos es significativamente mayor.

En términos de pobreza regional, persisten las grandes diferencias históricas entre las zonas urbanas y rurales. A pesar de la disminución significativa en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, tanto los niveles de pobreza moderada como extrema continúan siendo significativamente más altos en las zonas rurales (figuras 2.1 y 2.2). Entre 2002 y 2013, la incidencia de la pobreza extrema en las áreas rurales bajó de 33,11 a 19,1 %; mientras que en las zonas urbanas, bajó de 12,24 a 6,0 %. Durante el

mismo período, la pobreza moderada en zonas rurales disminuyó de 61,7 a 42,8 %, mientras que las áreas urbanas vieron una caída del 45,45 a 26,9 %. Por otra parte, la razón rural-urbana de la incidencia de la pobreza aumentó de 1,35 a 1,59 %, lo que sugiere que las zonas urbanas fueron relativamente más efectivas que las zonas rurales en sacar a los colombianos de la pobreza.

Aun cuando persisten grandes disparidades históricas entre las zonas urbanas y rurales, la incidencia de la pobreza en las zonas urbanas varía considerablemente cuando se comparan las 13 principales áreas metropolitanas con las demás áreas urbanas (figura 2.4). En 2013, la tasa de pobreza de las zonas urbanas medianas y pequeñas (40,4 %) fue 2.3 veces mayor que la de las principales áreas metropolitanas (17,5 %). De hecho, la tasa para las zonas urbanas medianas y pequeñas no estaba muy por debajo del índice de pobreza

FIGURA 2-4: Incidencia de la pobreza por área



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en datos de DANE-MESEP (2002–2013).

rural del 42,8 %. Entre 2002 y 2013, la proporción de la población pobre que vive en zonas urbanas medianas y pequeñas incrementó en 5.9 puntos porcentuales; por el contrario, la misma proporción disminuyó en 6.3 puntos porcentuales en las principales áreas urbanas. La tasa de pobreza moderada en las principales ciudades fue 13 por ciento menor que la otra tasa de pobreza urbana en otras zonas urbanas en 2002. Pero en 2013, fue casi 23 por ciento más baja.

La pobreza moderada disminuyó a nivel nacional, pero las diferencias a nivel departamental se hicieron más pronunciadas. En 2002, la brecha entre el departamento con la tasa más alta de pobreza (Huila) y la tasa de pobreza más baja (Bogotá, D.C.) fue de 37.8 puntos porcentuales; en 2013, la diferencia fue de alrededor de 52.85 puntos porcentuales, con Chocó desplazando a Huila como el departamento con el mayor nivel de pobreza.

Los anteriores resultados sugieren que la reducción de la pobreza en 2002–2013 estuvo sesgada hacia las principales zonas urbanas y departamentos de altos ingresos (véase el Anexo 1). En particular, alrededor del 57 por ciento de la reducción total de la pobreza se dio en los departamentos de altos ingresos y Bogotá, donde reside aproximadamente el 50 por ciento de la población. Los departamentos de bajos ingresos, habitados por el 20 por ciento de la población, representaron sólo el 13,9 por ciento de la reducción total de la pobreza.

Los factores socio-demográficos también influyeron en los patrones de reducción de la pobreza en 2002–2013 (ver Anexo 1). La disminución en la proporción de hogares donde el número de ocupados es menor al 25 por ciento del total de miembros estuvo acompañada de un aumento similar de la proporción de hogares donde el número de ocupados es mayor al 50 %; este cambio está relacionado con un 29 por ciento de la reducción que se dio en la pobreza. Además, si se considera los cambios en la composición del hogar, se tiene que se dio una disminución en la proporción de hogares con tres o más hijos y un aumento en el número

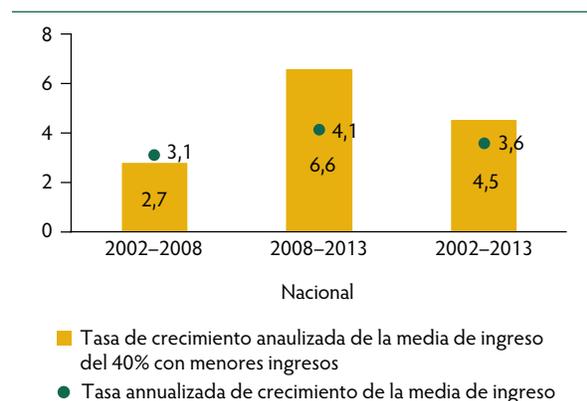
de hogares con menos de dos hijos; este cambio se asoció con un 27,6 por ciento del cambio total en la pobreza. Por último, el descenso en la proporción de hogares encabezados por una persona con educación primaria se asoció con una reducción de la pobreza del 22,4 %.

Más prosperidad compartida con reducción de la desigualdad hacia el final de la década

El Indicador de Prosperidad Compartida del Banco Mundial (SPI, por sus siglas en inglés) mide la tasa de crecimiento anualizada de los ingresos promedios del 40 por ciento más pobre de la población. Es un indicador que mide qué tan bien se comparte la prosperidad con aquellos que son relativamente más pobres y a la vez toma en cuenta el crecimiento económico (Basu, 2013).⁵

A lo largo del tiempo, surgen algunas diferencias cualitativas en la distribución de los beneficios de la prosperidad económica en Colombia. En el período anterior a la crisis de 2002 y 2008, el ingreso real per cápita del 40 por ciento más pobre —es decir, el SPI— creció 2,7 %, por debajo de la tasa media de crecimiento de 3,1 por ciento (figura 2.5). Sin embargo, entre 2008 y 2013, esta relación se revirtió. El SPI alcanzó el 6,6, llegando a ser significativamente mayor que el crecimiento

FIGURA 2-5: Indicador nacional de prosperidad compartida



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en MESEP-DANE (2002–2013).

del 4,1 por ciento en el ingreso promedio per cápita. Entre 2002 y 2013, el SPI fue de 4,5 por ciento anual, ligeramente superior al 3,6 por ciento para la población en general.

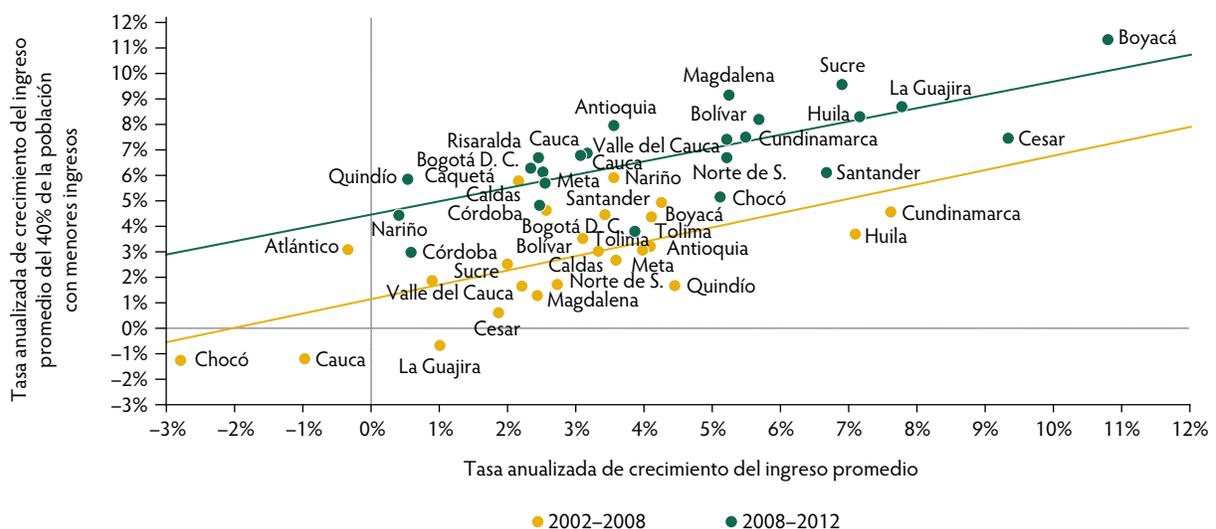
Durante el mismo período, el SPI experimentó mejoras significativas a nivel departamental (figura 2.6). Entre 2002 y 2008, la tasa media de crecimiento anualizada de los ingresos per cápita fue generalmente más alta que el SPI. Lo contrario es cierto en la última parte del período (2008–2013), resultando en una disminución de la brecha de ingresos entre los más pobres y la persona promedio en todos los departamentos.

A pesar de los avances en términos de prosperidad compartida y pobreza, la distribución del ingreso en Colombia continúa siendo una de las más desiguales del mundo. Los patrones de crecimiento del ingreso real per cápita en 2002–2013 son coherentes con las mediciones de desigualdad (tabla 2.1). Por ejemplo, la razón de los niveles de ingreso per cápita entre el 10 más rico y el 10 más pobre de la distribución del ingreso se redujeron ligeramente, de 13,36 en 2002 a 12,1 en 2013. Mientras que la razón de ingresos entre el 75 por ciento más rico y el 25 por ciento más pobre se mantuvo prácticamente

sin cambios, pasando de 3,62 en 2002 a 3,61 en 2013. Del mismo modo, el coeficiente de Gini y el índice de Theil se mantuvieron prácticamente estancados durante la primera parte del período, y se redujeron sólo marginalmente al final de este.^{6,7} A pesar de esta reducción, los otros países, que para inicios de la década del 2000 tenían niveles de desigualdad similares o incluso más altos (por ejemplo, Bolivia y Brasil), obtuvieron mejores resultados en la reducción de la desigualdad en un lapso de 10 años. Más aún, el coeficiente de Gini de Colombia seguía siendo superior a la media regional en 2012, colocando a Colombia entre los tres países más desiguales en LAC, una de las regiones más desiguales del mundo (figura 2.7).

La baja movilidad acompaña a la elevada y persistente desigualdad en Colombia. Cierta redistribución del ingreso tuvo lugar en 2002–2013 (panel inferior de la figura 2.8), impulsada principalmente por las disminuciones constantes de los ingresos en manos del quintil superior y el aumento de los ingresos en manos de la clase media. Sin embargo, la brecha entre el quintil más alto y el 40 por ciento más bajo de la población continúa siendo considerable al final del período. En 2013, el año con el menor nivel de desigualdad, el 20 por ciento más rico

FIGURA 2-6: Mejoras robustas a nivel de departamental en el SPI durante la década



Fuente: Estimaciones del personal del Banco Mundial basadas en MESEP-DANE (2012).

TABLA 2-1: Desigualdad en Colombia

	2002	2008	2010	2013
Gini	0,572	0,566	0,560	0,539
Theil	0,692	0,651	0,641	0,586
p90/p10	13,4	14,4	13,0	12,1
p75/p25	3,6	3,8	3,7	3,6
Cambios anualizados				
Puntos Gini		-0,099	-0,325	-0,680
Puntos de Theil		-0,674	-0,528	-1,832
p90/p10		0,174	-0,675	-0,325
p75/p25		0,038	-0,074	-0,046

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

de la población tenía alrededor del 58 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 40 por ciento con menores ingresos concentraba el 10,8 por ciento de los ingresos totales (panel superior de la figura 2.8). Más aún, mientras que la participación en el ingreso del 40 por ciento más bajo aumentó durante el período, lo hizo sólo de forma marginal. Sin embargo, el proceso de redistribución que tuvo lugar durante la última parte de 2002–2013 se puede describir como “pro-pobre”; en particular, entre 2008 y 2013, cuando Colombia experimentó la mayor disminución de la desigualdad, la redistribución

FIGURA 2-8: 2002–2012: un período de leve descenso en la desigualdad

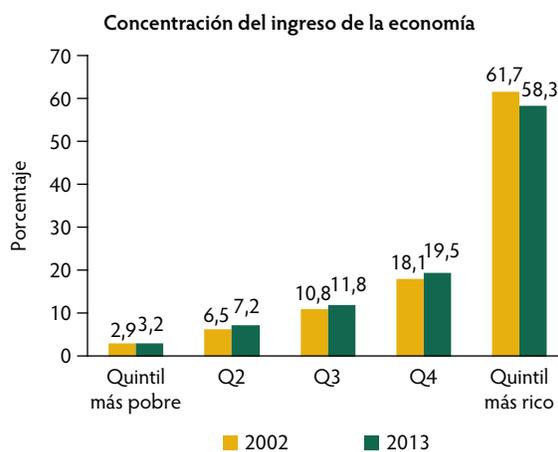
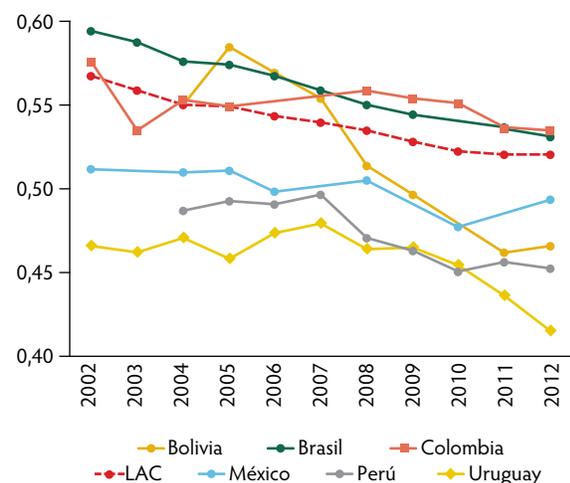
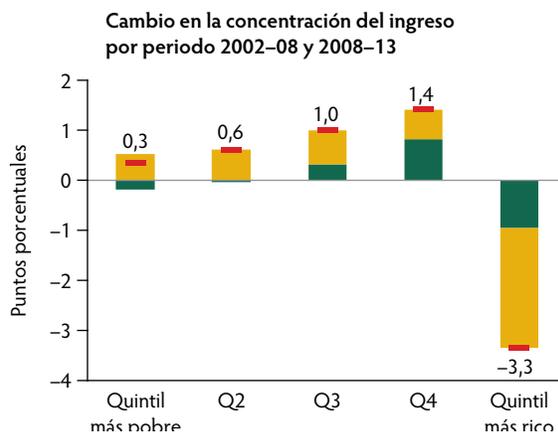


FIGURA 2-7: Desigualdad en LAC



Fuente: Tabulaciones de SEDLAC del Laboratorio de Equidad de LAC (CEDLAS y Banco Mundial).



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

del ingreso benefició a la mitad más pobre de la población y a la clase vulnerable más que durante los años previos a la crisis (panel inferior de la figura 2.8). En general, la persistencia de altos niveles de desigualdad en Colombia limita el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza.⁸

La capacidad redistributiva del sistema tributario de Colombia fue limitada durante el período. Lustig et al. (2013) comparan a Colombia con otros países de América Latina y encuentran que el nivel de desigualdad de ingresos antes de impuestos de Colombia era casi idéntico al de Brasil, 0.575 y 0.574, respectivamente. Sin embargo, después de tomar en cuenta las estructuras existentes de impuestos, subsidios y sistemas de transferencias en efectivo y en especie de cada país, el coeficiente de Gini de Colombia se redujo sólo marginalmente (a 0.535), mientras que la disminución de Brasil fue significativa (a 0.439).

Está claro que la capacidad redistributiva del sistema colombiano de impuestos (véase el recuadro 2.3) y las transferencias sociales se puede mejorar. En particular, las transferencias sociales en Colombia, cuando se consideran fuera del sistema fiscal, muestran un efecto débil sobre la desigualdad de ingresos. En la figura 2.9, los programas sociales en el lado derecho son sólo relativamente progresivos en comparación con la distribución inicial (incluidos los subsidios indirectos, el gasto en educación terciaria y los impuestos indirectos), mientras que los programas sociales en el lado izquierdo son progresivos en términos absolutos (por ejemplo, el programa de transferencias monetarias condicionadas *Familias en Acción*, los subsidios a los ancianos a través del programa *Adulto Mayor*, ahora *Colombia Mayor*, y el gasto en salud y educación primaria).⁹

Resumiendo, como se señaló anteriormente, la alta desigualdad obstaculizó el impacto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza (véase el recuadro 2.4). Por medio de simulaciones se estima que la pobreza en Colombia habría disminuido más si el país hubiese experimentado un crecimiento económico más equitativo.

Los factores detrás de los cambios observados en la pobreza y la desigualdad

Como primer paso en la comprensión de los principales impulsores de la mejora de Colombia a través del tiempo, esta sección examina las tendencias para cada componente subyacente de los ingresos y desglosa los cambios en la distribución de la renta desde 2002 a 2013. Las ideas derivadas de este análisis pretenden construir una base de evidencia para la formulación futura de políticas en Colombia. Cabe señalar, sin embargo, que el análisis no identifica efectos causales; sin embargo, ayuda a centrar la atención en los factores que cuantitativamente son los más importantes para describir los cambios recientes en la pobreza y la desigualdad.

Evaluando la dinámica de las fuentes de ingresos

Los cambios observados en los niveles de pobreza y desigualdad en Colombia pueden atribuirse, entre otras cosas, a los cambios en las características demográficas del hogar (composición por edad, la fertilidad, la participación en el mercado de trabajo), cambios en la proporción de adultos ocupados (acceso a los mercados laborales), cambios en los ingresos laborales (recompensas y distribución de habilidades) y cambios en los ingresos no laborales (transferencias, vivienda, pensiones y otros ingresos no laborales). La comprensión de la importancia relativa y la dinámica de cada uno de estos factores pueden ayudar a comprender cuáles fueron los principales impulsores de los cambios en la pobreza y la desigualdad desde 2002 hasta 2013. Esta sección examina las tendencias para cada componente subyacente del ingreso.

Los cambios en el ingreso laboral condujeron a cambios significativos en la distribución global del ingreso. Los datos muestran que el ingreso por el trabajo constituye una parte importante de los ingresos totales tanto *en el tiempo como en todos los quintiles* de la distribución del ingreso. En 2013, por

RECUADRO 2-3: Implicaciones en la equidad de los cambios de la política fiscal en Colombia

En diciembre de 2012, el Gobierno aprobó reformas fiscales destinadas a mejorar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad y la reducción de la pobreza. Estas reformas se centraron en diversos elementos del código tributario. Un componente clave es el nuevo sistema de impuesto sobre la renta, Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN), cuyo objetivo es aumentar los impuestos sobre la renta de parte del 0,6 por ciento superior de la población, mientras que disminuye para el resto de los colombianos. Antes de la reforma fiscal de 2012, la población estaba dividida en cuatro niveles impositivos diferentes en función de los niveles de ingresos. IMAN crea más niveles impositivos para aumentar la progresividad del sistema de impuestos directos. Se esperaba que la introducción del nuevo sistema de impuesto sobre la renta mejorara drásticamente la distribución de la riqueza en el país. Mientras que se redujeron las tasas de impuesto sobre la renta para el 99,4 por ciento de la población, el Gobierno buscó mantener sus ingresos con cambios al sistema de impuestos que fuesen neutrales en ingresos.

EL IMPACTO DE LA REFORMA FISCAL DE COLOMBIA EN EL COEFICIENTE DE GINI Y EN LOS INGRESOS FISCALES

Escenarios	Coefficiente de Gini	Ingresos tributarios (Miles de millones COP)
Gini – <i>status quo</i>	0,58634	4,9
Gini - proyecto de ley de impuestos	0,57827	4,8
Gini – reforma aprobada	0,57901	4,8

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con base en GEIH 2011 y datos administrativos 2010.

Nota: El coeficiente se calcula para todos los trabajadores que declaran ingresos por trabajo.

El Banco Mundial llevó a cabo una serie de análisis para medir el impacto de estas reformas en la desigualdad y los ingresos fiscales. El primer análisis, que examina el impacto del IMAN, se basa en los datos de los registros administrativos de impuestos y estadísticas de los hogares de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Las dos fuentes de datos permiten la construcción de una pseudo-distribución de ingresos, corrigiendo el problema de la baja representación de las familias de altos ingresos, que es típica en las encuestas de hogares. Los resultados revelan que el coeficiente de Gini disminuye de 0.586 a 0.579. El impacto estimado de la reforma no es trivial, teniendo en cuenta que la reducción media anual de Gini de los países de América Latina en los últimos 10 años fue de 0.51 puntos porcentuales.^a

El análisis también muestra que la introducción del IMAN conduce a una ligera disminución de los ingresos públicos de alrededor de COP 100 millones. Sin embargo, es importante señalar que este análisis sólo representa los cambios en el impuesto sobre la renta (IMAN) y no incluye la introducción de los impuestos corporativos (CREE) y de lujo o los cambios en la estructura del IVA.

COEFICIENTE DE GINI Y LOS INGRESOS FISCALES (CONSUMO)

Escenario	Gini Coefficient	Tax Revenue (Miles de millones COP)
Gini – <i>status quo</i>	0,50968	15,7
Gini – proyecto de ley de impuestos	0,50881	16,1
Gini – reforma aprobada	0,50895	16,2

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en el simulador LATAX y ECV, 2011.

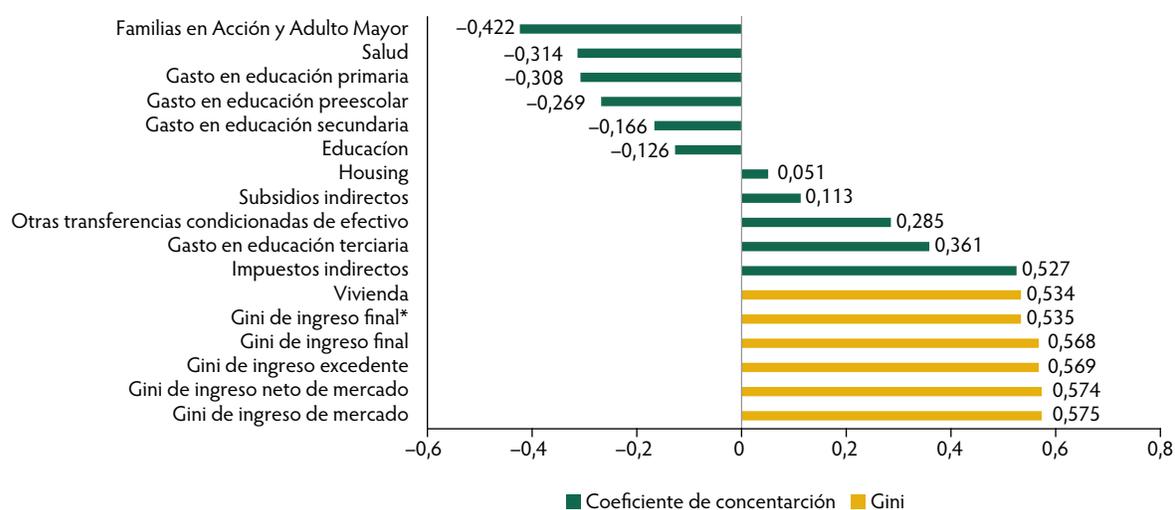
(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2-3: Implicaciones en la equidad de los cambios de la política fiscal en Colombia (continuación)

El segundo análisis, basado en los datos de consumo de la ECV (Encuesta Nacional de Calidad de Vida), sigue las técnicas de microsimulación LATAX y se centra en el efecto de los cambios al IVA en la distribución de los ingresos y los impuestos, asumiendo que los hábitos de compra de los individuos no cambian. Debido a que este análisis sólo considera cambios en el código del IVA, el consumo (vis-à-vis los ingresos) se utiliza para determinar el impacto proporcional de las ganancias y pérdidas de efectivo. El análisis muestra que la reforma fiscal de Colombia de 2012 resulta en una reducción modesta en el Gini de consumo de 0.50986 a 0.50895. Este resultado está en línea con el análisis del IMAN. Con respecto a los ingresos fiscales, la simulación correspondiente produce un aumento de los ingresos tributarios de COP 15.7 mil millones a 16.2 mil millones.

^a Elaborado con base en datos armonizados para 2001–2011 de SEDLAC (Center for Distributive, Labor and Social Studies y el Banco Mundial).

FIGURA 2-9: Concentration and Gini Coefficients



Source: Lustig et al. 2013, based on data from ECV 2010.

ejemplo, el ingreso laboral representó el 65,15 por ciento del ingreso total del quintil más bajo (los pobres) y el 71,3 por ciento del ingreso total del quintil más alto (los ricos). Más aún, entre 2008 y 2013, la participación del ingreso laboral aumentó en todos los quintiles, a excepción del más bajo.

A través de los años, los ingresos por transferencias aumentaron considerablemente para los pobres, lo que sugiere que las transferencias tuvieron un papel importante en la reducción observada en la pobreza extrema. El aumento en el tamaño

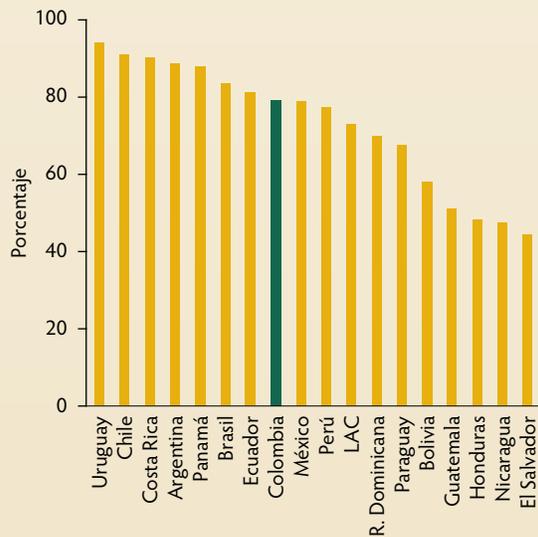
relativo de los ingresos derivados de las transferencias coincide con la expansión de los programas de transferencias condicionadas de efectivo.¹⁰ En particular, las transferencias representaron el 5,7 por ciento del ingreso del quintil más bajo de la distribución de ingresos en 2002, llegando a 17,2 por ciento en 2013. Para los quintiles que están por encima de los dos quintiles más bajos (es decir, para el tercer quintil y superiores) las transferencias aumentaron sólo ligeramente, representando una fuente de ingresos relativamente insignificante a través del período.

RECUADRO 2-4: La persistencia de altos niveles de desigualdad no monetaria

Ferreira (2012) estima que la desigualdad de acceso a los servicios básicos, como se mide por el Índice de Oportunidades Humanas (IOH), explica más del 20 por ciento de la desigualdad total en Colombia. El IOH es una medida que sintetiza dos factores: la tasa promedio de cobertura de un bien o servicio básico para la población bajo estudio y la medida relativa de la igualdad de oportunidades, corregida para considerar las diferencias en el acceso a servicios básicos entre las personas según sus circunstancias (Paes de Barros et al., 2009).^a En cuanto a la dinámica del IOH, Molinas et al. (2012) muestran que Colombia registró mejoras claras en el indicador entre 1997 y 2008, aumentando en un 17 %. Además, Colombia también tuvo buenos resultados en comparación con otros países, ubicándose por encima de la media de LAC y cerca del nivel de IOH de los países con mejor desempeño en la región (figura de abajo). Sin embargo, el país aún muestra brechas importantes en la igualdad de acceso a los servicios básicos (agua, saneamiento, internet y educación), siendo la desigualdad en la educación de los padres y la ubicación geográfica las principales circunstancias que explican tales brechas.

Una de las razones vinculadas a la desigualdad es el acceso a la educación, el reciente progreso de Colombia en términos de logros educativos ha sido más lento que sus pares de la región (Banco Mundial, 2013). Por otra parte, la dispersión o desigualdad en años de educación logrados se incrementó sustancialmente en Colombia, mientras que disminuyó en LAC. Esta dispersión ha contribuido al aumento de la desigualdad del ingreso laboral en Colombia, afectando negativamente la reducción de la desigualdad del ingreso generada por los cambios en los retornos de las habilidades (Azevedo et al., 2013).

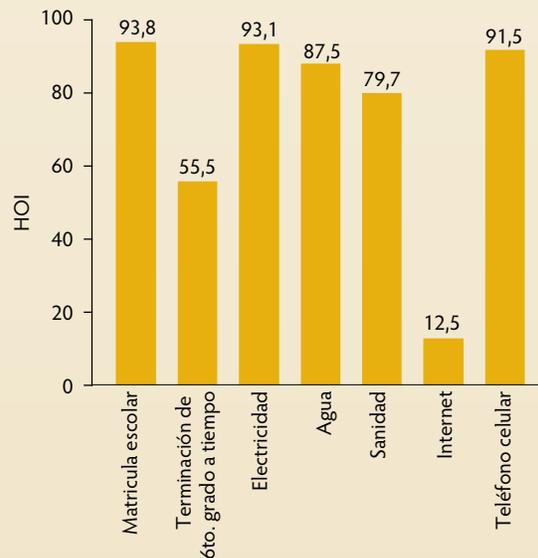
ÍNDICE DE OPORTUNIDAD HUMANA (CIRCA 2012)



Fuente: Banco Mundial (2014).

Nota: El IOH general es un promedio simple del ioh calculado para cada oportunidad. Argentina, la República Dominicana, Guatemala, Nicaragua y Panamá no tienen el mismo número de oportunidades en el IOH general. Para más detalles sobre las circunstancias, años seleccionados para el período y las oportunidades que no están presentes en el IOH general, véase Banco Mundial (2014).

ÍNDICE DE OPORTUNIDAD HUMANA EN COLOMBIA (2012)



Fuente: Banco Mundial (2014).

Nota: Las circunstancias utilizadas en este análisis son el sexo del menor, la educación de los padres, el ingreso familiar per cápita, número de hermanos, la presencia de ambos padres, el sexo del jefe del hogar y la residencia urbana o rural.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2-4: La persistencia de altos niveles de desigualdad no monetaria (continuación)

En cuanto a la calidad de la educación, los resultados de PISA 2012^b revelan una tarea pendiente porque Colombia tuvo un rendimiento inferior a la media en las tres materias medidas –matemáticas, lectura y ciencias (OCDE, 2014). Los resultados estandarizados de los tres dominios de conocimiento del examen de PISA también se pueden usar para evaluar el acceso a una educación de calidad en los países de la región que participaron en la evaluación (ver figuras abajo). Colombia muestra consistentemente bajos niveles de acceso a la educación de calidad en relación con otros países de LAC en matemáticas básicas (27 %), lectura (50 %) y las habilidades en ciencias (45 %). Del mismo modo, Colombia se encuentra entre los países con el más bajo PISA IOH.

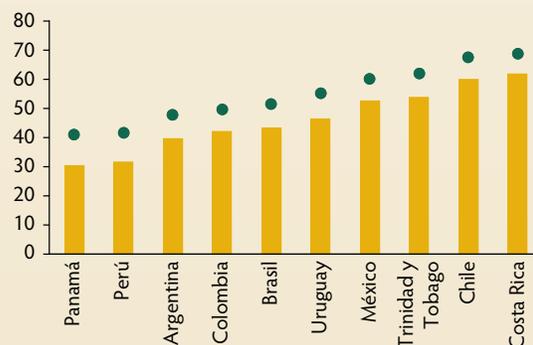
Estos hallazgos tienen importantes implicaciones para la equidad y la prosperidad compartida en Colombia, donde se ha encontrado que la falta de educación a menudo inhibe la movilidad intergeneracional. Al estimar el efecto de la desigualdad de oportunidades en los resultados de desigualdad de ingresos en Colombia, Ferreira y Meléndez (2012) encontraron que entre el 18 y el 24 por ciento de la desigualdad en los resultados laborales de los adultos (ingreso laboral o ingreso per cápita del hogar) se explica por características que están más allá del control de un individuo, siendo la más importante la educación de los padres. Del mismo modo, Ferreira et al. (2013) encuentran que 3.5 años adicionales de educación de los padres en Colombia están, en promedio, asociados con más de 2.5 años

PISA HOI

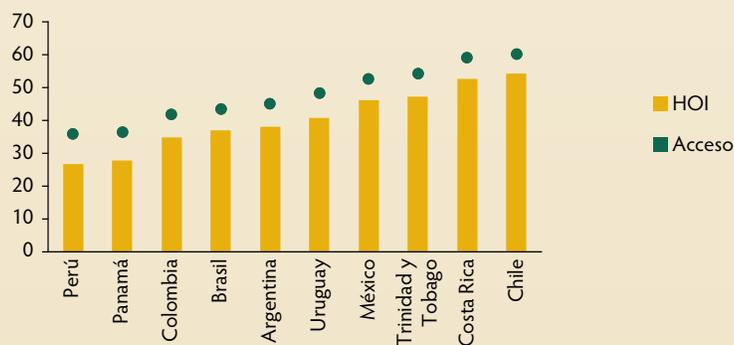
Habilidades básicas en matemáticas



Habilidades básicas en lectura



Habilidades básicas en ciencias



Fuente: <http://worldbank.org/visualizeinequality>.

Nota: El acceso en este caso se refiere al porcentaje de estudiantes que demuestran las competencias básicas en matemáticas, lectura y ciencias, respectivamente, por encima del nivel 2 según la OCDE. El IOH se calcula tal como en Molinas et al. (2012).

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 2-4: La persistencia de altos niveles de desigualdad no monetaria (continuación)

adicionales de escolaridad en la siguiente generación. Perú tenía la persistencia de educación más alta entre los países estudiados, con un poco más de 3 años de estudio en la siguiente generación, y Etiopía tenía la persistencia de educación más baja, con menos de 0.5 años de escolaridad. El estudio también informa que Colombia ocupa el séptimo lugar entre 42 países ricos y pobres en la correlación de los logros educativos a través de las generaciones.

En general, la evidencia empírica sugiere que es probable que nuevas mejoras en la educación se traduzcan en una reducción significativa de la desigualdad, generen grandes impactos para aumentar el bienestar entre los individuos de menos recursos y produzcan efectos indirectos positivos en los resultados de salud.^c

^a Paes de Barros R., F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega y J. Saavedra Chanduvi (2009) definen circunstancias como: "las características personales, familiares o de la comunidad sobre las que un niño no tiene control, y que, por razones éticas, la sociedad quiere estar totalmente desligada del acceso del niño a las oportunidades básicas". Los niños se utilizan para calcular el índice, ya que son menos propensos a tener algún tipo de control sobre sus circunstancias. Paes de Barros, R., F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega y J. Saavedra Chanduvi, *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and Caribbean* (Washington, d.c.: World Bank, 2009).

^b El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) evalúa las habilidades de los estudiantes de entre 15 y 16 años de edad en matemáticas, lectura y ciencias en más de 65 países.

^c Por ejemplo, la mejor educación entre las cabezas del hogar conduce a aumentos en el ingreso total del hogar que son los más grandes para el quintil más bajo y disminuyen al ascender en la escala de ingresos. Véase Zuluaga, B., *Different Channels of Impact of Education on Poverty: An Analysis for Colombia* (Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 2007), consultado en septiembre 15, 2014, <http://www.econ.kuleuven.be/eng/ew/discussionpapers/Dps07/Dps0702.pdf>.

Por otra parte, es poco probable que las fuentes restantes de ingresos hayan sido motores importantes en la reducción de la pobreza. Los resultados correspondientes a otras fuentes de ingresos de los hogares muestran que el capital, pensiones y otro tipo de recursos generalmente representan pequeñas fracciones del ingreso total del hogar (figura A3.2, panel inferior). Una excepción es la participación relativa de las pensiones en el quintil superior, que representa alrededor del 10 por ciento de los ingresos de estos hogares a lo largo del período. En general, los cambios observados en los ingresos de los hogares en el tiempo están relacionados con el crecimiento del ingreso laboral, el crecimiento de las transferencias en el extremo inferior de la distribución del ingreso, y el estancamiento relativo del capital, las pensiones y otras fuentes de ingresos.

Comprendiendo las fuentes de reducción de la pobreza¹¹

En esta sección se profundiza en los motores más importantes de reducción de la pobreza en

Colombia entre 2002 y 2013. En primer lugar, se analiza el grado en que los cambios en los niveles de pobreza se deben al aumento del ingreso medio (manteniendo constante la distribución del ingreso que prevalecía en 2002), y el grado en que los cambios se deben a movimientos en la distribución del ingreso (manteniendo constante el nivel medio del ingreso vigente en 2002). Los cambios observados en el ingreso total de los hogares se desglosan entonces en diferentes partes que pueden atribuirse a los cambios en las características demográficas del hogar (composición por edad, la fertilidad, participación en la fuerza laboral), los cambios en la proporción de adultos ocupados (acceso a los mercados de trabajo), los cambios en el ingreso por el trabajo (recompensas y distribución de habilidades), y los cambios en los ingresos no laborales (transferencias, vivienda, pensiones y otros ingresos no laborales).¹²

Al igual que el análisis previo sobre las tendencias de la pobreza y la desigualdad, el estudio de Datt y Ravallion (1992), que descompone el cambio de la pobreza entre dos efectos: crecimiento y

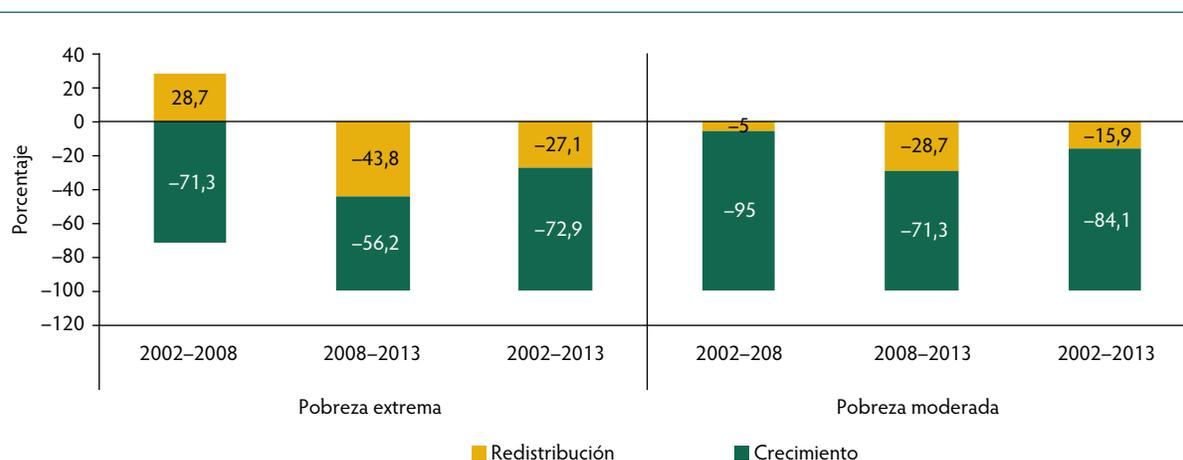
redistribución, sugiere diferencias cualitativas en los componentes que explican la reducción de la pobreza entre las primeras y las últimas etapas del período. En 2002–2008, la reducción en el índice de la pobreza estuvo explicada principalmente por el componente de crecimiento (figura 2.10). En particular, el 95 por ciento de la reducción de la pobreza moderada se debió al crecimiento en tanto que la redistribución representó sólo el 5 %. En el mismo período, el componente de redistribución tuvo un efecto negativo en la reducción de la incidencia de la pobreza extrema. Entre 2008 y 2013, sin embargo, el componente de redistribución explicó casi la mitad de la reducción de la pobreza extrema y el 28,7 por ciento de la reducción de la pobreza moderada.

Al igual que en LAC (Banco Mundial, 2013), la reducción de la pobreza en Colombia se debió principalmente a los cambios del mercado laboral, tales como el aumento en los ingresos por el trabajo y una mayor participación en el mercado laboral de los miembros del hogar. La figura 2.11 muestra el desglose de los cambios observados en el ingreso total de los hogares en partes que pueden atribuirse a los cambios en las características demográficas del hogar, los cambios en la proporción de adultos ocupados, los cambios en los ingresos por trabajo y

los cambios en los ingresos no laborales. El aumento de los ingresos laborales explica el 43 por ciento de la disminución de la pobreza moderada, siendo el aumento de las ganancias de las mujeres responsables de un 13,6 por ciento y el de los ingresos de los hombres responsable del otro 29,4 %. Por otra parte, la participación de los miembros del hogar ocupados explica el 28,3 por ciento de la variación de la pobreza moderada. En otras palabras, más del 70 por ciento de la disminución de la pobreza moderada se relaciona con los cambios en la tasa de ocupación y en el aumento de los ingresos. Para el caso de la reducción de la pobreza extrema, las variables relacionadas con el mercado laboral estuvieron relacionadas con un 55% del cambio.

La expansión de las transferencias públicas demostró su eficacia en términos de reducción de la pobreza en Colombia. El cambio en la pobreza asociado a las transferencias fue de –16,8 por ciento para la pobreza moderada y –39,7 por ciento para la pobreza extrema; los cambios correspondientes en LAC fueron de –13 por ciento y –23 %, respectivamente (Banco Mundial, 2013). Estos patrones sugieren que la expansión de redes de protección social que tuvo lugar en 2002–2013 fue bien focalizada, ayudando a reducir la pobreza moderada y

FIGURA 2-10: Componentes de crecimiento y de redistribución en los cambios en la pobreza y la clase media



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

Nota: La figura presenta los resultados de una descomposición tipo Datt y Ravallion (1992).

en particular la extrema pobreza (ver la evolución de la participación de las transferencias entre los quintiles en los anexos).

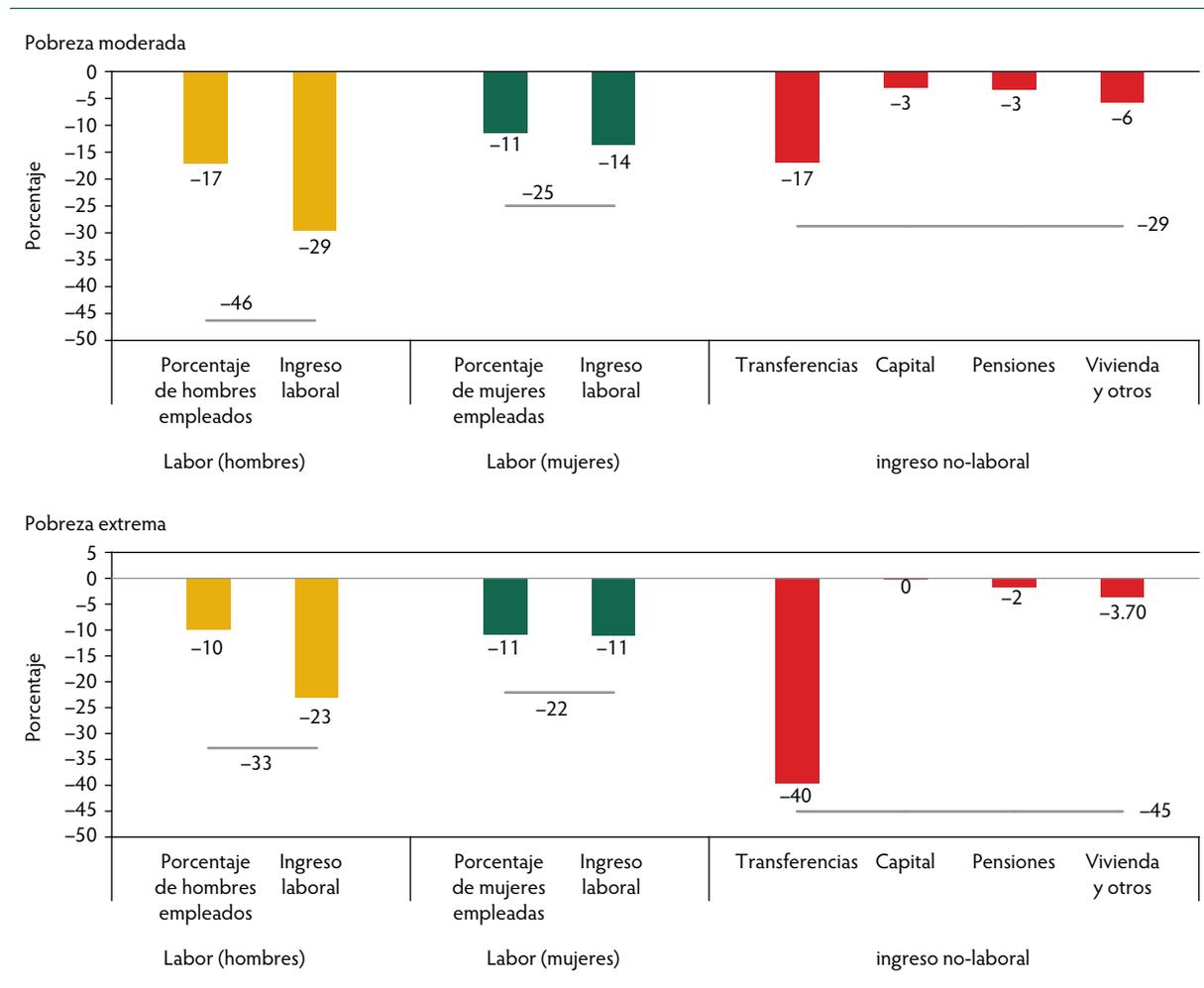
En comparación con la región de LAC en su conjunto (Banco Mundial, 2013), las contribuciones de las pensiones a la reducción de la pobreza en Colombia fueron bajas. En particular, el cambio en la pobreza asociado con las pensiones en Colombia fue de -2,8 por ciento para la pobreza moderada y de 0,1 por ciento para la pobreza extrema: los números análogos para LAC fueron -13 por ciento y -15 por ciento (figura 2.11). Esto no es

sorprendente teniendo en cuenta que el sistema de pensiones de Colombia es de reparto (“pay as you go”), que cuenta con 1.4 millones de beneficiarios que se encuentran casi exclusivamente en el extremo superior de la distribución del ingreso.

Comprendiendo las fuentes de los cambios en la desigualdad

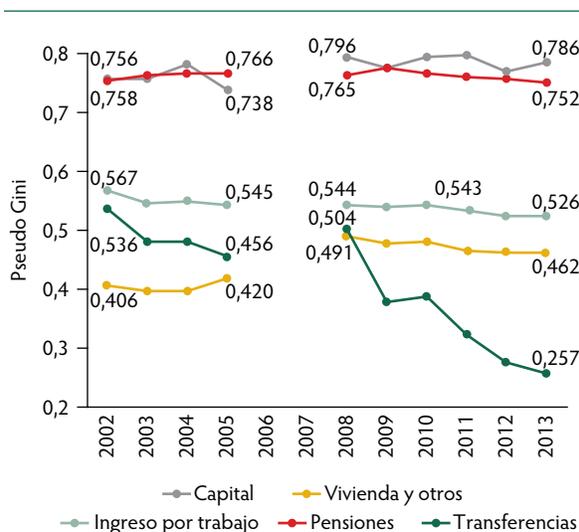
Las pensiones y el ingreso por rentas del capital (que se considera regresivo) no impactan de manera significativa a la desigualdad del ingreso de Colombia. La figura 2.12 ilustra el nivel de

FIGURA 2-11: Componentes de los cambios en la reducción de la pobreza extrema y moderada 2002–2013



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).
 Nota: La figura muestra las contribuciones a los cambios en el ingreso per cápita desde 2002 hasta 2013 para reducir la pobreza (%). Para más detalles sobre la metodología subyacente, véase Azevedo et al. (2012). Otros ingresos no laborales incluyen las rentas del capital, la vivienda y el ingreso de los no trabajadores. El porcentaje de empleados se refiere a las ganancias atribuibles a los aumentos en el número de miembros del hogar con empleo.

FIGURA 2-12: El descenso de la desigualdad total se debe a la menor desigualdad de los ingresos laborales y de las transferencias



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEF (2002–2013).

desigualdad de cada fuente de ingresos, medida por el coeficiente pseudo-Gini. Las pensiones y rentas del capital, que están en manos principalmente de aquellos en los deciles de ingresos más altos, tienen un coeficiente pseudo-Gini de alrededor de 0.75. A pesar de la distribución desigual, las pensiones explican sólo el 8,5 por ciento del nivel observado de la desigualdad de ingresos en 2002–2013 y las rentas del capital sólo el 4,3 %.¹³

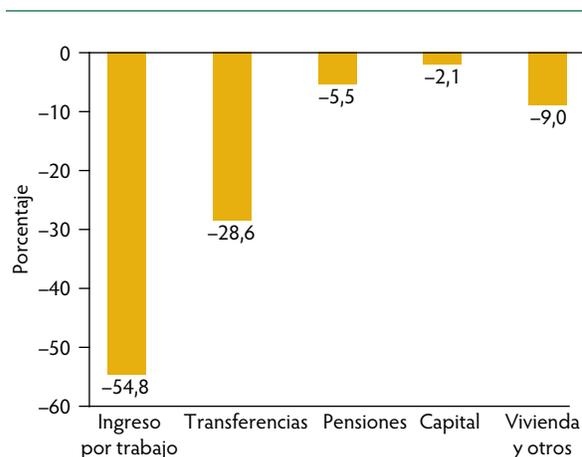
Por el contrario, el ingreso laboral representó el 54,8 por ciento de la reducción observada en la desigualdad en Colombia (figura 2.13). Sin embargo, es importante tener en cuenta que la distribución altamente desigual del ingreso laboral, junto con el hecho de que representó más de dos tercios de los ingresos totales a lo largo de 2002–2013, explican el alto y persistente nivel de desigualdad del país. Por ejemplo, al igual que el índice de Gini de ingresos totales, el pseudo-Gini correspondiente al ingreso por el trabajo disminuyó sólo marginalmente, pasando de 0.567 en 2002 a 0.526 en 2013, y dicha reducción se dio principalmente en la última parte del período de 11 años.

Las transferencias fueron un impulsor sorprendentemente importante de la reducción de la desigualdad. Aun cuando representan menos del 5 por ciento del ingreso total a lo largo de 2010–2013, las transferencias están relacionadas con una disminución de 28,6 por ciento en la desigualdad (figura 2.13). Dos factores contribuyeron a la relativamente alta elasticidad de las transferencias en la desigualdad. Como se señaló anteriormente, las transferencias no sólo crecieron a un ritmo elevado en relación con otras fuentes de ingresos durante 2008–2013, sino que también beneficiaron a quienes se encuentran en el extremo más bajo de la distribución del ingreso (ver figuras A3.2 y A3.3). Como resultado, el pseudo-Gini de transferencias se redujo en más del 50 por ciento en 2002–2013, de 0.536 a 0.257. En general, el crecimiento de las transferencias combinadas con sus efectos de redistribución “pro-pobre” tuvo un impacto positivo y relativamente grande en la reducción de la desigualdad de ingresos en la última década.

Proyectando las tasas de incidencia futuras de la pobreza

Para alcanzar la meta de pobreza extrema de un 3 por ciento en 2030, Colombia debe reducir su

FIGURA 2-13: Explicando los cambios en la desigualdad del ingreso, 2010–2013



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEF (2010–2013).

nivel de pobreza en un promedio de 0,36 por ciento anual, lo que equivale a una reducción acumulada de 6.1 puntos porcentuales durante un periodo de 17 años. Suponiendo que la tasa de crecimiento demográfico se mantuviese constante, el logro de este objetivo implica sacar de la pobreza a más de 2.23 millones de personas. Teniendo en cuenta el desempeño pasado de Colombia en la reducción de la pobreza, ¿es factible la meta de reducir la proporción de la población del país que vive en la pobreza extrema a 3 por ciento o menos en 2030?

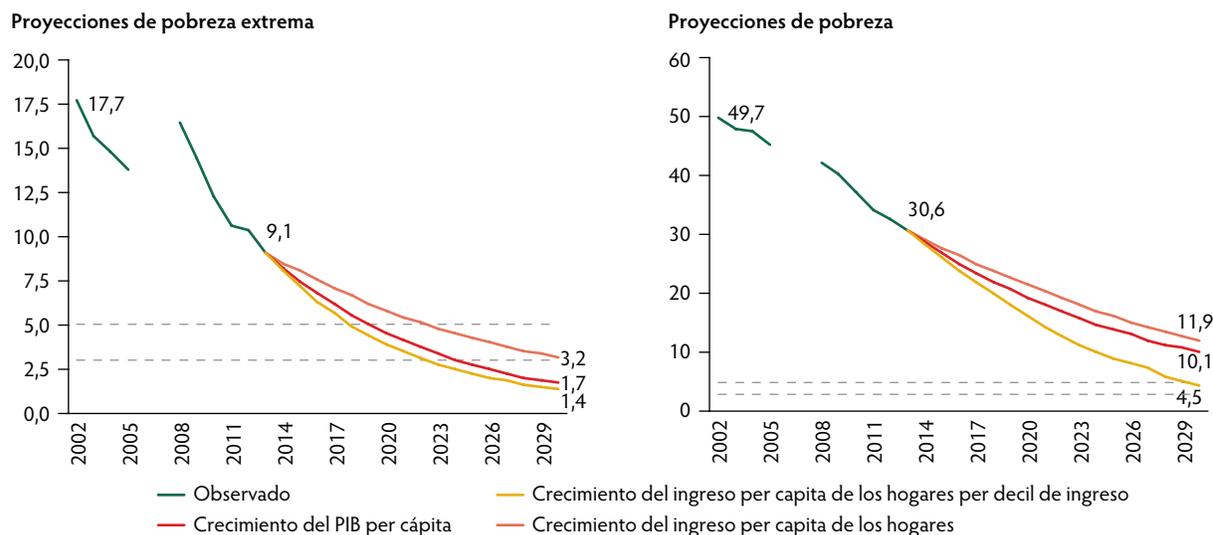
Las proyecciones sobre la incidencia de la pobreza presentada en esta sección están basadas en diferentes supuestos acerca de cuál será el crecimiento del ingreso y cuál será la elasticidad de la pobreza a este crecimiento durante los siguientes años (tabla 2.2). Los tres métodos de proyección aplicados utilizan la información sobre las tendencias recientes de crecimiento económico y reducción de la pobreza en Colombia. El primer método asume que la reducción de la incidencia de la pobreza se da a una tasa constante, y esta tasa tiene una

relación lineal con el crecimiento del producto interno bruto (PIB) per cápita, por tanto se estiman ambos valores con base a los valores observados entre 2010–2013. Dado que usualmente el crecimiento del PIB per cápita (cuentas nacionales) difiere del crecimiento del ingreso per cápita de las encuestas de hogares, el segundo método utiliza el crecimiento promedio del ingreso per cápita entre 2010–2013 para pronosticar el crecimiento futuro y aplica este valor sobre la distribución de ingresos de 2013, este ejercicio permite tener una elasticidad de la pobreza variable en el tiempo y que depende de la densidad observada de los hogares en los diferentes niveles de ingreso en 2013. Por último, el tercer método es similar al segundo, destacando el hecho de que el crecimiento del ingreso de los hogares es diferente según el decil de ingreso en el que estos se encuentren, por tanto se asigna una tasa de crecimiento para cada decil de ingreso, esta tasa es el promedio del crecimiento observado por decil entre 2010 y 2013 (lo cual sigue el concepto de las curvas de incidencia del crecimiento).

TABLA 2-2: Parámetros de las tasas de crecimiento y elasticidades de la pobreza al crecimiento usados por método de proyección

Supuestos en base a las tendencias observadas de corto plazo 2010–13			
Método	Crecimiento	Elasticidad de la pobreza moderada	Elasticidad de la pobreza extrema
Crecimiento del PIB per cápita	Crecimiento anualizado del PIB per cápita 3,7	Elasticidad estática -1,7	Elasticidad estática -2,5
Crecimiento del ingreso per cápita del hogar	Crecimiento anualizado del ingreso per cápita del hogar 3,5	Elasticidad dinámica: -1,5	Elasticidad dinámica: -1,7
Crecimiento del ingreso per cápita del hogar por decil	Crecimiento anualizado del ingreso per cápita del hogar por decil. Crecimiento primer decil: 6,8 Crecimiento segundo decil: 6,0 Crecimiento tercer decil: 5,7	Elasticidad dinámica: -1,7	Elasticidad dinámica: -1,5

Fuente: Cálculos de los autores basados en GEIH-MESEP (2010–2013) DANE para datos de pobreza y Cuentas nacionales DANE para datos de PIB. Nota: La elasticidad estática de la pobreza es calculada como la razón entre el crecimiento anualizado de la pobreza y el crecimiento anualizado del PIB per cápita. Las tasas de elasticidad dinámica son el promedio de la elasticidad utilizada en cada año del periodo pronosticado, estas son variables y se obtuvieron después de aplicar el crecimiento acumulado de cada año sobre la distribución de ingresos observada en 2013, por tanto el valor de la elasticidad es sensible al punto de la distribución en que se encuentre y al valor de la tasa de crecimiento aplicada, los números de la tabla son el promedio de las diferentes elasticidad estimadas para cada año.

FIGURA 2-14: ¿Es probable que la pobreza extrema sea reducida a un 3 por ciento para el 2030?

Fuente: Cálculos de los autores basados en GEIH-MESEP (2010–2013) DANE para datos de pobreza y Cuentas nacionales DANE para datos de PIB.

Nota: Las líneas punteadas señalan donde se obtendría una pobreza de 5% y donde de 3%.

De acuerdo con los métodos de proyección mencionados antes, Colombia alcanzará la meta de 3 por ciento de pobreza extrema antes del 2030 (gráfica 2.14). El primer método estima una tasa de pobreza extrema de 3 por ciento para el 2024, mientras que los demás métodos estiman que el país alcanzara dicha tasa en el 2030 y el 2022, respectivamente. Las proyecciones también sugieren que la pobreza moderada será reducida a la mitad (en alrededor de 15 puntos porcentuales) entre 2021 y 2026, dependiendo del método seleccionado (gráfica 2.14). Además, de seguir las tendencias recientes en términos de crecimiento y reducción de la pobreza, se espera que en 2030 la pobreza moderada sea entre 5 y 10 %. En otras palabras, si la tasa de desempleo, el ingreso laboral y los ingresos no laborales mantiene los patrones recientes (2010–2013), se espera que entre el 2025 y 2030 la tasa de pobreza en Colombia alcance los niveles de los países que actualmente presentan las menores tasas de pobreza de la región, como Argentina y Uruguay.

Comentarios finales

Desde 2002 hasta el 2013, Colombia ha experimentado un fuerte crecimiento económico, junto

con reducciones notables de la pobreza moderada, extrema y multidimensional. Más hogares en Colombia se clasifican ahora como de clase media, y las estimaciones conservadoras indican que la clase media debe sobrepasar en tamaño a la clase pobre en 2015. A pesar de las diferencias cualitativas entre las etapas iniciales y la última etapa del período, las personas de menores recursos de Colombia se beneficiaron más del crecimiento que la persona promedio, lo que significó un progreso hacia una mayor prosperidad compartida.

Sin embargo, siguen existiendo importantes desafíos. Los niveles de pobreza en Colombia son relativamente altos y el tamaño de la clase media sigue rezagado con respecto a otros países de LAC. Por otra parte, un segmento considerable de la población —más de uno de cada tres hogares— sigue siendo vulnerable a caer en la pobreza. También permanecen las grandes disparidades históricas entre las zonas urbanas y rurales. Más importante aún, la desigualdad en Colombia sigue siendo alta. La proporción de los ingresos totales que va al 10 por ciento de la población en la parte inferior sigue siendo alrededor de un 1,1 %, mientras que el 10

por ciento de la población en el nivel más alto recibe más de 42,3 %.

Para hacer frente a estos retos, el Gobierno presentó en el año 2010 el plan de desarrollo nacional *Prosperidad para Todos*. Además de un crecimiento económico sostenible, el plan previó efectos distributivos y sociales positivos, dando un paso importante hacia el logro de la prosperidad compartida; sin embargo, los resultados de

esta nota muestran que se espera que las reformas fiscales asociadas tengan sólo un impacto moderado en la desigualdad. Mayores reducciones de la pobreza y la desigualdad requerirán de un crecimiento sostenido, reformas fiscales más profundas, más transferencias sociales y/o mejor focalización de estas, y esfuerzos sostenidos para aumentar el acceso a una educación de calidad y a los servicios básicos para los menos favorecidos.

Notas

- ¹ Entre 2008 y 2012, la pobreza moderada disminuyó un promedio de 2.33 puntos porcentuales al año, mientras que entre 2002 y 2008 la pobreza moderada disminuyó a un ritmo mucho más lento (1.27 puntos porcentuales por año). Las disminuciones de la tasa de pobreza con base en US\$1.25 por día (PPP) fueron igualmente notables, al pasar de 11,7 por ciento en 2002 a 6,6 por ciento en 2012.
- ² Estimaciones realizadas por Angulo, A., A. Gaviria y L. Morales (2013) para 2002–2011 muestran tendencias y niveles similares. Angulo, R., A. Gaviria y L. Morales, *La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002–2011* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2013). Los autores utilizan la definición de la clase media de López-Calva, L. y E. Ortíz-Juárez (2011), quienes sostienen que la característica central de la clase media es la vulnerabilidad a la pobreza. Bajo esta definición, US\$10 PPP al día es el límite inferior absoluto para la clase media, lo que coincide con una probabilidad de caer en la pobreza menor al 10 %. El límite inferior de la clase vulnerable es la línea oficial de pobreza de US\$4.06 al día PPP. López-Calva, L. y E. Ortíz-Juárez, *A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class*, consultado en septiembre 14, 2014, <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-5902>.
- ³ El pronóstico se deriva, en primer lugar, tomando el promedio del crecimiento anual del ingreso per cápita de dos períodos (2008–2013 y 2010–2013), y luego aplicando el crecimiento promedio anualizado estimado al ingreso per cápita del hogar.
- ⁴ La participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo aumentó entre la clase media y los vulnerables; entre los pobres, disminuyó para los hombres y se mantuvo prácticamente estancada para las mujeres.
- ⁵ En abril de este año, el presidente del Grupo del Banco Mundial Jim Yong Kim anunció una doble estrategia a ser seguida por el Banco Mundial de ese punto en adelante: (1) poner fin a la pobreza extrema mundial para 2030 y (2) para promover la “prosperidad compartida”, un aumento sostenible en el bienestar económico de los segmentos más pobres de la sociedad, definidos como el 40 por ciento más pobre de la población.
- ⁶ Entre 2010 y 2013, el índice de Gini se redujo 2.1 puntos, de 56 a 53.9, y el índice de Theil se redujo 5.5 puntos desde 64.1 hasta 58.6. Esta disminución de la desigualdad en estos cuatro años coincidió con la aceleración de la tasa media de reducción de la pobreza en Colombia.
- ⁷ Más aún, el desglose del índice de Theil por regiones revela que la desigualdad dentro del país también se mantuvo prácticamente estancada en 2002–2012, lo que explica alrededor del 10 por ciento de la desigualdad total en el período.
- ⁸ Los resultados de la simulación muestran que la pobreza en Colombia habría disminuido más si el país hubiese experimentado un crecimiento económico más equitativo. Por ejemplo, la sustitución de los ingresos de redistribución de Colombia en contraparte con la de Brasil, y sosteniendo el crecimiento del ingreso de Colombia per cápita a nivel real

en 2002–2012, resulta en una reducción hipotética de 4.1 puntos porcentuales en la pobreza moderada y 1.3 puntos porcentuales en la pobreza extrema en Colombia.

⁹ Esto, sin embargo, no refleja los problemas de calidad en el acceso a los servicios básicos.

¹⁰ Según Escobar y Olivera (2013), las transferencias públicas como una parte de los gastos públicos aumentaron significativamente entre 2003 y 2010, pasando de un 10,3 por ciento en 2003 a 13,6 por ciento en 2010. Del mismo modo, durante la última parte del período de 11 años, se produjo una gran expansión de los programas sociales, como el AIS y *Familias en Acción*. La cobertura de este último aumentó de alrededor de 514 000 hogares en 2005 a cerca de 2.86 millones de hogares en 2013 (casi el 25 por ciento de los hogares en el país). Escobar, A. y M. Olivera, *Gasto Público y Movilidad y Equidad Social* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2013), consultado en septiembre 10, 2014, <http://EconPapers.repec.org/RePEc:col:000089:010550>.

¹¹ Para efectos de la evaluación comparativa entre la experiencia de Colombia y la de LAC, esta sección utiliza datos armonizados de SEDLAC y las líneas de pobreza del Banco Mundial. Para más detalles, véase el Anexo 4.

¹² Para más detalles sobre las metodologías utilizadas en esta sección, véase Datt, G. y M. Ravallion, “Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s”, *Journal of Development Economics* 38 (1992): 275–296 y (1992) y Paes de Barros, R., F. H. G. Ferreira, J. R. Molinas Vega y J. Saavedra Chanduvi, “Measuring”.

¹³ La desigualdad de ingresos observada se refiere a aquella que es medida por el coeficiente de Gini; el coeficiente de Gini se calcula como la suma ponderada de los coeficientes pseudo-Gini correspondientes a diferentes componentes de los ingresos, ponderados de acuerdo a la contribución relativa de cada uno a los ingresos totales.

Bibliografía

- Angulo, Roberto, Yadira Díaz Cuervo y Renata Pardo Pinzón. 2011. “Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997–2010”. Archivos de Economía 009228, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- Angulo, Roberto, Alejandro Gaviria, Gustavo Nicolás Páez y João Pedro Azevedo. 2012. “Movilidad social en Colombia”. Documentos CEDE 010323, Universidad de los Andes-CEDE.
- Angulo, Roberto, Alejandro Gaviria y Liliana Morales. 2013. “La década ganada: evolución de la clase media y las condiciones de vida en Colombia, 2002–2011”. Documentos CEDE No. 50, Octubre.
- Antón, Arturo y Julio Leal. 2012. “Aggregate Effects of a Universal Social Insurance Fiscal Reform”. IDB Working Paper Series No. IDB-WP-429, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Azevedo, João Pedro. 2013. “From Noise to Signal: The Successful Turnaround of Poverty Measurement in Colombia”. Economic Premise Note, No. 117, World Bank, Washington, D.C.
- Azevedo, João Pedro, María Eugenia Dávalos, Carolina Diaz-Bonilla, Bernardo Atuesta y Raul Andres Castañeda. 2013a. “Fifteen Years of Inequality in Latin America: How Have Labor Markets Helped?” Policy Research Working Paper 6384, World Bank, Washington, D.C.
- Azevedo, João Pedro, Gabriela Inchauste y Viviane Sanfelice. 2013b. “Growth without Reductions in Inequality”. Mimeo, LCSP, World Bank, Washington, D.C.
- Azevedo, João Pedro, Carlos Rodríguez-Castelan y Viviane Sanfelice. 2012. “How do climate change impact intergenerational mobility? Identifying the effects of weather shocks on weight at birth in Colombia”. World Bank, Washington, D.C.

- Basu, Kaushik. 2013. "Shared Prosperity and the Mitigation of Poverty: In Practice and in Precept". Policy Working Paper WPS 6700, World Bank, Washington, D.C.
- Cárdenas, Juan Camilo, Hugo Ñopo y Jorge Luis Castañeda. 2012. *Equidad en la Diferencia: Políticas para la Movilidad Social de Grupos de Identidad. Misión de Movilidad Social y Equidad*. Documentos CEDE No. 2012-39. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Datt, Gaurav y Martin Ravallion. 1992. "Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s". *Journal of Development Economics* 38 (2): 275-296.
- Escobar, Andrés y Mauricio Olivera. 2013. "Gasto Público y Movilidad y Equidad Social". Documentos CEDE No. 2012-39. Bogotá, Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes. <http://EconPapers.repec.org/RePEc:col:000089:010550>.
- Ferreira, Francisco H. G. 2012. "Inequality of Opportunity Around the World: What Do We Know so Far?" *Inequality in Focus* 1 (1): 8-11.
- Ferreira, Francisco H. G. y Marcela Meléndez. 2012. "Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997-2010". Bogotá, Colombia: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
- Ferreira, Francisco H.G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis-Felipe López-Calva, Maria Ana Lugo y Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, D.C.: World Bank.
- López-Calva, L. F. and E. Ortiz-Juarez (2012), "A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class", *Journal of Economic Inequality*, Vol. 11 (2).
- Lustig, Nora, Carlos Hurtado y Marcela Meléndez, 2013. "Gasto Social, Impuestos y Redistribución del Ingreso en Colombia". *Commitment to Equity Assessment (CEQ)*, Borrador.
- Molinas, José, R., Ricardo Paes de Barro, Jaime Saavedra y Marcelo Giugale, con Louise J. Cord, Carola Pessino y Amer Hasan. 2012. *Do Our Children Have a Chance? A Human Opportunity Report for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). 2013. *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*. Paris: OECD.
- . 2014. *Revenue Statistics in Latin America*. Inter-American Center of Tax Administrations, ECLAC, Santiago, Chile.
- Paes de Barros, Ricardo, Francisco H. G. Ferreira, Jose R. Molinas Vega y Jaime Saavedra Chanduvi. 2009. *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ravallion, Martin. 2004. "Pro-poor growth: A primer". Policy Research Working Paper Series 3242, World Bank, Washington, D.C.
- . 2007. "Economic Growth and Poverty Reduction: Do Poor Countries Need to Worry about Inequality?" *2020 vision briefs BB08 Special Edition*. International Food Policy Research Institute (IFPRI), Washington, D.C.
- World Bank. 2013b. "Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean". World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. 2014. "Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean". World Bank, Washington, D.C.
- Zuluaga, Blanca. 2007. "Different Channels of Impact of Education on Poverty: An Analysis for Colombia". Discussion Papers ces0702, Center for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, Leuven, Belgium.

Anexo 1. Desglose de la reducción de la pobreza – El efecto intra-sectorial versus el efecto inter-sectorial

Características del Hogar	Distribución		Componentes del efecto intra-sectorial	Efecto intra-sectorial (%)	Efecto inter-sectorial (%)	Efecto de la interacción (%)
	2002	2013				
Departamentos donde viven por nivel de PIB per cápita -						
Bogota D.C	16,2	16,7	18,3	99,0	0,8	0,2
Alto nivel de ingreso	33,8	31,7	38,7			
Nivel medio de ingreso	29,9	30,9	28,2			
Bajo nivel de ingreso	20,1	20,7	13,9			
Participación de los empleados dentro del hogar						
Menos del 25% de los miembros del hogar empleados	33,2	22,7	22,6	73	29	-2
Entre el 25% y el 50% de los miembros del hogar	50,1	50,1	42,2			
Más del 50% de los miembros del hogar	16,7	27,2	8,2			
Número de personas con empleo en el hogar						
Ninguno o un individuo empleado	43,8	41,6	41,8	98,1	2,1	-0,16
Dos empleados	32,8	35,2	29,2			
Tres o más empleados	23,3	23,3	27,2			
Niños y jóvenes en los hogares						
Sin niños o jóvenes	22,7	30,5	12,9	73,8	27,6	-1,3
Con uno o dos niños o jóvenes	49,5	52,3	39,6			
Con tres o más niños o jóvenes	27,8	17,2	21,3			
Género del jefe de familia						
Masculino	77,1	68,4	84,4	102,2	0,5	-2,8
Femenino	22,9	31,6	17,8			
Educación del jefe de familia						
Ninguno o primaria	56,4	46,2	61,3	85,6	22,4	-7,91
Educación secundaria	32,3	36,4	24,0			
Educación terciaria	11,4	17,4	0,3			
Zona						
Urban	74,2	76,7	72,1	97,4	2,3	0,3
Rural	25,9	23,3	25,7			

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

Anexo 2. Tipología de las clases económicas en Colombia

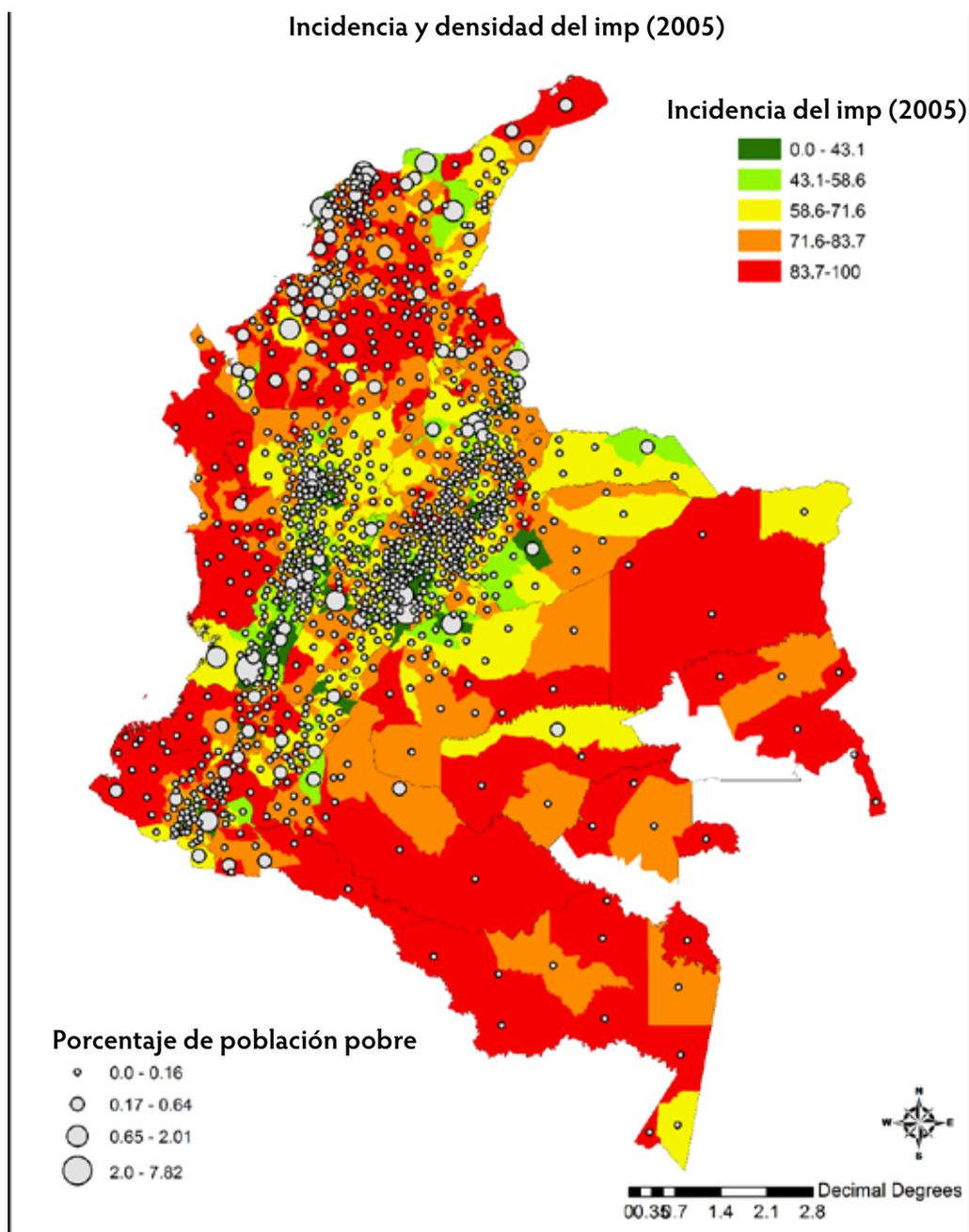
	Pobres		Vulnerables		Clase Media	
	2002	2013	2002	2013	2002	2013
Ingreso per cápita familiar	2,2	2,5	6,3	6,8	19,7	20,2
Características del Hogar						
Características demográficas						
Número de miembros con edades de 0–14	2,5	2,2	1,4	1,3	0,8	0,7
Número de miembros con edades de 15–22	0,9	0,8	0,8	0,7	0,5	0,4
Número de miembros con edades de 23–69	2,3	2,1	2,4	2,3	2,3	2,2
Número de miembros mayores de 70 años	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Número total de miembros del hogar	5,8	5,2	4,7	4,5	3,8	3,5
Características de educación						
Con educación primaria	1,9	1,4	1,3	1,1	0,5	0,5
Con educación secundaria	1,4	1,4	1,7	1,5	1,2	1,1
Con educación terciaria	0,1	0,2	0,4	0,5	1,3	1,2
Número total de miembros adultos del hogar	3,3	3,0	3,4	3,1	3,0	2,9
Características del trabajo						
Tasa de participación masculina (%)	73,4	66,8	76,8	76,2	76,3	79,4
Tasa de participación femenina (%)	42,4	42,0	51,9	54,5	59,3	62,9
Tasa de participación total (%)	57,3	53,7	64,2	65,2	67,8	71,2
Tasa de desempleo masculino (%)	16,0	11,5	11,2	7,3	7,7	4,9
Tasa de desempleo femenino (%)	29,6	22,1	17,5	13,4	9,9	6,6
Tasa de desempleo (%)	21,2	15,9	13,8	9,9	8,7	5,6
Tasa de dependencia en el hogar	3,7	3,5	2,6	2,5	2,1	1,9
Proporción de miembros ocupados en el hogar (%)	31,0	31,9	44,1	46,5	53,0	59,2
Características Geográficas						
Urbana (%)	67,8	67,4	77,8	76,1	85,3	86,8
Características del jefe del hogar						
Jefe del hogar femenino (%)	22,5	35,1	23,5	30,1	23,2	30,1
Con educación primaria (%)	70,6	63,3	50,9	47,7	23,1	27,5
Con educación secundaria (%)	26,7	32,3	38,9	41,0	35,2	35,7
Con educación terciaria (%)	1,8	4,3	8,8	11,3	41,0	36,8

Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

Nota: López-Calva et al. (2012) estiman el umbral de la clase media entre US\$10 y 50 (2005 PPP) diarios per cápita; este umbral minimiza la probabilidad de caer de nuevo en la pobreza definida como un ingreso de US\$4 (2005 PPP) diarios per cápita. Usando las proporciones relativas de cada punto de la distribución (umbral de la pobreza y los límites de la clase media), la clase media en este estudio se define considerando la heterogeneidad de la línea de pobreza en las ciudades y define para cada uno el umbral de la clase media entre los límites de 4 y 12.5 veces la línea de pobreza. Una persona se considera pobre si su ingreso mensual per cápita está por debajo del umbral nacional de pobreza; una persona es considerada vulnerable si su ingreso mensual per cápita está por encima de la línea de pobreza nacional y por debajo del nivel de ingresos que corresponde al límite inferior que se utiliza para definir a la clase media.

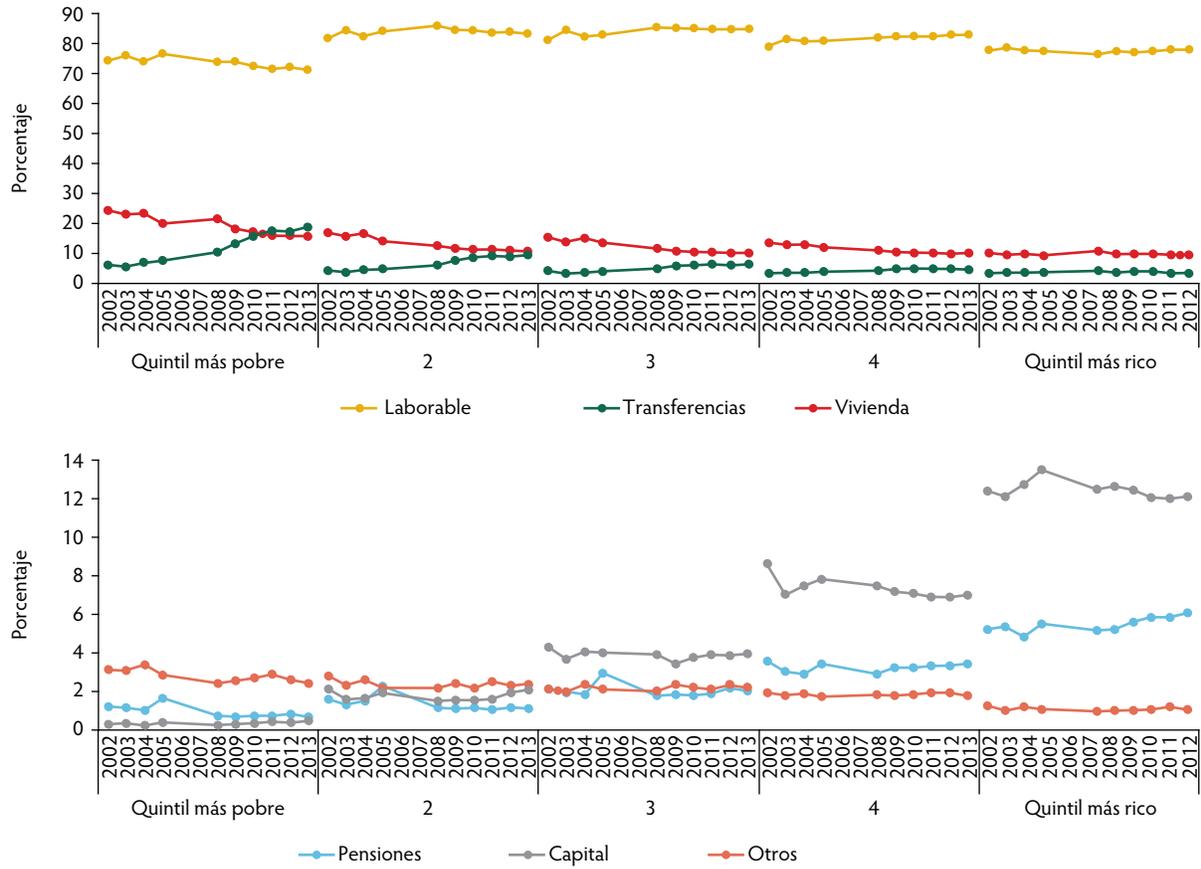
Anexo 3: Figuras

FIGURA A3.1: Mapeo de la pobreza multidimensional



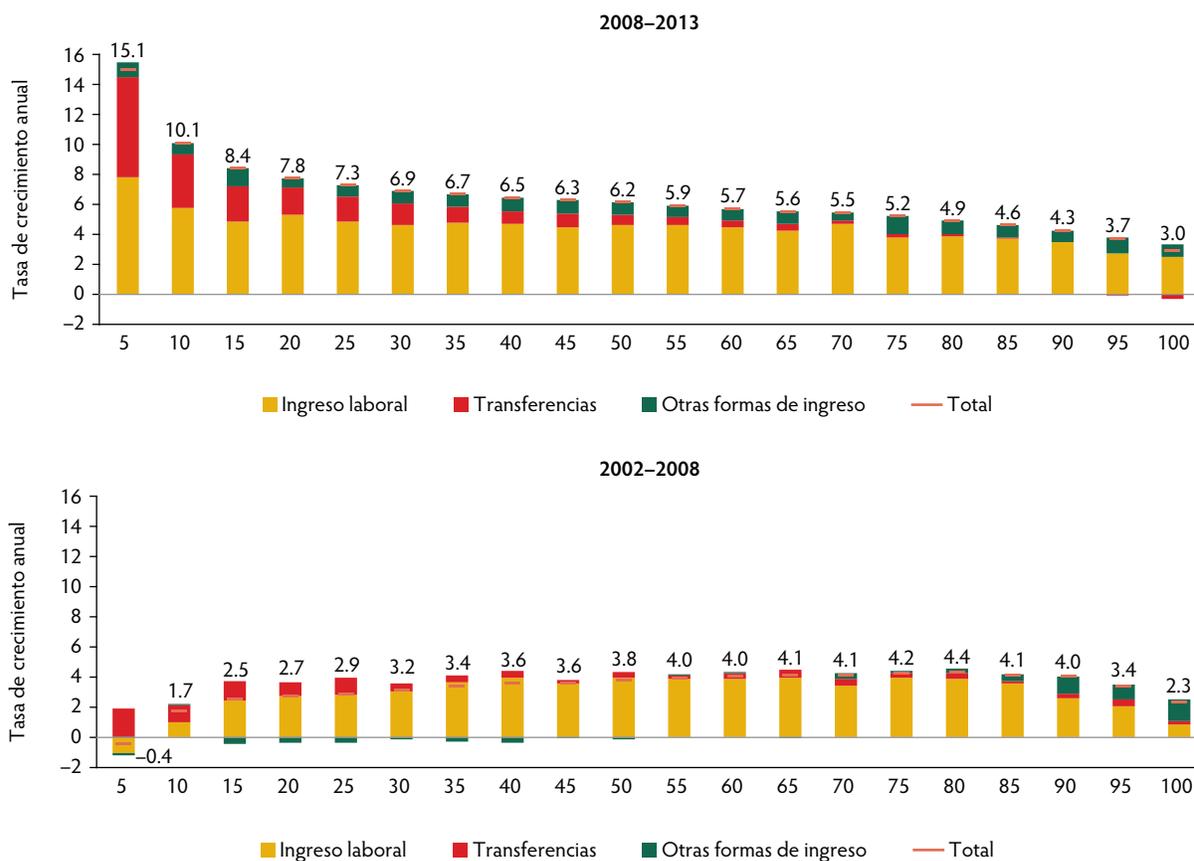
Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la Dirección de Ingreso Social, Departamento para la Prosperidad Social (DPS), Bogotá, Colombia.

FIGURA A3.2: Participación del ingreso por quintiles de ingresos y a través del tiempo



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la DANE-MESEP (2002-2013).

FIGURA A3.3: Curva de incidencia de crecimiento del ingreso per cápita, 2008–2013



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en DANE-MESEP (2002–2013).

Nota: La figura muestra la tasa de crecimiento promedio anual del ingreso real per cápita. Los valores nominales se hacen equiparables usando el promedio del Índice de Precios al Consumidor de Colombia (IPC) por año.

Anexo 4. Principales diferencias en los métodos para medir la pobreza en Colombia

	Pobreza monetaria - Banco Mundial	Pobreza monetaria - Medida oficial
Medidas de pobreza	<p>Pobreza Moderada: Proporción de la población cuyo ingreso per cápita familiar está por debajo del promedio de las líneas de pobreza moderada establecidas oficialmente por los gobiernos de LAC.</p> <p>Pobreza extrema: Proporción de la población cuyo ingreso per cápita familiar está por debajo del promedio de las líneas de pobreza extrema establecidas oficialmente por los gobiernos de LAC.</p>	<p>Pobreza Moderada: Proporción de la población cuyo ingreso per cápita familiar está por debajo del valor total de las canastas alimentaria y no alimentaria.</p> <p>Pobreza extrema: Proporción de la población cuyo ingreso per cápita familiar está por debajo del valor de la canasta de alimentos.</p>
Líneas de pobreza	<p>Línea de Pobreza Moderada: US\$4.0 PPP (2005) per cápita por día o 198.926 pesos per cápita al mes (2012).</p> <p>Línea de Pobreza Extrema: US\$2.5 PPP (2005) per cápita por día o 124.329 pesos per cápita al mes (2012).</p>	<p>Línea de Pobreza Moderada: US\$4.06 PPP (2005) per cápita línea diaria o 202.083 pesos per cápita línea mensual (2012).</p> <p>Línea de Pobreza Extrema: US\$1.83 PPP (2005) per cápita por día o 91.207 pesos per cápita al mes (2012).</p>
Medida de bienestar	<p>Medido por el ingreso per cápita de la familia considerando: el ingreso por trabajo, las transferencias, las pensiones, la renta imputada y las rentas del capital.</p> <p>Sólo considera los ingresos observados en la encuesta.</p>	<p>Medido por el ingreso per cápita considerando: ingreso laboral, transferencias, pensiones, rentas imputadas y las rentas del capital.</p> <p>Incluye ingresos observados y no-observados (imputados) en la encuesta.</p>
Conversión a valores reales	<p>Utiliza el IPC nacional y el factor de conversión de pesos a dólares en 2005 PPP para desinflar el ingreso agregado.</p>	<p>Utiliza el IPC regional (general) de alimentos de la población pobre para convertir los valores de la línea de pobreza extrema (moderada) a valores corrientes.</p>
Fuente de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Datos armonizados SEDLAC (Banco Mundial-CEDLAS) basados en ECH (2002–2005) y GEIH (2008–2013) del DANE. • Observaciones del tercer trimestre de cada año. 	<ul style="list-style-type: none"> • ECH (2002–2005) y GEIH (2008–2013) de DANE. • Observaciones de todo el año.



CAPÍTULO 3

Cambios estructurales – Implicaciones para el crecimiento, la productividad y la competitividad



Mensajes principales

Las sólidas políticas macro y la integración comercial de Colombia, alineadas a las condiciones externas favorables, ayudaron a mantener un crecimiento históricamente alto y una baja volatilidad en la última década. El crecimiento ayudó a cerrar la brecha de ingresos per cápita con las principales economías de LAC (LAC6) y países similares de altos ingresos (OCDE), pero no fue suficiente para alcanzar a las economías asiáticas de rápido crecimiento. El crecimiento económico de Colombia se ha basado históricamente en la acumulación de factores. Si bien el crecimiento de la productividad se incrementó en la última década, sigue estando muy por debajo de las economías de Asia y de ingresos altos.

A pesar de su buen desempeño, Colombia sigue enfrentando cuellos de botella para lograr un crecimiento alto y sostenido. Mientras que la acumulación de fuerza laboral (ampliación de la participación laboral), física y humana ha jugado un papel importante en el crecimiento económico, Colombia aún está rezagada con respecto al capital físico, particularmente la infraestructura y el capital humano. Además, la baja productividad es un impedimento para el crecimiento y la convergencia sostenidos. El bajo crecimiento de la productividad se debe a varios factores, entre ellos la falta de habilidades adecuadas para asimilar nuevas tecnologías y constantes innovaciones, relativamente bajos niveles de comercio e integración internacional y décadas de conflicto armado. Abordar estos problemas es un paso necesario en la trayectoria de convergencia de Colombia.

El crecimiento tuvo sólo un impacto menor sobre las desigualdades regionales de Colombia. El desempeño del crecimiento de Colombia permitió una pequeña reducción de las disparidades de ingresos per cápita entre regiones, pero las diferencias en las condiciones de vida siguen siendo importantes. En particular, las diferencias en las tasas de pobreza, el acceso a los servicios y la calidad de las instituciones han sido obstinadamente persistentes.

El crecimiento económico estuvo acompañado de importantes cambios en la estructura de la producción y de las exportaciones, con el sector extractivo jugando un papel más importante en la última década, impulsado por los altos precios internacionales. La composición del PIB experimentó cambios pequeños, con un aumento en la participación de las industrias extractivas y una reducción del rol de las manufacturas. Sin embargo, la actividad económica sigue estando relativamente diversificada de acuerdo a estándares regionales, con los servicios representando la mayor proporción del PIB. Los altos precios internacionales de las materias primas, así como los esfuerzos para la integración comercial, fomentaron una expansión del comercio internacional de Colombia, tanto en su porcentaje dentro del PIB como en su porcentaje del comercio mundial. La expansión de las exportaciones se ha asociado con una participación cada vez mayor de las materias primas extractivas y una alta concentración de la canasta exportadora de Colombia. Las exportaciones de productos no básicos tuvieron

un desempeño más modesto debido a factores tales como la competencia de los productores chinos y el débil desempeño económico en los países de destino, como Venezuela. Al mismo tiempo, la expansión de las exportaciones ha permitido una mayor diversificación de los socios comerciales.

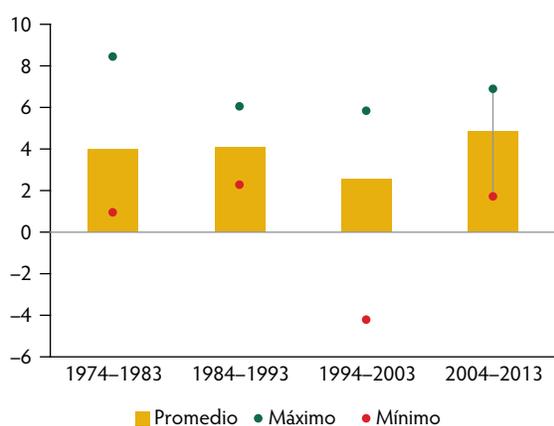
El auge de los recursos de Colombia ha sido una bendición en muchas dimensiones, pero plantea retos para la política social y económica. El auge ha impulsado la inversión extranjera, el crecimiento económico y los ingresos del gobierno. Sin embargo, los cambios en términos del intercambio comercial han contribuido a una concentración de las exportaciones y la apreciación del tipo de cambio, lo que podría socavar potencialmente la competitividad de otros sectores. Además, las actividades extractivas son a menudo altamente intensivas en capital, no crean muchos puestos de trabajo y generan grandes ganancias. Si no son bien invertidas o redistribuidas, estas ganancias pueden aumentar la desigualdad de ingresos. Por último, el porcentaje relativamente elevado de las exportaciones extractivas y los ingresos del Gobierno aumenta la exposición macroeconómica a las fluctuaciones de precios y la volatilidad. Sin una gestión adecuada, los ingresos volátiles y el gasto pro-cíclico asociado podrían inhibir el crecimiento.

Colombia ha dado pasos importantes para mitigar los riesgos asociados con el auge de las materias primas, pero las lecciones de otras economías sugieren que se puede hacer más. Colombia ha reducido su dependencia en los ingresos provenientes de las materias primas mediante la construcción de un marco macroeconómico fuerte con niveles moderados de deuda y la búsqueda de una consolidación fiscal encaminada a facilitar las políticas contra-cíclicas. Por otra parte, el banco central opera bajo un marco sólido de tipo de cambio y metas de inflación flexibles. Si bien estas herramientas ayudan a limitar las volatilidades derivadas de los ciclos de las materias primas, ellas por sí mismas no resuelven el problema de cómo transferir recursos de las industrias de materias primas a otros sectores de la economía. También podría apoyarse la diversificación a través de fondos de desarrollo con objetivos bien definidos para la inversión nacional. “Herramientas de inversión sostenible”¹ pueden ayudar a asignar los recursos de dichos fondos, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo a largo plazo y las consideraciones de costo-beneficio basadas en los proyectos.

Los cambios estructurales y la dinámica de crecimiento

Las tasas de crecimiento históricamente altas de Colombia de los últimos diez años han sido apoyadas por sólidas políticas macro, la integración comercial y las condiciones externas favorables (figura 3.1). Reformas estructurales significativas desde la década de los noventa, junto con acuerdos comerciales importantes, han dado lugar a la modernización de la economía. Una gestión macroeconómica prudente también ha ayudado a fortalecer la resiliencia. Colombia ha sorteado la crisis financiera extraordinariamente bien y consolidó su posición entre las economías latinoamericanas (LAC) de rápido crecimiento. Por último, los términos favorables de comercio y las condiciones financieras internacionales ayudaron a atraer la inversión, acelerando la actividad económica y comercial. Como resultado, la economía colombiana mantuvo un crecimiento medio del PIB del 4,8 por ciento en la última década, más de 1 punto porcentual por encima de la media de las tres décadas anteriores (3,5 por ciento). En términos per cápita, esta diferencia también es grande —alrededor de 3 por ciento en la última década, en comparación con el 1,7 por ciento en las décadas anteriores.

FIGURA 3-1: Desempeño del crecimiento en las últimas décadas (%)

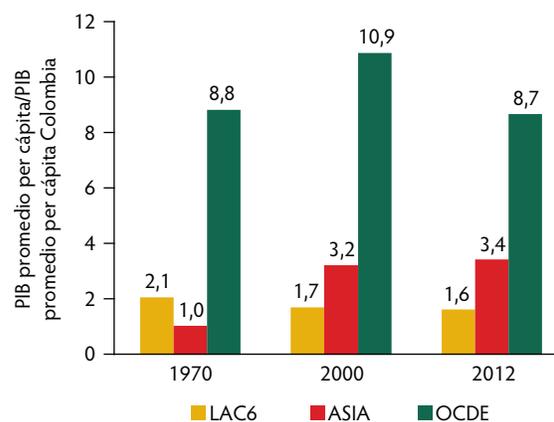


Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

El crecimiento ayudó a cerrar la brecha de ingresos per cápita con las grandes economías de LAC (LAC6)² y los países similares de altos ingresos (OCDE), pero el país sigue estando por detrás de las economías asiáticas de rápido crecimiento (figura 3.2).³ En las últimas cuatro décadas, Colombia ha venido cerrando continuamente la brecha de ingresos per cápita⁴ con otros países de la región. En 1970, el ingreso per cápita de LAC fue 2.1 veces mayor que el de Colombia; para el año 2012, esta diferencia se redujo a 1.6. La brecha de ingresos con países de la OCDE⁵ avanzó de manera no lineal. En 1970, los países de la OCDE tenían un promedio de ingreso per cápita que era 8.8 veces mayor que el de Colombia; aumentó a 10.9 en 2000 y cayó a 8.7 en 2012, impulsado tanto por el buen desempeño de Colombia como por la crisis que enfrentan muchos países de ingresos altos. El crecimiento del ingreso de Colombia no fue lo suficientemente fuerte como para cerrar la diferencia de ingresos con las economías asiáticas más importantes. El ingreso promedio per cápita de las economías asiáticas de rápido crecimiento fue similar al de Colombia en 1970; en 2012, era más de tres veces superior.

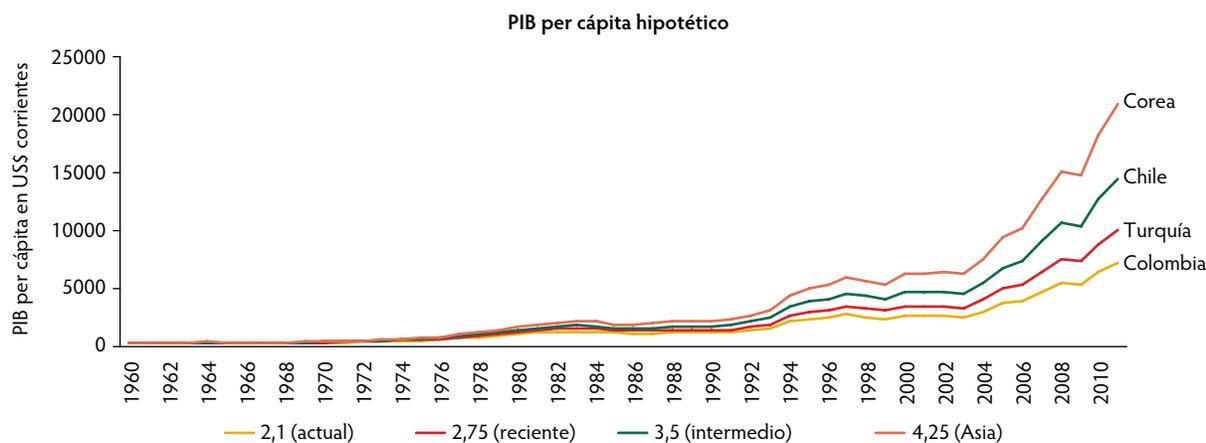
El logro de un crecimiento alto y sostenido es fundamental para la formación del proceso de desarrollo de un país y el fomento de la convergencia

FIGURA 3-2: Brecha del ingreso per cápita de Colombia (%)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

FIGURA 3-3: PIB comparativo per cápita (US\$)



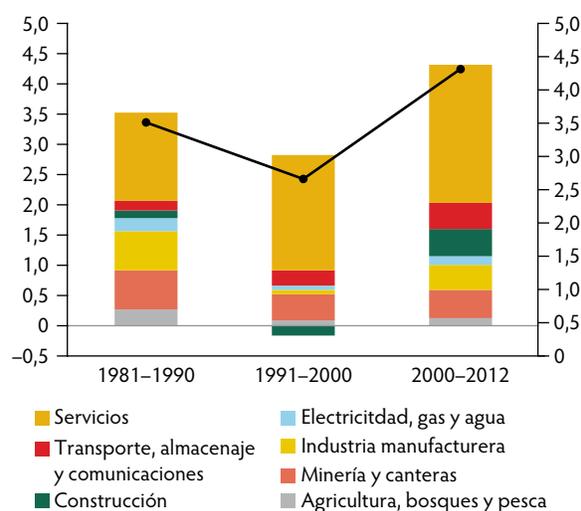
Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

hacia los niveles de ingresos altos. Mantener tasas de crecimiento ligeramente más altas durante largos períodos puede afectar significativamente el ritmo de convergencia. Un ejercicio contra-factual sencillo ilustra cómo se vería el ingreso per cápita de Colombia si el país hubiese seguido diferentes caminos de crecimiento desde 1960 (figura 3.3). Si el crecimiento del ingreso per cápita de Colombia en la última década se hubiese mantenido desde 1960, añadiría 0.6 puntos porcentuales al desempeño actual, aumentando el crecimiento de ingresos a alrededor de 2,7 por ciento en lugar del actual 2,1 por ciento. Bajo este escenario, Colombia tendría ahora un nivel de ingreso per cápita 50 por ciento más alto, similar al de Turquía. Si Colombia hubiese sido capaz de mantener una tasa de crecimiento promedio similar a la del 4 por ciento de las economías asiáticas de rápido crecimiento, habría aumentado tres veces su ingreso per cápita actual, llegando al nivel de países de altos ingresos como Corea y Grecia.

El crecimiento de Colombia fue acompañado por cambios importantes en la estructura de la producción, con una mayor participación del sector extractivo en la última década. Desde un punto de vista sectorial, el crecimiento fue impulsado constantemente por servicios no negociables. El petróleo y la minería han desempeñado un papel

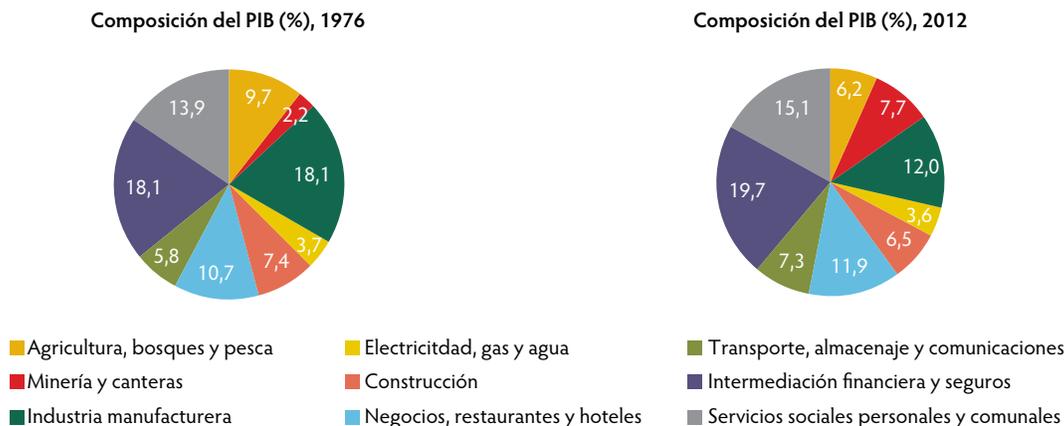
cada vez mayor, mientras que la manufactura ha ido perdiendo importancia como motor del crecimiento. Estos patrones produjeron pequeños cambios en la composición de la economía colombiana a lo largo del tiempo. Las actividades extractivas aumentaron de 2,2 por ciento del PIB en 1976 a casi un 8 por ciento en 2012 y la manufactura se redujo de 18 por ciento a 12 por ciento (figura 3.4 y figura 3.5). Los cambios en la

FIGURA 3-4: Desglose sectorial del Crecimiento del PIB (en puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

FIGURA 3-5: La cambiante composición del PIB



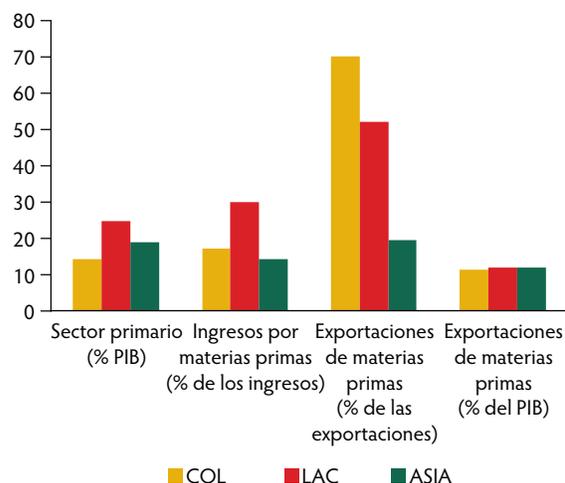
Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

composición de las exportaciones (que se analizan más adelante en esta nota) fueron mucho más significativos.

Mientras que la actividad económica continúa siendo relativamente diversificada, las exportaciones de Colombia se encuentran entre las más dependientes de las materias primas. La intensidad/dependencia en las materias primas se puede analizar a través de diferentes dimensiones (figura 3.6). Teniendo en cuenta el valor añadido como un porcentaje del PIB en el sector primario (agricultura y extractivas), Colombia (con un 14 por ciento) parece ser menos intensiva en materias primas ya sea comparada con LAC (25 por ciento) o las economías de Asia (18 por ciento). Sin embargo, esto cambia cuando se consideran la dependencia fiscal y de las exportaciones. Los ingresos relacionados con las materias primas representan casi el 18 por ciento de los ingresos del Gobierno de Colombia, menos que el promedio de LAC (aproximadamente el 30 por ciento), pero más que el promedio de las economías asiáticas (aproximadamente el 14 por ciento). El porcentaje de las exportaciones de materias primas de Colombia comparadas con el total de las exportaciones (70 por ciento) es el tercero más grande de LAC, detrás de Venezuela y Bolivia, y está muy por encima del promedio regional (51 por

ciento) y el promedio de los países de Asia (19 por ciento). En contraste, las exportaciones de materias primas como porcentaje del PIB (11 por ciento) es mucho menor y en línea con los promedios regionales (11,7 por ciento para LAC y 12,3 por ciento para Asia). Esto se debe principalmente al hecho de que la economía de Colombia está relativamente cerrada en comparación con la de países similares.

FIGURA 3-6: Intensidad/dependencia en las materias primas



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

El desglose del crecimiento y la dinámica de la productividad

El crecimiento económico de Colombia desde la década de los sesenta se basó en gran medida en la acumulación de factores; el crecimiento de la productividad fue casi nulo durante la mayor parte del período, aunque se recuperó en la última década (tabla 3.1). Aunque con muchas reservas, algunos ejercicios de contabilidad del crecimiento pueden proporcionar cierta intuición acerca de los patrones de crecimiento de una economía⁶. Para Colombia, el crecimiento del PIB per cápita desde la década de los sesenta se ha basado principalmente en la acumulación de factores. Del promedio de crecimiento anual de casi 2 por ciento entre 1961 y 2011, la productividad total de los factores (PTF) sólo contribuyó 0.1 puntos porcentuales. La acumulación de capital físico contribuyó 1.4 puntos porcentuales, y el efecto combinado del crecimiento del empleo y la acumulación de capital humano contribuyó otros 2.6 puntos porcentuales. La mayor velocidad de crecimiento de la población compensa en parte la expansión del empleo y del capital humano (-2.1 puntos porcentuales). A partir de la década de los ochenta, el promedio del crecimiento del PIB se redujo a 1,6 por ciento y la contribución de la PTF fue negativa debido en parte al débil desempeño económico de Colombia en la década de los ochenta y finales de los noventa. Finalmente, en la última década (2001–2011), el crecimiento medio del PIB per cápita aumentó a aproximadamente el 2,8 por ciento, con una contribución mayor de la PTF (0.4 puntos porcentuales). Los patrones de acumulación de factores se mantuvieron similares a los de las décadas anteriores, pero la contribución del crecimiento de la población (-1.5 puntos porcentuales) fue mucho menor que la del empleo y el capital humano (2.4 puntos porcentuales).

El crecimiento de la productividad colombiana está en línea con el promedio de LAC, pero es significativamente más bajo que los promedios de las economías de Asia, Estados Unidos y Japón. El crecimiento bajo y a veces incluso negativo de la PTF ha afectado a la mayoría de las economías de

LAC, con la excepción de Panamá. El desempeño regional mejoró en la última década con el auge de otros países de alta productividad, como Perú y Uruguay. Sin embargo, LAC se mantiene muy por debajo de las economías asiáticas de rápido crecimiento. Este grupo creció a una tasa promedio de 4,3 por ciento entre 1961 y 2011, con un crecimiento de la PTF que representó 1.5 puntos porcentuales. Esto corresponde a casi toda la diferencia en el crecimiento del ingreso per cápita entre Colombia y este grupo de países. En el mismo período, los Estados Unidos tuvieron un promedio de crecimiento de la PTF de 0,8 por ciento, mientras que Japón estaba en el 1,8 por ciento.

A pesar de la importancia para el crecimiento de la acumulación de factores, Colombia aún está rezagada con respecto al capital físico, particularmente la infraestructura. Colombia tiene una gran brecha de infraestructura. El país ocupa el lugar 117 de 148 países en cuanto a calidad de la infraestructura,⁷ más de un punto por debajo de la media mundial. Esta brecha es más grande en el sector del transporte, donde Colombia se ubicó muy por debajo de sus similares latinoamericanos y de otras economías emergentes (Perrotti y Sánchez, 2011; WEF, 2012). Tanto la calidad (es decir, los caminos pavimentados como porcentaje del total de carreteras) como la cantidad (es decir, la densidad de carreteras por kilómetro cuadrado) de caminos son bajas (Calderón y Servén, 2010). La longitud de los caminos escalada por territorio es menos de una décima parte del promedio de la OCDE. La longitud de la red ferroviaria también es limitada. Como resultado de la red limitada y los cuellos de botella de los servicios, los costos del transporte de carga interna del país son unos de los más altos del mundo, con importantes consecuencias sobre la competitividad. A pesar de mantener tasas de inversión en carreteras y ferrocarriles por encima del promedio regional, la brecha en infraestructura de transporte de Colombia ha aumentado con el tiempo (OCDE, 2013), lo que sugiere que invertir de manera más eficaz es un desafío crítico para Colombia.

Colombia también está rezagada con respecto al capital humano, en particular, los resultados

TABLA 3-1: Ejercicio de contabilidad del crecimiento

	1961-2011					1981-2011					2001-2011				
	K	L*H	TFP	N(-)	Y p.c.	K	L*H	TFP	N(-)	Y p.c.	K	L*H	TFP	N(-)	Y
Colombia	1,42	2,63	0,07	2,12	1,99	1,43	2,28	-0,31	1,80	1,60	1,49	2,42	0,35	1,51	2,75
ALC	1,39	2,45	0,06	2,05	1,85	1,20	2,38	-0,50	1,76	1,33	1,28	2,12	0,68	1,33	2,75
Brasil	1,54	2,53	0,51	1,97	2,61	1,05	2,63	-1,14	1,55	1,00	0,69	1,38	2,56	0,90	3,73
Bolivia	0,72	2,52	-0,40	2,17	0,67	0,75	2,74	-0,87	2,04	0,58	0,90	2,24	0,33	1,09	2,38
Chile	1,76	2,09	0,15	1,57	2,43	1,74	2,57	0,12	1,40	3,03	0,99	2,37	0,52	1,77	2,12
Costa Rica	1,63	2,91	0,07	2,52	2,09	1,33	2,61	-0,04	2,26	1,64	2,16	2,60	-0,52	1,03	3,21
México	1,42	2,90	-0,36	2,17	1,79	1,12	2,42	-1,16	1,65	0,72	1,77	2,32	0,13	1,70	2,52
Panamá	1,76	2,60	1,29	2,25	3,39	1,59	2,72	0,36	1,95	2,72	1,09	1,73	-0,85	1,26	0,71
Perú	1,26	2,31	-0,08	2,13	1,36	1,18	2,14	-0,43	1,71	1,18	2,06	3,14	1,30	1,72	4,79
Paraguay	1,68	2,87	-0,41	2,42	1,71	1,47	3,10	-1,70	2,32	0,54	1,48	2,05	2,07	1,17	4,44
Uruguay	0,95	1,04	0,24	0,58	1,65	0,83	1,04	0,39	0,48	1,78	1,03	2,55	0,32	1,88	2,02
Venezuela	1,17	2,59	-0,46	2,68	0,61	0,68	1,99	-0,69	2,17	-0,18	0,90	0,91	1,34	0,17	2,98
Asia	2,34	2,51	1,52	1,86	4,50	2,26	2,08	1,46	1,52	4,28	0,75	1,77	0,63	1,73	1,43
China	2,59	2,27	2,77	1,44	6,19	3,04	1,79	4,73	1,02	8,54	1,68	1,75	1,62	1,13	3,92
Hong Kong	2,06	2,91	1,22	1,65	4,54	1,80	1,38	1,60	1,11	3,66	1,15	1,03	1,86	0,44	3,60
Indonesia	1,89	2,25	1,05	1,79	3,40	2,33	2,10	0,71	1,52	3,63	1,84	1,71	1,65	1,16	4,05
Corea	2,87	2,53	1,67	1,36	5,71	2,76	1,79	1,91	0,83	5,64	1,75	1,27	1,01	0,46	3,56
Malasia	2,34	2,99	1,05	2,41	3,97	2,37	2,84	0,45	2,37	3,29	1,52	2,04	0,96	1,90	2,62
Filipinas	1,60	2,51	-0,17	2,52	1,41	1,44	2,22	-0,59	2,26	0,81	1,38	2,00	1,18	1,86	2,70
Singapur	2,51	3,09	1,79	2,25	5,14	2,33	3,06	1,16	2,47	4,08	1,69	3,08	0,64	2,55	2,85
Tailandia	2,29	1,78	2,44	1,83	4,69	1,89	1,88	1,53	1,23	4,08	0,88	2,18	0,98	0,87	3,17
Taiwan	2,89	2,25	1,88	1,52	5,50	2,40	1,66	1,61	0,87	4,80	1,25	1,27	1,29	0,40	3,40
EUA	0,95	1,28	0,82	1,04	2,01	0,80	0,86	1,01	1,00	1,66	0,64	0,31	0,60	0,93	0,61
Japón	1,93	0,69	1,83	0,59	3,86	1,07	0,48	0,48	0,28	1,76	0,31	0,01	0,29	0,06	0,55

Fuente: Cálculos de los autores utilizando Penn World Trade Table 8.0 y OIT.

Nota: K representa capital, L empleo, H capital humano, N población y Y producción.

educativos. La educación juega un papel clave en el desarrollo del capital humano. El gasto total de Colombia en educación como porcentaje del PIB (7,6 por ciento en 2011) es superior al promedio de la OCDE (6,2 por ciento) y al promedio de la mayoría de las economías emergentes (OCDE, 2013). Sin embargo, el gasto por alumno es significativamente menor —15 por ciento del ingreso per cápita frente a 23 por ciento para la OCDE (WDI, 2011). Los resultados generales de educación siguen siendo pobres. Mientras que Colombia ha avanzado en la mejoría y la obtención de educación primaria y secundaria, fue uno de los países más bajos en el PISA 2012, confirmando un rendimiento inferior en relación a su clasificación como país de ingresos medios. Las tasas de matrícula en la enseñanza preescolar y la educación terciaria también se mantienen muy por debajo del promedio de la OCDE e incluso algunos países similares de la región, como Argentina y Chile. Sólo la mitad de los estudiantes de entre 17 y 21 años de edad que han completado la escuela secundaria continuaron a la educación terciaria; entre aquellos que lo hacen, existe un 45 por ciento de deserción, sobre todo durante el primer semestre debido a que no están preparados académicamente (OCDE, 2013). Además de afectar el crecimiento, la formación inadecuada de habilidades tiene consecuencias sociales y de equidad. Individuos con bajas habilidades tienen más probabilidades de estar desempleados o subempleados, con ingresos esperados significativamente más bajos.

Mientras que los resultados del mercado laboral de Colombia mejoraron considerablemente en las últimas décadas, contribuyendo al crecimiento económico global, las tasas de desempleo y subempleo son altas, lo que impide obtener beneficios adicionales de los dividendos demográficos (véase el recuadro 3.1). Siguiendo la tendencia de LAC, las condiciones del mercado laboral en Colombia han mejorado en las últimas tres décadas: la participación laboral se ha más que duplicado, mientras que la tasa de desempleo urbano se ha reducido a un solo dígito. A pesar de estos avances, las tasas de desempleo e informalidad en Colombia siguen siendo unas de las más altas de la región, con la mitad de las personas

empleadas trabajando de manera informal en labores de baja productividad. Hasta el momento, estos resultados han impedido que Colombia tome ventaja de sus dividendos demográficos (disminución de las tasas de dependencia). Abordarlos ayudaría a acelerar el crecimiento económico y la convergencia durante los restantes 10 a 15 años de vigencia de esta ventana demográfica favorable.

Históricamente, muchos factores han contribuido al lento incremento de la productividad en Colombia, incluyendo especialmente los bajos niveles de innovación. En primer lugar, los bajos niveles de capital humano de Colombia tienen implicaciones para la productividad. Aquellos con poca o ninguna educación son empleados principalmente en actividades menos productivas en el sector informal. Además, la educación de calidad ayuda a desarrollar habilidades avanzadas que son cruciales para la asimilación de nuevas tecnologías y la innovación constante. De hecho, las tasas de innovación son bajas y las prácticas de gestión de Colombia se encuentran entre las peores de la región.⁸ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Innovación IV (2007–08), sólo el 11,8 por ciento de las empresas colombianas con más de 10 trabajadores innovan en productos o procesos, comparado con el 30 por ciento en promedio para los países en su mismo nivel de desarrollo. Con un 0,18 por ciento en 2011, el gasto nacional en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB es más o menos la mitad de la tasa esperada para un país en el nivel de desarrollo de Colombia. En segundo lugar, Colombia se mantuvo relativamente cerrada hasta principios de 1990. La literatura económica ha identificado los derrames de productividad positivos derivados de competir con, comprar de, vender a y recibir inversión de las empresas extranjeras. Al limitar el comercio y la inversión durante décadas, Colombia ha restringido las oportunidades para la adopción de tecnología. De hecho, las mejoras de Colombia en el crecimiento de la PTF coinciden con un esfuerzo continuo para abrir la economía.⁹ Finalmente, décadas de conflicto armado han tenido consecuencias importantes para la actividad económica y las disparidades regionales (que se examinan con más detalle en la siguiente sección). El conflicto impone altos costos directos

RECUADRO 3-1: Dinámicas demográficas recientes y del mercado laboral

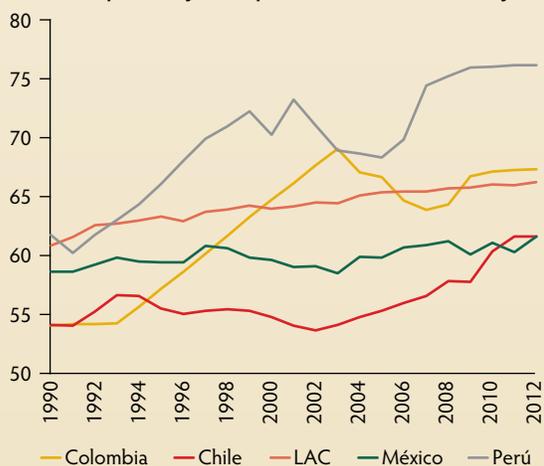
Las condiciones del mercado laboral han mejorado considerablemente en los últimos años: sin embargo, la tasa de desempleo sigue siendo alta comparada con los estándares de la OCDE y de LAC, y la creación de empleos formales sigue estando limitada por los altos costos laborales. Siguiendo la tendencia de LAC, el mercado laboral colombiano ha mejorado en las últimas tres décadas: la participación laboral se ha más que duplicado, mientras que la tasa de desempleo urbano se ha reducido a un solo dígito. A pesar de estos avances, la tasa de desempleo en Colombia se mantiene entre las más altas (seguida sólo de Barbados, Jamaica y Bahamas), así como por encima del promedio de la OCDE de la región. Además, la mitad de las personas empleadas trabajan en el sector informal que, en su mayoría, es de baja productividad.

Colombia se encuentra actualmente bajo un “dividendo demográfico” que representa una ventana de oportunidad para aumentar los niveles de vida. Entre 1960 y 2000, el país ha completado la transición desde una sociedad mayoritariamente rural y agraria a una predominantemente urbana industrial, con bajas tasas de fecundidad y mortalidad. Durante este período, el perfil de edad del país pasó de una alta concentración de jóvenes (más del 63 por ciento de la población era menor de 25 años en 1960) a uno más equilibrado (47 por ciento de la población era menor de 25 años en 2010). Como resultado, la fuerza de trabajo creció temporalmente de manera más rápida que la población dependiente de ella. Períodos con tasas decrecientes de dependencia son conocidas como ventana demográfica o ventana de oportunidades. Durante este período, la proporción de ahorradores netos relativa a los consumidores netos tienden a aumentar, lo que libera recursos para la inversión en el desarrollo económico. La tasa de dependencia de la población en edad de trabajar se redujo del 74 por ciento en 1984 a 60 por ciento en 2000 (figuras abajo). Se espera que las tasas de dependencia continúen disminuyendo hasta 2025–2030, cuando la ventana de oportunidad demográfica de Colombia se comenzará a cerrar.

Las mujeres han impulsado el aumento de la participación laboral, y la composición de la fuerza de trabajo se ha desplazado hacia los trabajadores con niveles educativos más altos. Entre 1984 y 2013, la participación en la fuerza laboral aumentó del 54 al 67 por ciento. La participación femenina casi se duplicó desde 1984, lo que explica la mayor parte de esta tendencia. Mientras tanto, el grupo de entre 25 a 55 años de edad fue el que más aumentó. Por otra parte, la participación laboral de los

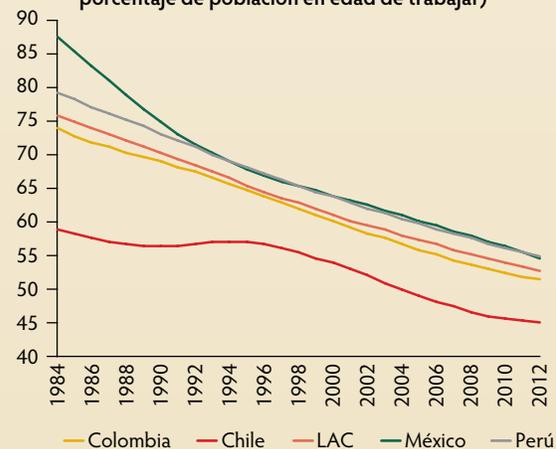
TASA DE PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA LABORAL

(como porcentaje de la población en edad de trabajar)



RELACIÓN DE DEPENDENCIA

(población no en edad de trabajar como porcentaje de población en edad de trabajar)



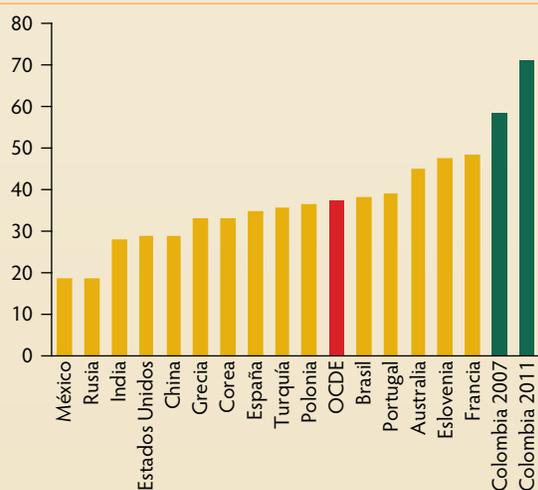
(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3-1: Dinámicas demográficas recientes y del mercado laboral (continuación)

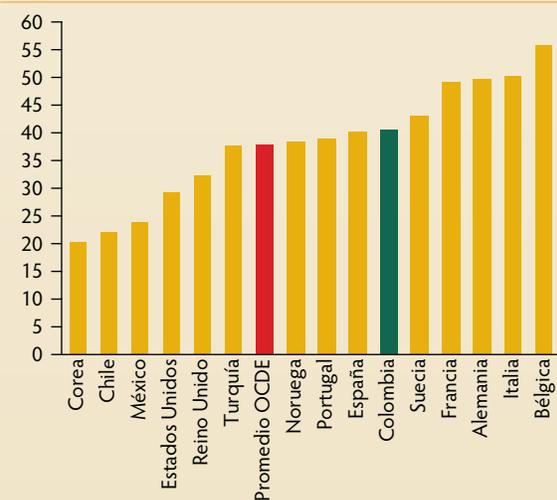
colombianos con más de 12 años de educación aumentó 8.7 por ciento entre 1991 y 2012, en comparación con un aumento de 4.9 por ciento para los que tienen menos de 12 años de educación.

El desempleo nacional fluctuó significativamente durante las últimas tres décadas, pero ha ido disminuyendo de manera constante desde la crisis mundial de 2008. La tasa nacional de desempleo se disparó en la segunda mitad de la década de los noventa, alcanzando su máximo histórico en medio de la recesión de 1998. Después de este episodio, la tasa siguió cayendo hasta la crisis económica mundial de 2008, cuando subió de nuevo al 12 por ciento. Desde entonces, el desempleo se redujo a 9,6 por ciento en 2013. El desempleo de las mujeres se redujo de un máximo histórico de 24 por ciento en 2000 a 14 por ciento en 2013, mientras que el de los hombres se redujo de 17 por ciento a 8 por ciento en el período. Las dinámicas del desempleo difieren considerablemente entre ciudades. Bogotá observó un descenso del 18 por ciento en 2001 al 9 por ciento en 2013; el descenso fue más modesto en Cali, del 18 al 14 por ciento. Por último, las oportunidades de empleo son consistentemente mejores para los trabajadores educados de las zonas urbanas a lo largo de todo el período.

A pesar del aumento de los salarios, la amplia dispersión salarial persiste entre los trabajadores formales con educación y los informales no educados. El tamaño del sector informal nacional se ha mantenido por encima del 40 por ciento desde 1984. Por otra parte, los ingresos relativos de los trabajadores informales han disminuido, lo que refleja la baja productividad de la fuerza laboral colombiana. La organización institucional de Colombia llevó a un aumento real del 21 por ciento del salario mínimo entre 1998 y 2010. Sin embargo, dos tercios de los trabajadores del sector informal ganan menos que el salario mínimo. Este hecho se ve agravado por las diferencias en educación y habilidades. Dado el alto salario mínimo, los trabajadores formales tienden a ser educados y disfrutar de protección legal y buenas condiciones laborales, mientras que los trabajadores informales tienden a ser menos educados y son sujetos a empleos de menor calidad.

RELACIÓN ENTRE EL SALARIO MÍNIMO Y EL SALARIO PROMEDIO

Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2013 – © OECD 2013.

COSTOS LABORALES NO SALARIALES COMO PORCENTAJE DE LOS COSTOS LABORALES TOTALES

Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2013 – © OECD 2013.

(continúa en la página siguiente)

RECUADRO 3-1: Dinámicas demográficas recientes y del mercado laboral (continuación)

Varias investigaciones apuntan a las regulaciones laborales restrictivas, en particular el alto salario mínimo y los costos no laborales, como la causa principal de esta segmentación en el mercado laboral. En 2011, el salario mínimo de Colombia se situó en el 71 por ciento del salario promedio, frente al 58 por ciento en 2007 y es uno de los más altos del mundo (figura arriba, a la izquierda).^a Las diferencias regionales en los ingresos son altas, y el salario mínimo nacional uniforme es igual o superior a la mediana de ingresos fuera de la capital. Los altos costos laborales no salariales agravan los efectos del salario mínimo sobre el empleo formal. Con una cifra del 82 por ciento de los salarios (formales e informales), estos costos son altos para los estándares de la OCDE (figura arriba, a la derecha) lo que contribuye a la alta informalidad, sobre todo en las regiones más pobres del país.

Aunque la reforma fiscal de 2012 redujo los costos laborales no salariales, aún existe un gran espacio para la creación de los incentivos adecuados para aumentar el empleo formal y concretar los beneficios del bono demográfico de Colombia. El Gobierno se ha encaminado recientemente a abordar los impedimentos a la creación de empleo formal. En su reforma fiscal de 2012, los impuestos a la nómina se redujeron de 29,5 por ciento a 16 por ciento para los empleados con sueldos inferiores a 10 salarios mínimos (comprendiendo al grueso de los empleados). Según estimaciones oficiales, esta reducción podría crear entre 400 000 y 1 millón de nuevos puestos de trabajo en el sector formal. No obstante, el país aún podría hacer más para reducir los costos laborales, mejorar la creación de empleos y mejorar la convergencia entre trabajadores y empresas.

^a El salario es determinado por un proceso de *negociación* tripartita al final del año y es contra la ley disminuirlo.

e indirectos, lo que dificulta la inversión en activos físicos, la destrucción de capital humano (lesiones y muertes) y la creación de distorsiones que afectan la productividad en general, tales como la violación de los derechos de propiedad, las interrupciones y las afectaciones a los servicios públicos e instituciones. Las pérdidas estimadas de crecimiento asociadas con los conflictos van desde el 0,6 por ciento a 1.77 puntos porcentuales al año¹⁰

El crecimiento de la productividad fue desigual entre los distintos sectores económicos y fue en gran parte influenciado por la reasignación laboral a través de los sectores. Un ejercicio alternativo de desglose del crecimiento puede ayudar a ilustrar la productividad laboral y la dinámica de reasignación de la mano de obra a través de todos los sectores (tabla 3.2).¹¹ El aumento de la productividad laboral, medida por el valor añadido por trabajador, representó el 63 por ciento del crecimiento de la producción general per cápita entre 2001 y 2013 (1.8 puntos

porcentuales de la tasa de crecimiento anual del 3 por ciento); los cambios en la tasa de empleo (21 por ciento) y la fuerza de trabajo como una parte del total de la población (16 por ciento) representan el porcentaje restante. La productividad y las ganancias laborales se pueden desglosar en (i) cambios en la productividad laboral en el mismo sector y el empleo y (ii) la reasignación laboral a través de todos los sectores, mientras que las ganancias de empleo pueden desglosarse por sector. En Colombia, el primer componente de la productividad laboral representó el 60 por ciento de las ganancias (37 por ciento del crecimiento total) y el segundo representó el 40 por ciento restante (26 por ciento del crecimiento total). En casi todos los sectores, las ganancias en la productividad intrasectorial contribuyeron al agregado de ganancias de productividad. La excepción fue en los servicios financieros, donde el empleo creció más rápido que el valor añadido del sector. Los impactos de la reasignación laboral varían entre los distintos sectores. Por ejemplo, los movimientos

TABLA 3-2: Desglose del crecimiento: contribución al crecimiento total en valor agregado per cápita, Colombia 2001–2013 (%)

	Contribution of changes in Employment (%)	Contribution of within sector changes in output per worker (%)	Contributions of Inter-sectoral Shifts (%)	Total (%)
<i>Contribuciones sectoriales</i>				
Agricultura	-7,07	4,63	6,52	4,07
Minería e hidrocarburos	0,38	5,88	1,14	7,41
Manufactura	-0,75	5,63	-0,27	4,61
Electricidad, gas y agua	0,21	0,23	0,78	1,22
Construcción	4,67	6,56	0,75	11,98
Comercio, restaurantes y hoteles	9,90	7,75	-2,15	15,49
Transporte y comunicaciones	6,32	3,07	0,13	9,52
Servicios financieros e inmobiliarios	9,96	-10,51	18,44	17,89
Servicios comunitarios, sociales y personales	-2,39	13,52	1,00	12,13
Cambio en capital por trabajador		24,85		
Productividad factorial total		11,91		
<i>Sub-totales</i>	21,23	36,76	26,33	84,31
Componente demográfico				15,69
<i>Total</i>				100,00
Cambio porcentual anualizado en valor agregado per cápita 2001–2013				3,08

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de DANE.

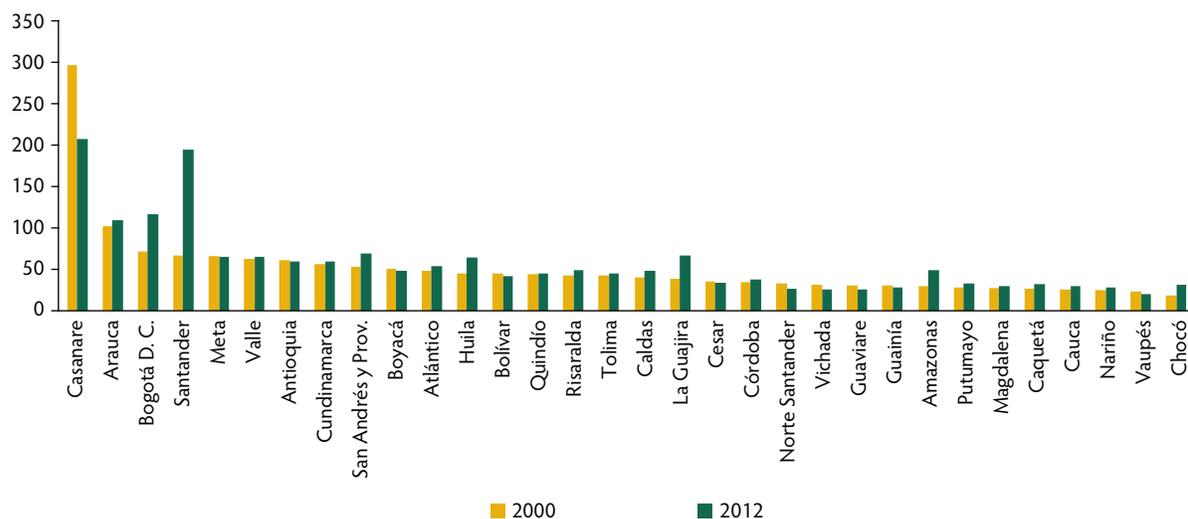
laborales hacia afuera de la agricultura, un sector con relativamente baja productividad laboral, contribuyeron positivamente al crecimiento general de la productividad. Al mismo tiempo, los movimientos laborales hacia afuera de la industria manufacturera, un sector de alta productividad, tuvieron un impacto negativo sobre la productividad agregada. Movimientos laborales hacia el comercio, un sector de baja productividad, disminuyeron la productividad agregada, mientras que los grandes cambios hacia el empleo en los servicios financieros, un sector altamente productivo, tuvieron el mayor impacto positivo en la productividad agregada.

El crecimiento a nivel regional

El desempeño en el crecimiento de Colombia contribuyó a una pequeña reducción de las disparidades de ingresos per cápita, pero las diferencias en los niveles de vida siguen siendo importantes. El ingreso per cápita en la mayoría de los estados

aumentó en relación con el punto de referencia de Bogotá, con las mayores ganancias en los estados con menor ingreso relativo (figura 3.7). Los investigadores observan una leve convergencia¹² durante la década de 2000.¹³ Sin embargo, las diferencias en el ingreso per cápita entre las regiones de Colombia continúan siendo grandes en comparación con las diferencias regionales en las economías de la OCDE (OCDE, 2013). La mayor parte de la brecha del PIB per cápita de las regiones con respecto a Bogotá se debe a la baja productividad laboral. Esta dispersión en todos los departamentos se ha mantenido casi constante durante la última década. La principal excepción han sido las zonas productoras de materias primas, en las que han surgido sectores de materias primas altamente productivos, que sin embargo han creado pocos empleos.

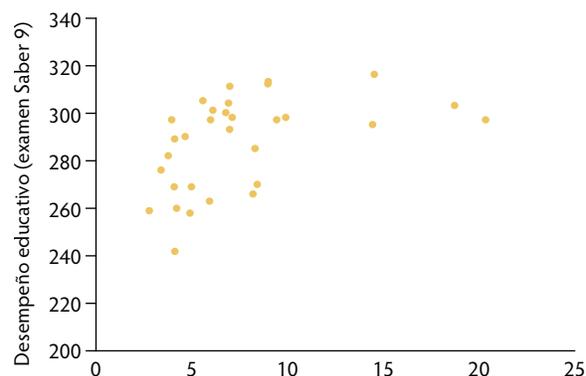
Las regiones con baja productividad sufren los mismos cuellos de botella que explican el rezago

FIGURA 3-7: Ingreso per cápita como % de Bogotá

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos DANE.

de Colombia con respecto a Asia y los países de altos ingresos. Además de la violencia, que ha sido especialmente intensa en las regiones pobres, el escaso acceso a la educación y el rendimiento mediocre de los estudiantes han sido identificados como los principales cuellos de botella que obstaculizan el crecimiento del PIB per cápita y la productividad regional.¹⁴ (figura 3.8). Además de la educación tradicional, estas regiones están rezagadas en la formación empresarial impartida

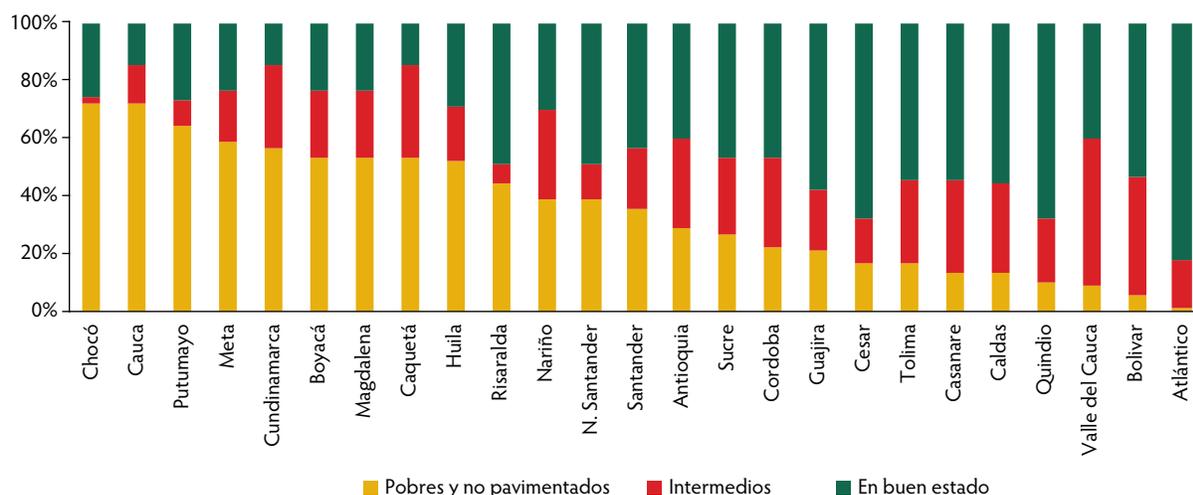
durante la educación secundaria, terciaria y continua (OCDE, 2012b). Por otra parte, la calidad de la infraestructura de transporte es muy diferente en las distintas regiones (figura 3.9). Altas discrepancias regionales en la calidad de las carreteras sugieren oportunidades significativas para aumentar la competitividad con la mera rehabilitación y mantenimiento de caminos existentes en las regiones de bajo rendimiento (Ramírez y Parra-Peña, 2010). Estas diferencias se reflejan en el Índice de Competitividad Departamental, que mide los servicios básicos, la eficiencia, la sofisticación y la innovación. El índice está estrechamente correlacionado con el ingreso per cápita, a excepción de las regiones productoras de petróleo.

FIGURA 3-8: Educación e ingresos en todos los departamentos, 2010

Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2013 - © OECD 2013

Históricamente, las instituciones también han desempeñado un papel en las disparidades del ingreso per cápita entre regiones, pero si las recientes reformas son implementadas correctamente podrían ayudar a aliviar este problema. La Constitución de 1991 buscó promover el gasto regional, pero no logró reducir las desigualdades. Las autoridades subnacionales empezaron a recibir mucho más recursos públicos (especialmente los vinculados con la producción de petróleo), pero su capacidad para gestionarlos e invertirlos de manera efectiva no se

FIGURA 3-9: Calidad de los caminos a nivel de Departamento, 2009



Fuente: OECD Economic Surveys: Colombia 2013 - © OECD 2013.

incrementó. Como resultado, las vastas regalías por la extracción de recursos naturales han sido ineficaces (Olivera y Perry, 2009) o mal utilizadas. Entre 2000 y 2012, cerca de un tercio de las sanciones en la administración pública (nacional y subnacional) se aplicaron a los alcaldes y concejales locales (OCDE, 2013). Se espera que la reforma de 2011 a las regalías alivie este problema. Su objetivo es distribuir los ingresos de manera más equitativa entre las regiones, donde las cuotas asignadas directamente a las regiones productoras de materias primas se redujeron de 80 por ciento antes de 2011 a 10 por ciento después de 2014. La mayor parte de los recursos se destinarán a proyectos de infraestructura (40 por ciento) y a un fondo para la ciencia, la innovación y la tecnología (10 por ciento). De hecho, los ingresos no tributarios y las transferencias parecen estar asociados negativamente con el crecimiento del ingreso per cápita a nivel departamental. Basándose en el modelo anterior a la reforma, las regalías también se asocian negativamente con el crecimiento; en cambio, cuando la reforma es tomada en cuenta, las regalías se asocian positivamente con el crecimiento regional (tabla 3.3, basada en López-Calva et al., 2013), es decir, se espera que se conviertan en un factor de convergencia. Vale la pena tener en cuenta que los riesgos potenciales para su implementación, como por ejemplo, la capacidad de diseñar, seleccionar y

ejecutar proyectos de infraestructura e innovación, no están considerados en estas estimaciones.

Mientras que el ingreso per cápita entre regiones sugiere un lento proceso de convergencia, las diferencias en las tasas de pobreza y acceso a los servicios son obstinadamente persistentes. Las tasas de pobreza moderada y extrema de Colombia (pobreza monetaria) han disminuido significativamente durante la década. Sin embargo, las regiones que ya tenían tasas más bajas de pobreza tuvieron una reducción de la pobreza más grande que las regiones con mayores índices de pobreza (figura 3.10). Como resultado, se mantuvieron las diferencias entre las regiones y, en algunos casos, incluso se ampliaron. Un patrón similar surge cuando se toma en cuenta la pobreza multidimensional. Este indicador refleja el acceso a los servicios públicos esenciales. Mientras que el indicador sólo está disponible para los últimos años, sugiere pocos cambios en las disparidades regionales.

Los cambios estructurales en el comercio internacional

El comercio internacional como proporción del PIB ha aumentado de manera constante, pasando del 21 por ciento a principios de los setenta a 32 por ciento en 2012, pero Colombia sigue estando entre

TABLA 3-3: Regalías y convergencia regional

	Efectos fijos estimados de la convergencia condicional, 2012–2016	
	Sin reforma (1)	Con reforma (2)
Ingreso real en $t-1$	-0,02366*** (0,00412)	-0,03444*** (0,00063)
Impuestos en $t-1$	0,02081*** (0,00255)	0,01046*** (0,00037)
Ingresos no tributarios en $t-1$	0,00043 (0,00091)	0,00040*** (0,00011)
Regalías en $t-1$	-0,00015** (0,00007)	0,00119*** (0,00004)
Transferencias en $t-1$	-0,03518*** (0,00362)	-0,03151*** (0,00047)
Constante	0,59363*** (0,04808)	0,82186*** (0,00845)
R-al cuadrado	0,716	0,983
Número de observaciones	154	154

Fuente: López-Calva, Castela y Enamorado, 2013.

Notas: Variable dependiente: Tasa de crecimiento, Ingreso per cápita; Efectos fijos estimados ponderados por el tamaño de la población; Errores Estándares Robustos entre paréntesis; Todos los valores monetarios están expresados en logs y en términos reales 2005; *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

las economías más cerradas de LAC. Entre 1980 y 2012, las exportaciones de bienes aumentaron de 7,6 por ciento a casi el 16 por ciento del PIB, mientras que las importaciones de bienes aumentaron

de 13,5 por ciento a 16 por ciento del PIB. A pesar del aumento, el comercio de Colombia como porcentaje del PIB sigue siendo inferior al promedio de LAC (39 por ciento) y muy inferior al promedio

FIGURA 3-10: Evolución de los índices de pobreza

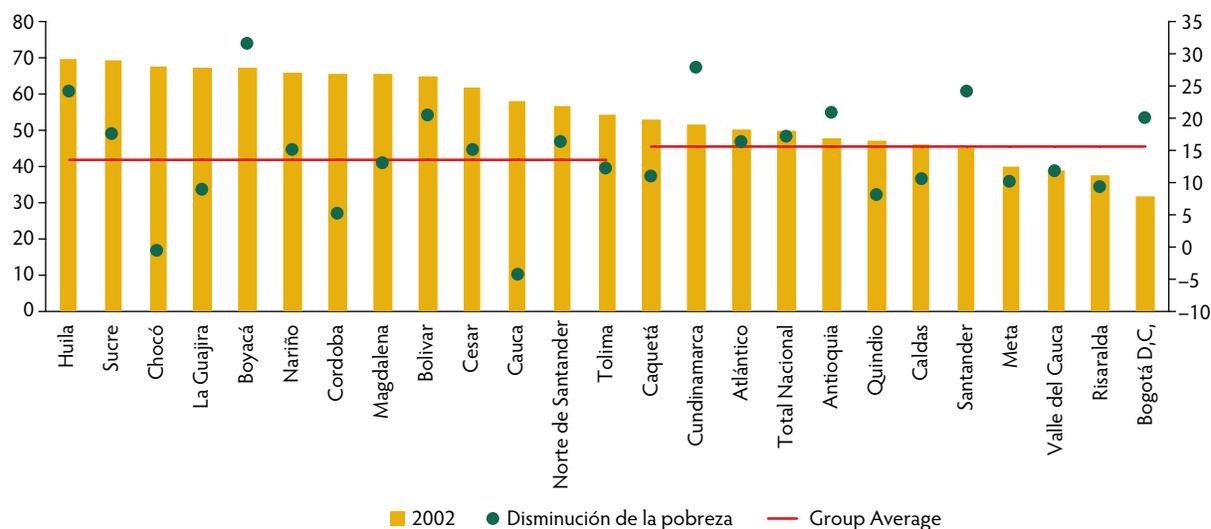
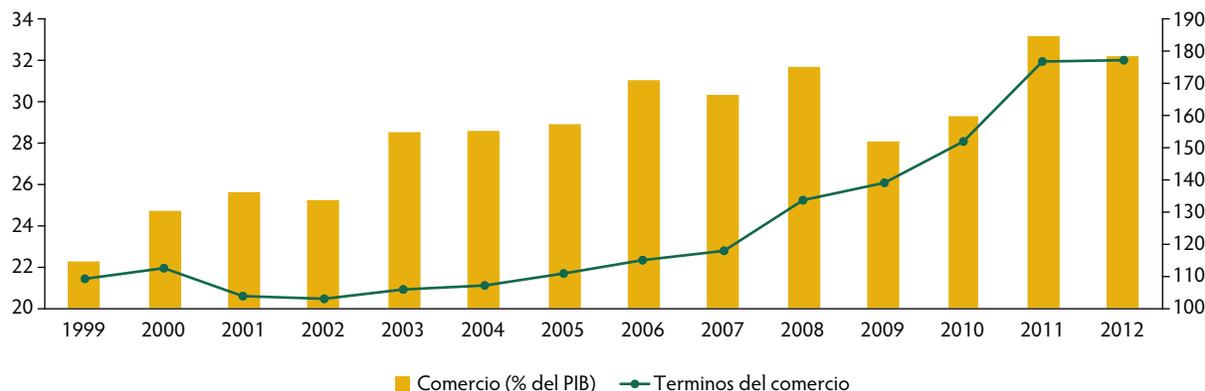


FIGURA 3-11: Dinámica reciente del comercio

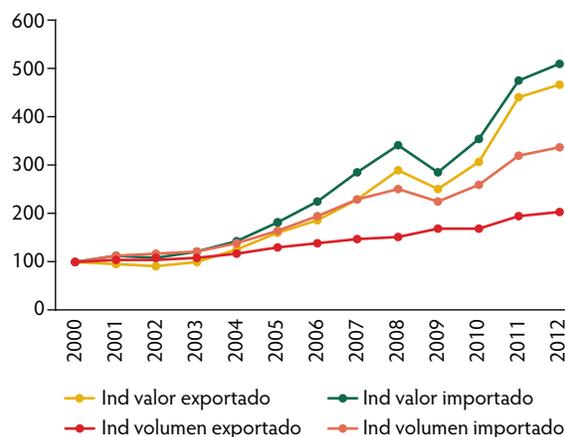


Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

de las economías asiáticas de rápido crecimiento (75 por ciento). En LAC, Colombia es la segunda economía más cerrada, después de Brasil (21 por ciento del PIB).

El crecimiento del comercio, y en particular el crecimiento de las exportaciones, en la última década se ha beneficiado de manera significativa de los elevados precios de las materias primas. El valor de las exportaciones de Colombia creció un promedio de 13,6 por ciento al año durante la década pasada. Este crecimiento fue impulsado en gran medida por el aumento en los precios internacionales de los principales productos de exportación de Colombia. Cuando se mide por volumen, el crecimiento de las exportaciones cayó a un promedio de 6 por ciento al año (figura 3.12). Para las importaciones, esta diferencia fue del 14 por ciento de crecimiento en valor y 10,6 de crecimiento en volumen, exponiendo aún más a la balanza externa de Colombia a las fluctuaciones de los precios de las materias primas. Sin embargo, los precios favorables ayudaron a elevar las exportaciones de Colombia como porcentaje del total mundial de 0,2 por ciento en 2002 a casi un 0,4 por ciento en 2012. Este efecto es impulsado casi en su totalidad por las actividades extractivas. Excluyendo las exportaciones extractivas, las exportaciones de Colombia se mantienen casi constantes como proporción de las exportaciones mundiales (figura 3.13).

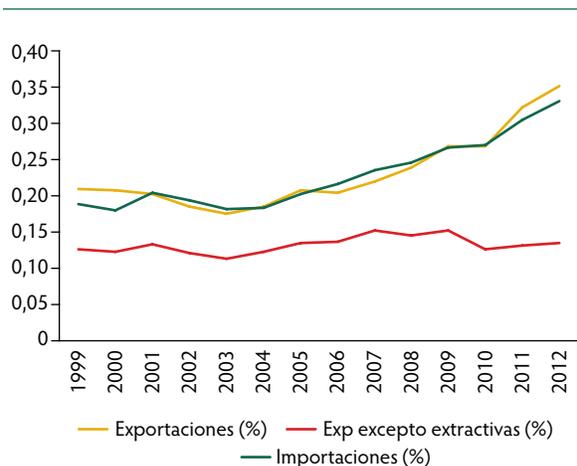
FIGURA 3-12: Valor vs. volúmenes de las exportaciones



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

La expansión de las exportaciones se ha asociado con una participación cada vez mayor de productos de la extracción y una alta concentración de la canasta exportadora de Colombia. Colombia experimentó cambios significativos en la composición de las exportaciones durante la década pasada. A mediados de la década de los noventa, los bienes manufacturados representaron la mayor parte de las exportaciones (62 por ciento), seguidos por los extractivos (28 por ciento) y la agricultura (10 por ciento). Para 2012–2013, los papeles se han invertido, con las exportaciones extractivas

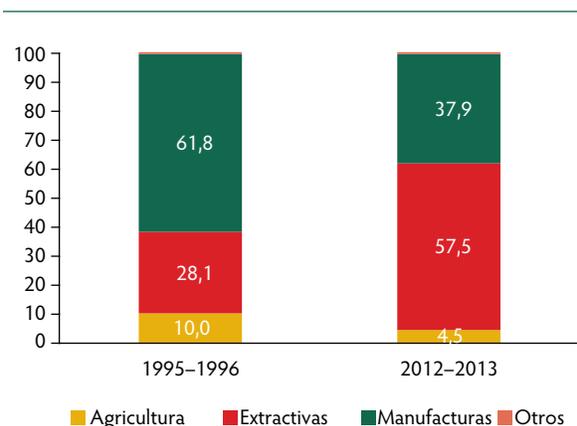
FIGURA 3-13: Participación de Colombia en las exportaciones e importaciones mundiales (%)



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

representando el 58 por ciento, en tanto que la participación de la industria manufacturera (38 por ciento) y de la agricultura (4,5 por ciento) cayó significativamente (figura 3.14). Mientras que los altos precios del petróleo y la minería representan una gran parte de este cambio, otros factores también estaban en juego. Por ejemplo, la crisis económica en Venezuela, uno de los principales destinos de los productos manufacturados de Colombia, contribuyó a un débil desempeño de este sector.

FIGURA 3-14: Cambios en la composición de las exportaciones

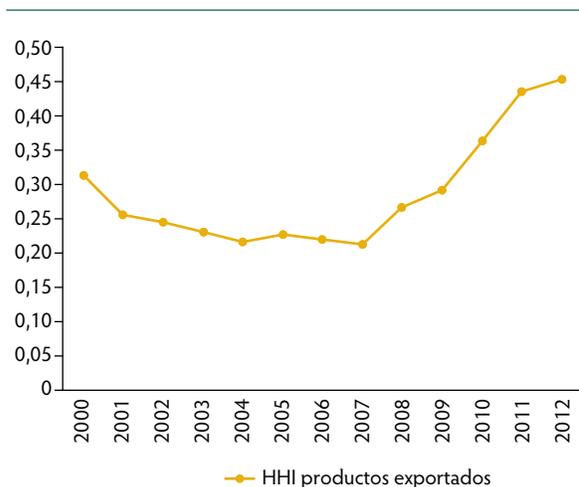


Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

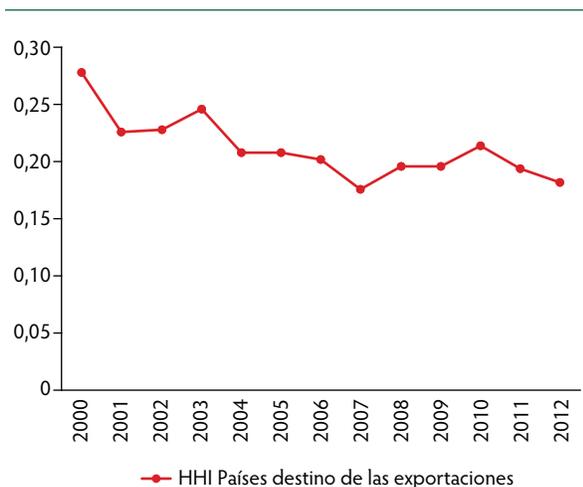
Los cambios en la estructura y composición de las exportaciones condujeron a un nivel mucho más alto de la concentración¹⁵ en la canasta exportadora de Colombia (figura 3.15).

En cuanto a los destinos de exportación, Colombia está **más diversificada** que a principios de la década. Nuevos países se presentan ahora como socios importantes de destino. Por ejemplo, China no figuraba entre los 20 principales destinos de las exportaciones a principios de la década; ahora, es el tercer mayor consumidor de los productos de Colombia. México también ganó importancia como destino de las exportaciones. En contraste, Venezuela, el tercer mayor destino al comienzo de la década, se encuentra ahora en la posición número 10. En general, estos cambios han permitido que las exportaciones colombianas estén menos concentradas¹⁶ con respecto a los mercados de destino (figura 3.16). Los cambios en los mercados de destino están asociados con el cambio en la composición de las exportaciones. Los nuevos socios son importadores netos de materias primas y exportadores manufactureros netos, mientras que los ocios antiguos como Venezuela son importadores netos de productos manufacturados.

FIGURA 3-15: Concentración de la canasta de exportaciones



Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

FIGURA 3-16: Concentración de los destinos de exportación

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos de WDI y FMI.

Implicaciones y riesgos macro

El auge de los recursos de Colombia ha sido una bendición en muchas dimensiones, pero plantea retos para la política social y económica. El auge ha impulsado la inversión extranjera, el crecimiento económico y los ingresos del Gobierno. Sin embargo, los cambios en términos de comercio y los flujos de capital relacionados han contribuido a la apreciación del tipo de cambio, lo que socava la competitividad de otros sectores. Como se discutió previamente, las ventas de combustible aumentaron a casi dos tercios de las exportaciones totales, mientras que la participación de las manufacturas en las exportaciones totales de mercancías se redujo significativamente. Además, las actividades extractivas son a menudo altamente intensivas en capital, no crean muchos puestos de trabajo y generan grandes ganancias, lo que puede perjudicar a la distribución del ingreso. Por último, el porcentaje relativamente elevado de las actividades extractivas en el comercio y los ingresos del gobierno aumenta la exposición macroeconómica a las fluctuaciones de precios y la volatilidad económica global.¹⁷ Los ingresos volátiles y el gasto pro-cíclico asociado podrían tener costos reales para el crecimiento.

La producción de materias primas y la abundancia de recursos naturales no impiden necesariamente el crecimiento. El aumento de los ingresos por exportación de petróleo trae ciertas oportunidades para Colombia porque, si son bien administrados, podrían servir como una fuente de financiamiento para el desarrollo económico. Noruega, Chile, Botswana, Indonesia, Malasia y Tailandia son ejemplos de países ricos en recursos naturales que realizaron una buena gestión de sus recursos y lograron altas tasas de crecimiento, diversificando sus economías más allá de las materias primas. En contraste, muchos países ricos en materias primas se están rezagando en el desarrollo, apoyando la idea de que una “maldición” puede surgir si los recursos son mal administrados. Ejemplos en este grupo podrían incluir a Nigeria, Venezuela y Argelia.

Uno de los desafíos potenciales asociados a los grandes auges de las materias primas es la “enfermedad holandesa”. Los recursos naturales generan grandes beneficios (rentas económicas) en lugares donde son abundantes, es decir, en los que se pueden producir a un costo marginal por debajo de los niveles que prevalecen en otras partes. Esto tiene dos efectos importantes sobre los incentivos relativos de la economía. En primer lugar, en la medida en que cierto recurso se exporta, la entrada de divisas aprecia el tipo de cambio real, es decir, se eleva el precio de los bienes no negociables en relación con los bienes negociables. En segundo lugar, aumenta la rentabilidad de la producción del recurso en relación con otros bienes negociables. Ambos efectos reducen el incentivo para invertir en la producción de otros bienes negociables, lo que resulta en una estructura de producción y exportación dominada por el recurso.

La dinámica económica reciente de Colombia indica algunos síntomas iniciales consistentes con la enfermedad holandesa, pero es demasiado pronto para sacar conclusiones. Durante la última década, la tasa de cambio real de Colombia se ha apreciado en casi un 40 por ciento *vis-à-vis* sus socios comerciales.¹⁸ Esto ha hecho que los productos de exportación del país sean más caros para los extranjeros, disminuyendo la competitividad internacional de

los productos colombianos con altas elasticidades de precio, tales como los productos manufacturados. De hecho, las exportaciones de manufacturas disminuyeron como porcentaje de las exportaciones totales y la producción global ha estado floja. El tipo de cambio fuerte también redujo los costos domésticos de las importaciones y Colombia ha tenido saldos ligeramente negativos en su balanza comercial y su cuenta corriente. En particular, el déficit en cuenta corriente no ha sido positivo en un solo trimestre desde 2001 (véase la figura 3.2). Si bien estos hechos son consistentes con la enfermedad holandesa, es importante ser prudentes ya que otros factores podrían estar involucrados. En el caso del desempeño de las manufacturas, factores tales como la crisis de Venezuela y la competencia de China parecen haber sido mucho más importantes que la apreciación del tipo de cambio (Griffin, 2014). Los productos manufacturados también podrían haber sido afectados por una menor demanda externa de los socios de altos ingresos, como Estados Unidos y Europa.

Una gran parte del déficit en cuenta corriente se financia con flujos abundantes de IED, que han permanecido relativamente estables en el tiempo.¹⁹ Sin embargo, los flujos de IED pueden representar un reto; por ejemplo, Colombia recibe una cantidad considerable de la IED en el sector de las materias primas, que suele ser propenso a la reversión repentina de los flujos de capital (ver figura 3.3). Por esta razón, el déficit en cuenta corriente podría crear algunas presiones en el mediano plazo si los flujos de inversión se revirtieran, especialmente en las reservas oficiales, mismas que son bajas en comparación con otras economías emergentes ricas en recursos.²⁰ El recuadro 3.2 discute las repercusiones potenciales para Colombia de una caída repentina en los precios del petróleo. A más largo plazo, la existencia de un déficit estructural en la cuenta corriente implica que será pagado en el futuro. La capacidad de hacerlo dependerá de mantener el crecimiento y competitividad de las exportaciones.

Además de los precios externos, los auges de las materias primas dependen de la capacidad de

producción interna. Aunque es probable que continúe el auge de las materias primas, una gran incertidumbre rodea a su duración e intensidad. Se estima que las reservas probadas de petróleo y gas de Colombia durarán entre siete y ocho años. Se espera que la producción de petróleo llegue a un máximo de 1.14 millones de barriles por día en 2018 y luego disminuya lentamente a menos de 0.8 millones de barriles diarios en 2035. La vida prevista para los recursos en materias primas de Colombia es, sin embargo, difícil de estimar debido a que la exploración en gran parte del país apenas ha comenzado. La incertidumbre acerca de los futuros descubrimientos es grande. Del mismo modo, las previsiones para los precios de las materias primas y los términos de intercambio tienen amplios márgenes de error. Mientras que los precios de las materias primas pueden disminuir a medida que surjan nuevas fuentes de suministro, sus niveles bien pueden seguir siendo relativamente altos con base en una creciente demanda de Asia.

Una sólida gestión y reformas fiscales han ayudado a aumentar la resiliencia general de Colombia a los choques, pero la cuenta fiscal sigue expuesta a una caída repentina de los precios del petróleo. Colombia ha llevado a cabo reformas importantes en la última década, incluyendo dos reformas fiscales integrales que ayudaron a aumentar los ingresos no petroleros, así como una regla fiscal de consolidación y un marco fiscal de mediano plazo que reduce gradualmente el déficit estructural a un 1 por ciento del PIB en 2020. La regla blindó a la meta fiscal del Gobierno de las fluctuaciones del precio del petróleo y determinó que una parte de los ahorros en los ciclos favorables debe ser dedicada a un fondo petrolero soberano. La buena gestión también condujo a una reducción de la deuda del gobierno central de 45 por ciento del PIB en 2003 a 37 por ciento en 2013, reduciendo así los riesgos fiscales. Sin embargo, una fuerte caída en los precios del petróleo podría afectar temporalmente los resultados fiscales ya que los ingresos relacionados con el petróleo representan el 16 por ciento del total de ingresos del gobierno central. Un descenso de US\$10 en el

RECUADRO 3-2: ¿Qué tan vulnerable es el sector externo de Colombia a las fluctuaciones del precio del petróleo?

La alta dependencia de Colombia de las exportaciones petroleras –aproximadamente dos tercios de las exportaciones son de combustible– y su déficit persistente en cuenta corriente plantean interrogantes sobre la vulnerabilidad del sector externo a las fluctuaciones del precio del petróleo. Los movimientos en los precios del petróleo son sustanciales: en los últimos 20 años, disminuciones anuales de 60 por ciento y descensos mensuales de 20 por ciento no eran infrecuentes.^a Para nuestro análisis, suponemos una disminución anual de los precios de un tercio.^b Teniendo en cuenta exportaciones petroleras netas estimadas de 240 millones de barriles por año^c y un precio del petróleo de US\$100 por barril, una disminución de un tercio podría traducirse potencialmente en una pérdida de US\$8000 millones en los ingresos por exportación. El déficit actual en cuenta corriente de US\$12 000 millones se incrementaría en dos tercios.

Sin embargo, este cálculo básico deja de lado que la demanda externa no responde a los cambios en los precios del petróleo. A menudo se dice que la demanda de petróleo es bastante inelástica, pero ciertamente esta hipótesis es demasiado restrictiva. Para una mejor evaluación de las vulnerabilidades de la cuenta corriente de Colombia a una crisis en los precios del petróleo, calculamos una elasticidad a corto plazo del precio de las exportaciones totales de petróleo de aproximadamente 0.3, lo que significa que el valor de las exportaciones de petróleo disminuye en aproximadamente un tercio del choque del porcentaje a los precios. Teniendo en cuenta este efecto, el déficit en cuenta corriente sólo se incrementaría en un estimado de 20 por ciento. En la práctica, por supuesto, muchos otros factores están involucrados (por ejemplo, el tipo de cambio, la demanda interna y los flujos de capital). Si se estima el efecto de los precios del petróleo en el equilibrio global de la cuenta corriente en un modelo sencillo de escala reducida, casi no encontramos ningún efecto significativo.

Teniendo en cuenta estos resultados, nosotros evaluamos como modesta la exposición de Colombia al riesgo a las fluctuaciones del precio del petróleo. Sin embargo, cabe señalar que podrían ocurrir crisis petroleras considerablemente más grandes y que los cálculos con los datos de tiempos “normales” por lo general no son una buena guía para este tipo de eventos singulares. En un entorno tan explosivo, la vulnerabilidad de Colombia ante las crisis va a depender más de factores como los patrones de flujo de capitales globales o la percepción de los inversionistas, los que a su vez se verán influidos por las perspectivas de desarrollo a largo plazo, y la capacidad del marco macroeconómico para dar cabida a este tipo de crisis en el corto plazo (por ejemplo, las reservas internacionales que actualmente se encuentran en un nivel bastante adecuado^d). En cualquier caso, lo que probablemente importará más no es la fluctuación a corto plazo del precio del petróleo por sí mismo, sino una perspectiva de desarrollo predominantemente basada en el petróleo (y otras materias primas).

^a Esta magnitud se calcula como el valor del cuartil más bajo menos 1.5 veces el rango inter-cuartil de WTI:

$Q1 - 1,5 \times IQR$

^b Nótese que disminuciones de un 60 por ciento con respecto al año anterior podrían no ser raras para un mes determinado, pero esto es a menudo mitigado a lo largo de todo el año. En las dos décadas pasadas, la mayor caída de precios medida durante un año calendario completo fue del 45 por ciento (2009), seguida por el 35 por ciento (1998). Por lo tanto, consideramos un choque de un tercio como una disminución fiable de la magnitud.

^c U.S. Energy information Administration, U.S. Energy information Administration, consultado septiembre 20, 2014, www.eia.gov.

^d Véase nota 20.

precio por barril del petróleo reduce los ingresos del gobierno central en aproximadamente un 0,4 por ciento del PIB (con un desfase de un año). Si ocurriese un gran choque antes de que el fondo soberano esté totalmente financiado, Colombia tendrá que recurrir a otras herramientas para evitar consecuencias reales para la economía, tales como la renovada línea de crédito flexible por US\$5800 millones del FMI.

Además de los riesgos a corto plazo de los vínculos macrofinancieros,²¹ la sobre-dependencia en la producción de materias primas tiene varias implicaciones estructurales adversas. Una de ellas es el traspaso de la volatilidad de precios de las materias primas al resto de la economía. De tiempo atrás, la volatilidad macroeconómica ha sido un impedimento para el crecimiento y la reducción de la pobreza en América Latina.²² Si bien las reformas del marco fiscal de Colombia han introducido algunos amortiguadores contra las oscilaciones del precio del petróleo (véase más adelante), la diversificación económica podría contribuir aún más a la estabilidad. También ampliaría la base tributaria, lo cual es importante porque la recaudación de ingresos en Colombia como porcentaje del PIB es relativamente baja. Una base tributaria más amplia es importante para las inversiones en formación, educación e infraestructura, así como para la redistribución progresiva, todos los cuales son importantes para el mantenimiento de la actual trayectoria de crecimiento económico y evitar las típicas “trampas de los ingresos medios”. Por último, la ampliación de la base tributaria aumentaría la propiedad social de los gastos públicos: mientras más gastos públicos sean financiados con impuestos generales, los contribuyentes tendrán un incentivo para monitorear más de cerca la eficiencia y la eficacia de estos gastos.

Colombia ha dado pasos importantes para mitigar los riesgos asociados con el auge de las materias

primas, pero las lecciones de otras economías sugieren que se puede hacer **más**. Teniendo en cuenta el marco macroeconómico, Colombia parece bien equipada para hacer frente a los riesgos a corto plazo y lograr cambios de dirección estructurales hacia sectores no relacionados con las materias primas. El sector público se caracteriza por niveles de deuda moderados y el déficit fiscal ha permanecido en un proceso de saneamiento. El marco legal ha sido reformado, con una regla fiscal diseñada para facilitar las políticas contracíclicas y disminuir la dependencia en los ingresos derivados de las materias primas, así como una reforma fiscal para ampliar la base impositiva. Por otra parte, el banco central ha ganado considerable credibilidad en el mercado y opera con independencia bajo un marco sólido de metas flexibles de inflación. Si bien la regla fiscal ayuda a limitar las volatilidades fiscales debidas a los ciclos de las materias primas, no resuelve por sí misma el problema de cómo transferir recursos de las industrias de materias primas a otros sectores de la economía. El apoyo de esta transición a través de gastos presupuestarios sería una opción. Por otra parte, los fondos de recursos para el desarrollo que existen en muchos países, como los Emiratos Árabes Unidos o Kazajstán, no tienen que invertir necesariamente en activos extranjeros y también podrían apoyar la diversificación a través de inversiones nacionales bien dirigidas. “Herramientas de inversión sostenible”²³ pueden ayudar a asignar los recursos de dichos fondos. Ellas combinan la lógica de ahorrar en el extranjero los ingresos de los recursos, con los beneficios de invertirlos en el país, considerando los cuellos de botella y la falta de capacidad de absorción de la economía nacional, teniendo así en cuenta los objetivos de desarrollo a largo plazo y las consideraciones de costo-beneficio basadas en proyectos. Estas herramientas se han parametrizado para otros países ricos en recursos, pero podrían ser ajustadas para el caso colombiano y ayudar a perfeccionar el elaborado marco fiscal del país.

Notas

- ¹ Véase Berg, A., R. Portillo, S.C. Yang, y F.F. Zanna, “Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries”, *IMF Economic Review* 61, 1 (2013): 92–129.
- ² Argentina, Brasil, Chile, Perú, México y Venezuela.
- ³ Corea, Singapur, China, Tailandia, Indonesia y Malasia.
- ⁴ Según el PIB per cápita en dólares constantes de 2005.
- ⁵ Teniendo en cuenta sólo países de altos ingresos de la OCDE.
- ⁶ Vale la pena tener en cuenta que los resultados pueden ser sensibles a supuestos sobre las medidas de capital humano, retorno estimado del capital humano, la depreciación del capital, fuerza laboral, etc. Decidimos adoptar los supuestos de *Penn World Table* para garantizar la consistencia entre un gran número de países. Este supuesto puede ser diferente al de otros estudios específicos de cada país.
- ⁷ Índice de Calidad de Infraestructura, Foro Económico Mundial 2013–14.
- ⁸ Banco Mundial (2013).
- ⁹ Eslava, Haltiwanger, Kugler (2012).
- ¹⁰ A. Saavendra (2013), M. Santa María, N. Rojas, G. Hernández (2013).
- ¹¹ La metodología adoptada utiliza el desglose de Shapley para vincular los cambios en componentes particulares a los cambios en el PIB total per cápita, teniendo en cuenta el tamaño relativo de cada actividad económica, así como la magnitud de los cambios. Este enfoque mide el efecto marginal en una variable de interés (en este caso, el producto per cápita) de la eliminación secuencial de cada uno de sus factores contribuyentes (en este caso, la población nacional en edad de trabajar, las tasas de empleo y la producción por trabajador en cada económica actividad). Puesto que hay varias secuencias posibles de eliminación, el método asigna a cada factor la contribución promedio marginal de todas las posibles secuencias de eliminación. El desglose se produce utilizando el *Job Generation and Growth Decomposition Tool from the World Bank's Employment Lab* del Banco Mundial. Para una descripción completa del método y un conjunto de herramientas de simulación, véase: (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTEMPSHAGRO/0,,contentMDK:22042518~menuPK:2743902~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:2743783,00.html>)
- ¹² Tanto convergencia beta como sigma.
- ¹³ López-Calva, Castela y Enamorado (2013), Aguirre Tobón (2005); Branisa y Cardozo (2009); Royuela y García (2010).
- ¹⁴ CEER, 2007.
- ¹⁵ Medida por el Índice de Herfindahl-Hirschman.
- ¹⁶ Medidas por el Índice de Herfindahl-Hirschman.
- ¹⁷ Las materias primas y los productos extractivos en particular, tienen una mayor volatilidad de precios a corto plazo que otras mercancías. Las fluctuaciones de precios, independientemente de su efecto sobre la inversión, crean volatilidad en los ingresos de divisas y los ingresos del gobierno (Banco Mundial, 2010).
- ¹⁸ Además de los ingresos de las materias primas, la entrada de capitales provenientes de los países industrializados durante un período de condiciones financieras globales relajadas también puso presiones de apreciación al tipo de cambio. El grado exacto de la apreciación efectiva real del tipo de cambio depende del método subyacente utilizado para construir las ponderaciones del comercio. El método de JP Morgan lleva a una menor apreciación (cerca del 30 por ciento); datos de IFS FMI indican una apreciación más fuerte (por encima del 50 por ciento).
- ¹⁹ Cálculos del personal del GBM basados en datos de IFS. Además, casi toda la posición de IED se financia con capital y fondos de inversión, y no con instrumentos de deuda. Estos últimos son considerados como más volátiles. Los flujos en los últimos años, sin embargo, eran intensivos en deuda.
- ²⁰ A finales de 2012, las reservas oficiales de Colombia cubrían 5.1 meses de importaciones. Se trata de una magnitud similar a la de otros exportadores de materias primas, tales como Angola (7.1), Malasia (6.6), Indonesia (6.1), Nigeria (5.7), Chile (4.5) y Venezuela (3.9). Sin embargo, es considerablemente menor

que, por ejemplo, Argelia (34.8), Bolivia (14), Perú (12.5) y Botswana (12.2). Fuente: WDI. Sin embargo, las reservas acumuladas aumentaron desde principios de 2012. Para una evaluación de las reservas óptimas, véase Calvo, G.A., A. Izquierdo y R. Loo-Kung, *Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stop*, NBER Working Paper 18219, consultado septiembre 20, 2014, <http://www.nber.org/papers/w18219.pdf>. De acuerdo con sus cálculos (para 2010), las reservas de Colombia eran demasiado bajas.

- ²¹ Entre los posibles riesgos en este aspecto se incluyen interrelaciones entre fenómenos tales como la acumulación de deuda en los bolsillos del mercado que no aparecen en el radar de supervisión de las autoridades, los desajustes de divisas en los balances, la sobrevaloración en los segmentos del mercado de renta variable, la posibilidad de una caída en los ingresos de capital, y la interacción de estos factores que puede conducir a una espiral descendente

con caídas de precios de los activos y crédito incobrables.

- ²² Véase por ejemplo Inter-American Development Bank, “Overcoming Volatility in Latin America”, en *Report on Economic and Social Progress in Latin America* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1995). Gavin, M., R. Hausmann, R. Perotti y E. Talvi, *Managing Fiscal Policy in Latin America and the Caribbean: Volatility, Procyclicality, and Limited Creditworthiness. IADB Working Paper 326* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 1996). Crespo-Cuaresma, J., S. Klasen y K. M. Wacker, *Why We Don't See Poverty Convergence: The Role of Macroeconomic Volatility* (Goettingen: Courant-Research-Centre: Poverty, Equity, and Growth, 2013), consultado septiembre 21, 2014, http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/courant-papers/CRC-PEG_DP_153.pdf.
- ²³ Véase Berg, A., R. Portillo, S.C. Yang, y F.F. Zanna, “Public”.

Bibliografía

- Andrew Berg, Rafael Portillo, Shu-Chun S. Yang & Luis-Felipe Zannan (2013). Public Investment in Resource-Abundant Developing Countries. *IMF Economic Review*, 61, 92–129.
- Boris Branisa & Adriana Cardozo (2009). Regional Growth Convergence in Colombia Using Social Indicators. *Discussion Papers Ibero-America Institute for Economic Research*, 195.
- Eslava Marcela, John Haltiwanger, Adriana Kugler & Maurice Kugler. 2004. (2012). Trade, Technical Change and Market Selection: Evidence from Manufacturing Plants in Colombia. *Society for Economic Dynamics, Meeting Papers* 1039.
- Global risks 2012. Cologny, Switzerland: World Economic Forum, 2012. Print.
- Guillermo A. Calvo, Alejandro Izquierdo, Rudy Loo-Kung (2012). Optimal Holdings of International Reserves Self-insurance against sudden stop. NBER Working Paper, 18219.
- Inter-American Development Bank (1995). Overcoming Volatility in Latin America. *Report on Economic and Social Progress in Latin America*, John Hopkins University Press, Washington D.C.
- Jesús Crespo Cuaresma, Stephan Klasen & Konstantin M. Wacker (2013). Why We Don't See Poverty Convergence: The Role of Macroeconomic Volatility. *Courant-Research-Centre: Poverty, Equity, and Growth Discussion Paper*, 153.
- Katherine Aguirre (2005). Convergence in social indicators for Colombia. An approximation from the traditional and non-parametric approach. *Revista Desarrollo y Sociedad*, segundo semestre, 147.
- Mauricio Santa María Salamanca, Norberto Rojas Delgadillo & Gustavo Hernández Díaz (2013). Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia. *Archivos de Economía Departamento Nacional de Planeación*, 400.
- Michael Gavin, Ricardo Hausmann, Roberto Perotti & Ernesto Talvi (1996). Managing Fiscal Policy in Latin America and the

- Caribbean: Volatility, Pro-cyclicality, and Limited Creditworthiness. *Inter-American Development Bank Working Paper*, 326.
- Ted Enamorado, Luis F. López-Calva & Carlos Rodríguez-Castelan (2013). Crime and Growth Convergence. *World Bank Policy Research Working Paper*, 6730.
- Vicente Royuela & Gustavo Adolfo García (2010). Economic and social convergence in Colombia. *The Research Institute of Applied Economics Working Paper*, 2010/14, 2.

PARTE DOS

NOTAS DE POLÍTICA

En los *capítulos 4, 5 y 6*, se analizan las políticas para mejorar la organización del territorio colombiano. Colombia todavía está marcada por amplias diferencias en los niveles de vida de una región a otra. La adopción de una “nueva ruralidad” para remediar la alta incidencia de pobreza en zonas rurales y hacer que el sistema urbano sea más eficiente ayudaría a Colombia a pasar gradualmente de un sistema económico impulsado por las materias primas a una estructura enfocada en industrias y servicios intensivos en conocimiento. Mejorar la administración del riesgo de desastres, así como luchar por la sostenibilidad del medio ambiente son también acciones claves para el desarrollo territorial en Colombia.

En los *capítulos 7, 8, 9 y 10*, se destaca la necesidad de incrementar todas las formas de capital: físico, financiero y humano. La baja productividad se debe a una brecha de infraestructura física y financiera, junto con bajos niveles de innovación. El fortalecimiento de las capacidades del gobierno en la planificación, estructuración y evaluación de proyectos de infraestructura constituye una gran prioridad, y los mercados financieros juegan un rol fundamental para que las inversiones en vivienda e infraestructura sean efectivas e incluyentes. El país también tendrá que movilizar recursos para incrementar la calidad y relevancia del sistema educativo, mejorar el sistema de innovación, promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.

El *capítulo 11* se refiere al desarrollo y a la expansión de los programas de promoción social durante los últimos veinte años. A pesar de su expansión, el principal desafío se halla en cómo fortalecer las herramientas del sistema de protección social para superar la fragmentación del sistema y llegar a las poblaciones aún no cubiertas. El *capítulo 12* proporciona un conjunto de recomendaciones para apoyar la descentralización y la coordinación inter-institucional en Colombia.

CAPÍTULO 4

Agricultura y desarrollo rural



Mensajes principales

Las zonas rurales de Colombia, por décadas el foco de altos niveles de pobreza y desarrollo rezagado, están en riesgo de ser marginalizadas aún más con respecto a las zonas urbanas del país. Las décadas de conflicto civil han cobrado un alto precio a la economía rural. Las deficiencias de seguridad y el abandono de la población rural han provocado el desplazamiento de cientos de miles de familias y el abandono de innumerables granjas y pequeñas empresas. El resultado ha sido una disminución de la actividad productiva en muchas zonas rurales, acompañada por un aumento de la inestabilidad. El crecimiento agrícola, alguna vez un motor clave del crecimiento del PIB total, ha perdido su dinamismo. Los aumentos de la producción se han concentrado estrechamente en un conjunto pequeño de cultivos de exportación, mientras que la producción de muchos de los cultivos básicos producidos por la mayoría de los hogares rurales se ha estancado. El rendimiento rezagado de la agricultura ha exacerbado lo que ya era una gran brecha entre el nivel de bienestar de las áreas urbanas y las rurales.

El reciente desempeño lento de la economía rural plantea un problema para el Gobierno, pero también representa una enorme oportunidad. El sector rural de Colombia cuenta con abundantes recursos de tierra y agua, que se traducen en un gran potencial sin explotar para la creación de riqueza y la reducción de la pobreza. Muchas políticas agrícolas han sido ineficaces, la prestación de servicios en las zonas rurales sigue siendo débil y la falta crónica de inversión en infraestructura rural ha dejado a muchos productores sin posibilidad de acceso a los insumos y aislados de los mercados.

Con los diálogos de paz —que han generado expectativas de que la seguridad puede pronto ser restaurada en el campo—, a los responsables de las políticas se les podría presentar en el corto plazo una oportunidad única para revertir décadas de declive en la economía rural. Sin embargo, la tarea no será fácil y no va a cumplirse de un día para otro. Por esta razón, el Gobierno tendrá que implementar un enfoque gradual que se centre en los asuntos prioritarios que deben ser abordados en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto la paz y la estabilidad comiencen a retornar a las zonas rurales, la prioridad inmediata será proporcionar a los hogares rurales los medios para participar en actividades productivas y reanudar sus medios de vida. Esto significa asegurar que los hogares tengan acceso seguro a la tierra, a los insumos productivos necesarios para reanudar las actividades agrícolas, a la información y los conocimientos necesarios para utilizar esos insumos efectivamente, a los recursos financieros necesarios para pagar por ellos y a la infraestructura necesaria para llevar los excedentes de producción al mercado.

Después de que se hayan implementado medidas para restablecer los medios de vida rurales, especialmente en las zonas que han sido severamente afectadas por el conflicto, una segunda prioridad será conseguir que la agricultura recupere su dinamismo. Esto sólo será posible cuando las restricciones que actualmente inhiben el crecimiento agrícola sean superadas. Estas restricciones incluyen factores que contribuyen a la baja productividad a nivel de granja, los mismos que reducen la rentabilidad de la agricultura, y factores que socavan la competitividad de los productores colombianos. La superación de estas limitaciones requerirá una estrategia integral de reformas políticas, cambios institucionales e inversiones de apoyo.

Por último, en el largo plazo, la salud y el bienestar en el campo colombiano dependerán de la capacidad del Gobierno para aplicar un enfoque territorial del desarrollo rural. Para ello será necesario un replanteamiento fundamental de cómo se prestan los servicios a las zonas rurales y de cómo se manejan las relaciones centro-periferia. A partir de un concepto amplio del sector rural que abarca múltiples sectores, una amplia gama de socios y partes interesadas y una diversidad amplia de actividades económicas más allá de la agricultura, será necesaria la construcción de una nueva arquitectura institucional consistente en el establecimiento de políticas y organismos de financiamiento centralizados sólidos trabajando mano a mano con las entidades de coordinación e implementación descentralizadas fortalecidas, las organizaciones locales de la sociedad civil y las empresas privadas.

El Sector Agrícola en Colombia: Oportunidades y Desafíos

El sector rural en Colombia goza de una gama abundante de recursos. Sin embargo muchos recursos no son utilizados, o están subutilizados, pero de ser bien explotados, podrían proporcionar la base para un crecimiento amplio y sostenido. Estos incluyen:

- i. 22 millones de hectáreas de tierra cultivable, de las cuales sólo 5.3 millones se cultivan en la actualidad (IGAC, 2012);
- ii. 38.8 millones de hectáreas que actualmente se utilizan para el pastoreo y la ganadería extensiva, que se caracterizan en gran medida por los sistemas de pastoreo ineficientes con una carga animal promedio de menos de un animal por hectárea (IGAC, 2012);
- iii. 60 millones de hectáreas de bosque, incluyendo solamente 477,575 hectáreas gestionadas actualmente como plantaciones comerciales (IGAC, 2012);
- iv. Recursos hídricos abundantes que pueden ser explotados para la generación de energía, la agricultura y una amplia gama de usos industriales;
- v. Recursos extractivos (minerales y energía) que podrían convertirse en una importante fuente de ingresos para las poblaciones rurales;
- vi. Una rica diversidad biológica que proporciona muchas oportunidades de generar riqueza a través de la biodiversidad y los servicios ambientales;
- vii. Paisajes atractivos que podrían ser la base para el turismo sostenible como fuente de generación de ingresos para las poblaciones rurales.

A pesar de su considerable potencial, la economía rural colombiana ha tenido un rendimiento inferior. La agricultura es la columna vertebral de la economía rural en Colombia. Sin embargo, en los últimos 20 años, el valor agregado de la agricultura ha aumentado de manera menor al de toda la economía. Para la década 1994–2004, la agricultura tuvo un crecimiento promedio anual del 1,1 por

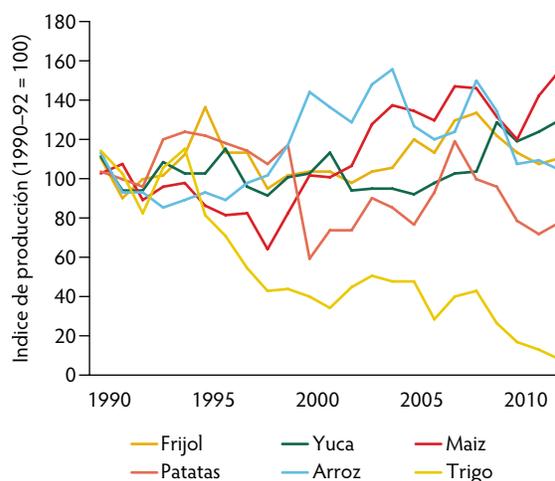
ciento del PIB, mientras que toda la economía creció a una tasa de 2,2 %. Para el período 2004–2013 las tasas han sido 2,0 y 4,7 %, respectivamente.¹ Después de años de lento rendimiento, el sector agrícola ha perdido importancia relativa en el total de la economía colombiana y en 2012 representó sólo el 6,2 por ciento del PIB total.

A través de una amplia gama de subsectores, las tendencias no son alentadoras.

Los cultivos alimentarios. En las últimas dos décadas, la producción de muchos de los principales cultivos alimentarios ha fluctuado ampliamente alrededor de tendencias generalmente planas (figura 4.1). Dos excepciones notables son el maíz (la producción aumentó en respuesta al fortalecimiento de la demanda de la industria de alimentos para animales) y el trigo (la producción se desplomó frente a las importaciones de harina cada vez más competitivas). Para los cultivos de alimentos, el patrón general es sintomático de un sector con poca innovación y con la producción sujeta a los caprichos del clima.

Los cultivos comerciales. En las últimas dos décadas, los cultivos comerciales han experimentado resultados

FIGURA 4-1: Producción de los principales cultivos alimentarios en Colombia, 1990–2012



Fuente: Faostat.

diversos. La producción de cultivos de exportación tradicionales, especialmente el café, el cacao y el algodón ha caído, dado que la productividad se ha estancado y la competitividad ha disminuido. Mientras tanto, la producción se ha incrementado para algunos cultivos no tradicionales de exportación, como el aceite de palma, las flores y la caña de azúcar.

Ganadería. La producción ganadera, especialmente la cría de ganado para carne y la lechería, es una actividad importante que representa el 20 por ciento del PIB agrícola y el 1,6 por ciento del PIB total. El subsector ganadero genera alrededor de 950 000 puestos de trabajo, lo que representa alrededor del 28 por ciento de todo el empleo rural y 7 por ciento del empleo global. Más de un tercio (34 %) de la superficie terrestre total de Colombia se utiliza para la cría de ganado, o alrededor de 38.8 millones de hectáreas. De acuerdo con la *Estrategia para el Sector Ganadero 2019*, de los 38.8 millones de hectáreas, sólo 19.3 millones son adecuadas para este fin. El resto del terreno es apto para la explotación forestal (10 millones de hectáreas) y la agricultura (9 millones de hectáreas). La subutilización de la tierra utilizada para las prácticas ganaderas así como la distribución desigual de la tierra han sido una fuente de conflicto en muchas partes del país.

En su mayoría, la ganadería se lleva a cabo en zonas con altos niveles de pobreza, distribución desigual de los ingresos, analfabetismo generalizado, violencia recurrente y elevada desigualdad en los patrones de propiedad de la tierra. A excepción de un pequeño porcentaje de grandes ganaderos, la mayoría de las propiedades ganaderas son pequeñas y se enfrentan a limitaciones financieras y tecnológicas. El capital de trabajo y los recursos naturales se utilizan de manera ineficiente, lo que lleva a altos costos de producción y una rentabilidad marginal. Los coeficientes de carga de los pastizales se estiman en menos de un animal por hectárea. Este subsector es una de las principales causas de la deforestación en las zonas tropicales y también uno de los principales contribuyentes a las emisiones de gases de efecto invernadero y la erosión del suelo.

Explotación forestal. Con más del 50 por ciento de su territorio nacional conformado por bosques naturales (más de 60 millones de hectáreas), Colombia se clasifica como país muy boscoso. Los bosques nativos son la principal fuente de madera y fibra utilizada por las comunidades locales y las industrias nacionales.

Aprovechar el potencial de los bosques para contribuir al crecimiento y la reducción de la pobreza dependerá de la preservación de este importante recurso, lo que supondrá la desaceleración y, finalmente, el freno total a la deforestación. La tasa anual de deforestación se redujo de alrededor de 238 000 hectáreas en 2005–2010 a poco menos de 148 000 hectáreas en 2011–2012. Si bien la tendencia es claramente positiva, muchas causas subyacentes de la deforestación siguen planteando grandes amenazas para los bosques naturales en áreas específicas críticas —los llamados focos rojos (*hotspots*, en inglés) de la deforestación. Estas causas incluyen la expansión de la frontera agrícola, la siembra de cultivos ilícitos, el desplazamiento forzado de un gran número de personas y la colonización no autorizada, la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, la tala ilegal, los incendios forestales no controlados y la minería ilícita. Según el Ideam² (2013), la expansión de la frontera agrícola fue responsable del 65 por ciento de la deforestación en Colombia entre 2005 y 2010. La falta de políticas que promuevan la reforestación comercial y la falta de regulación e implementación de normas ambientales, en particular la minería ilegal, agravan este problema.

El cambio climático supone una amenaza creciente. Colombia es muy vulnerable al cambio climático, con reducciones proyectadas de los rendimientos de 10 a 20 por ciento hacia el año 2020 para el maíz, la soja y el trigo, incluso después de tomar en cuenta los esfuerzos de adaptación que involucran la adopción de nuevas variedades de plantas y mejores prácticas de manejo de las tierras y los cultivos. Los agricultores colombianos, en especial los pequeños agricultores, tendrán que hacer frente a cambios en los patrones de precipitación, las condiciones climáticas extremas y el aumento de los riesgos de sequías, inundaciones, plagas e incendios.

Estudios realizados por el Centro Internacional para la Agricultura Tropical (CIAT), localizado en Palmira (Valle del Cauca), muestran un escenario preocupante para el café, con importantes contracciones posibles para 2050 en las zonas más adecuadas para la caficultura (figura 4.2).

Los impactos del cambio climático no serán exclusivamente negativos. Por ejemplo, el arroz irrigado tiene probabilidades de beneficiarse de condiciones ambientales marcadas por más calor y alta humedad: se prevé que la producción de arroz aumente entre un 10 y un 15 por ciento entre 2020 y 2050, asumiendo que exista una buena gestión de las cosechas, la tierra y el agua. Además, un estudio reciente para Colombia de Crecimiento Bajo en Carbono del GBM reveló que los bosques, los árboles frutales y otros cultivos perennes podrían ofrecer potencialmente buenas opciones para la diversificación de cultivos y la sustitución del café en el mediano y largo plazo.³

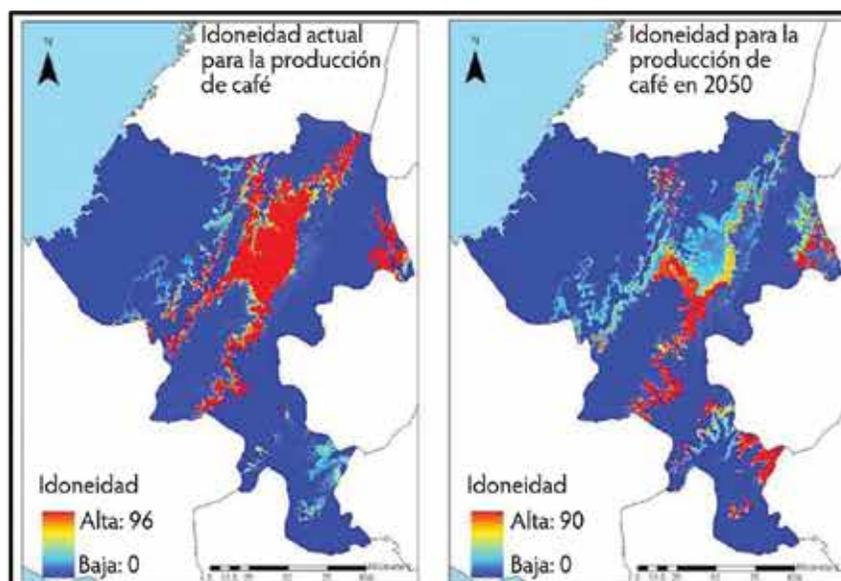
Un resultado probable del cambio climático será la aparición de fenómenos meteorológicos más

extremos, especialmente sequías e inundaciones. La evidencia de los impactos de estos eventos extremos se hizo presente durante 2010-2011, cuando Colombia experimentó graves inundaciones que provocaron enormes pérdidas y fuertes caídas en los rendimientos de varios cultivos, como el café: de los 3.2 millones de personas afectadas por el fenómeno de La Niña en 2011, el 67 por ciento experimentó pérdidas en la agricultura (BID-CEPAL, 2012). El desarrollo de prácticas agrícolas climáticamente inteligentes (CSA, por sus siglas en inglés) debe ser una prioridad para la superación de los impactos climáticos previstos y la obtención de un crecimiento resiliente de la productividad frente al inminente cambio climático.

Las Causas Del Bajo Rendimiento en La Economía Rural

El crecimiento de la productividad agrícola se ha rezagado. Esto refleja los años de abandono público y la falta de incentivos para que los agricultores inviertan en tecnología para mejorar la

FIGURA 4-2: Proyección de los impactos del cambio climático sobre las áreas productoras de café en Colombia



productividad. Una serie de factores contribuyen a la baja productividad de la agricultura y limitan el crecimiento agrícola: los precarios servicios de investigación y extensión, el uso limitado del mejoramiento genético y el uso inadecuado e ineficiente de algunos insumos adquiridos, los bajos niveles de mecanización e irrigación, la falta de acceso al crédito para la producción y una base frágil de recursos humanos y naturales. Las instituciones nacionales que prestan servicios a los productores rurales han tardado en reaccionar a los cambios estructurales en la demanda mundial de las exportaciones tradicionales de Colombia, por ejemplo, la fuerte disminución de los precios del café tras el colapso del Acuerdo Internacional del Café.

La baja productividad en la agricultura se refleja en la falta de competitividad. El gran mercado interno de Colombia ofrece un importante potencial para el crecimiento de la agricultura en el corto y mediano plazo. Una vez la producción se haya ampliado para satisfacer plenamente la demanda interna, el crecimiento adicional tendrá que venir por medio de la expansión hacia los mercados internacionales. Sin embargo, el acceso a estos mercados está limitado por la falta de competitividad de los cultivos de exportación de Colombia. Esto se debe a una serie de factores, incluyendo los altos costos de producción, la dificultad de acceso a los mercados mundiales, un entorno de comercio internacional desafiante, políticas macroeconómicas inconsistentes (por ejemplo, políticas cambiarias que han alentado alternativamente y después castigado a las exportaciones) y un sistema deficiente de innovación agrícola (Banco Mundial, 2003).

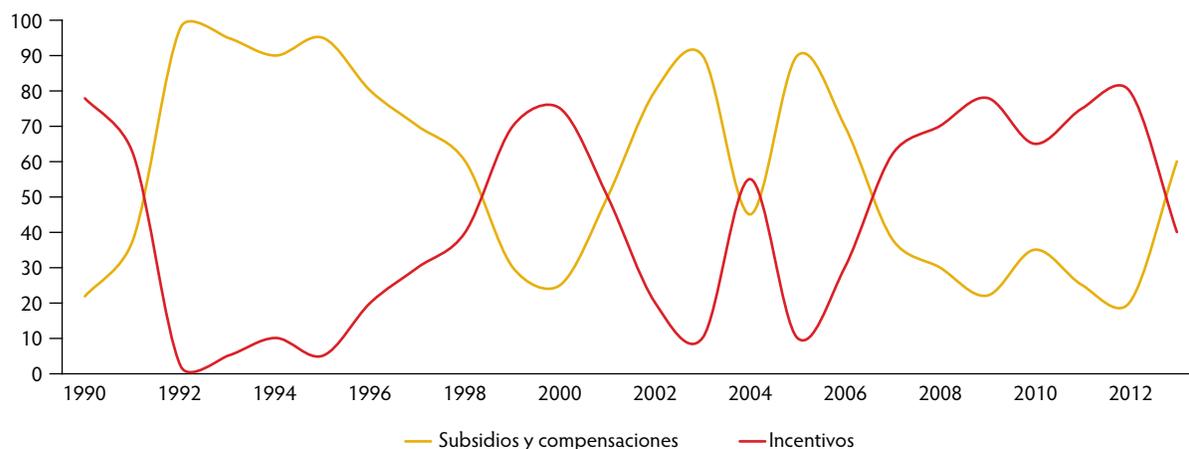
Los malos resultados que han caracterizado a la economía rural se remontan a una serie de causas relacionadas con el apoyo del Gobierno al sector.

Instituciones débiles e ineficaces. Las instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios al sector rural de Colombia están fragmentadas, no cuentan con el personal necesario y están gestionadas de manera inconsistente. La responsabilidad de las funciones claves se distribuye a través de

varios ministerios y organismos, por lo que ha sido difícil forjar una visión general para el desarrollo agrícola. La responsabilidad sigue siendo altamente centralizada, lo que resulta en enfoques de arriba hacia abajo que con frecuencia no abordan las prioridades de las comunidades rurales. La capacidad a nivel local ha sido generalmente débil. Por último, la prestación de servicios ha sido capturada principalmente por las élites, con una parte desproporcionada de los recursos públicos destinados a la agricultura que sirven a un pequeño número de productores de cultivos de exportación, con influencia política.

Políticas inadecuadas e inconsistentes. Las políticas agrícolas han variado en los últimos años en términos de enfoque y dirección, pero una característica común ha sido una dependencia recurrente en iniciativas especiales, programas y proyectos para ofrecer soluciones inmediatas a las crisis urgentes. Las políticas han tendido a cambiar con frecuencia de acuerdo a los cambios en el liderazgo político (figura 4.3). Muchas de las iniciativas y programas especiales, aunque bien intencionados, han sido financieramente insostenibles. En algunos casos, esto se ha debido a que las políticas agrícolas han proporcionado protección comercial a productos en los que Colombia no goza de una ventaja comparativa en la producción. Las políticas que protegen a los subsectores que se consideran de importancia estratégica han sido contraproducentes al permitir que los productores ineficientes sobrevivan, aliviándolos de las presiones para modernizar los métodos de producción de forma que les permita disminuir los costos de producción y competir eficazmente en los mercados internacionales.⁴

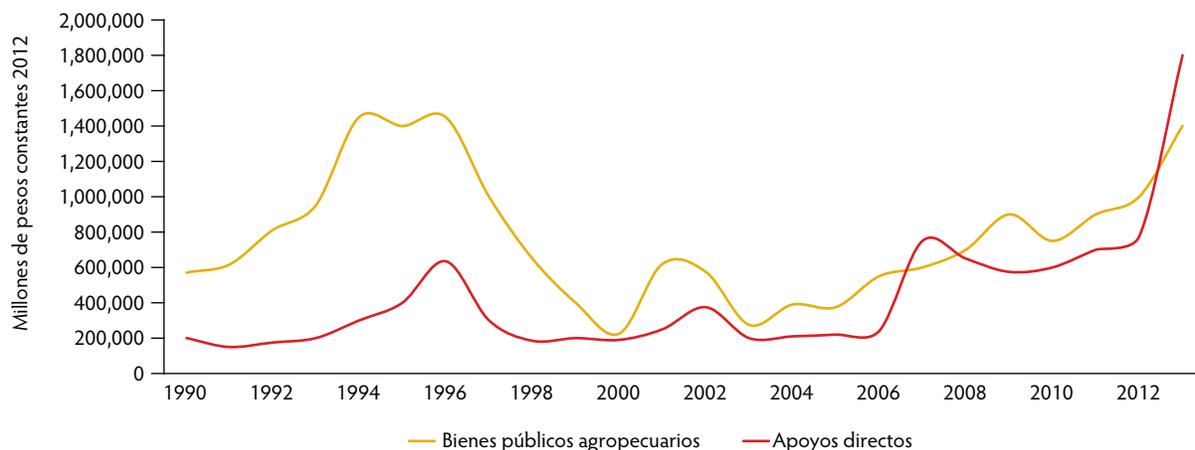
Inversiones públicas ineficaces. El gasto público ha estado sesgado en contra del sector rural; esto ha resultado en grandes diferencias en la asignación de bienes públicos entre las zonas rurales y urbanas, perjudicando a la población rural en términos de oportunidades. Además, el sesgo anti-rural en los bienes y servicios públicos ha socavado los incentivos para la inversión privada en las actividades agrícolas y no agrícolas rurales. Las inversiones

FIGURA 4-3: Comportamiento de los Apoyos Directos

Fuente: Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico Institucional y Presupuestal del Sector Agropecuario". DNP-DDRS, Agosto 2014.

públicas dirigidas al sector frecuentemente han tenido poco impacto más allá del muy corto plazo, en parte porque han tendido a subsidiar los insumos y apoyar los precios recibidos por los productores privados, en lugar de financiar los bienes y servicios públicos necesarios para mejorar la competitividad en general. Así como en la década de los noventa se priorizó el gasto en los bienes públicos sectoriales (competitividad agropecuaria y bienes públicos para el desarrollo rural), en la primera

década del dos mil, el énfasis se orientó a los apoyos directos a productores (subsidios a la comercialización y compensaciones a los precios), como por ejemplo: incentivos al almacenamiento de arroz; compensaciones al precio del algodón, programa de protección al ingreso cafetero, líneas especiales de crédito, entre otros. Cabe mencionar que en los años recientes, se muestra una tendencia hacia una distribución más equitativa de los recursos, orientados principalmente a bienes públicos sectoriales.⁵

FIGURA 4-4: Comparación de la evolución de los recursos para bienes públicos frente a los apoyos directos

Fuente: Misión para la Transformación del Campo. Diagnóstico Institucional y Presupuestal del Sector Agropecuario". DNP-DDRS, Agosto 2014.

Desarrollo Rural

Hoy en día, vastas áreas rurales de Colombia sufren altos niveles de pobreza y desarrollo rezagado. Cuatro décadas de conflicto civil han provocado el desplazamiento de millones de hogares, el abandono de cientos de miles de granjas, el estancamiento de un sector agroindustrial otrora dinámico, y la extinción de muchas de las actividades rurales no agrícolas (por ejemplo, el turismo).

El Gobierno está aplicando una nueva visión del desarrollo rural basada en tres principios:

- El desarrollo rural es más que el desarrollo agrícola —abarca todo lo que contribuye a la mejora de los medios de subsistencia de las poblaciones rurales, incluyendo la infraestructura, la salud, la educación, la tecnología, la conectividad y la protección social;
- El desarrollo rural requiere de una inversión significativa en bienes y servicios públicos, en lugar de subsidios directos a los bienes y servicios privados; y
- En una época de restricciones presupuestarias, los esfuerzos de desarrollo rural deben centrarse principalmente en las zonas donde se concentra la pobreza y donde la presencia del Estado es inadecuada.

Si el Gobierno ha de tener éxito en concretar la visión de una “nueva ruralidad”, tendrá que:

- Articular claramente y adoptar con éxito un enfoque territorial del desarrollo rural;
- Reformar las instituciones encargadas de la implementación de políticas y programas de desarrollo rural e introducir un nuevo proceso de formulación de políticas y de planeación del desarrollo territorial; y
- Abordar el problema de la tierra debido a que la distribución desigual y el uso ineficiente de la tierra es el mayor obstáculo para el crecimiento, la estabilidad social y política y la paz duradera en Colombia.

Adoptar un enfoque territorial del desarrollo rural

En Colombia, como en muchos otros países, los esfuerzos para promover el desarrollo rural han sido a menudo menos eficaces de lo previsto debido a que han consistido principalmente en intervenciones específicas para un sector —agricultura, educación, salud, transporte, energía, agua y saneamiento, y así sucesivamente. Estas intervenciones en sectores específicos en general no tuvieron en cuenta la naturaleza multifacética de los medios de vida rurales; como consecuencia, no han sido capaces de aprovechar las importantes sinergias entre actividades complementarias. Las intervenciones específicas en un sector tienden a ser ineficientes porque no reconocen las interacciones entre las actividades productivas que pueden ser de vital importancia en la generación y el mantenimiento de beneficios en múltiples niveles —individual, familiar, comunitario y territorial. Además, al no abordar plenamente las concesiones mutuas asociadas con los usos de los recursos que compiten entre sí, estas intervenciones no logran incorporar las perspectivas de todas las partes interesadas y no se ocupan de las muchas posibles fuentes de conflicto de los recursos.

La fragmentación tradicional del esfuerzo se puede superar sólo mediante la adopción de un enfoque de desarrollo rural más amplio, pero al mismo tiempo más integrado —el llamado *enfoque territorial*. Las características distintivas de esta estrategia para el desarrollo rural han sido acertadamente descritas por Caballero (2005):

- El enfoque territorial del desarrollo rural es el resultado de combinar una visión de la economía rural y un enfoque de la política de desarrollo rural. Bajo este enfoque, la economía rural se compone de: (1) un concepto ampliado del espacio rural para incluir a los pueblos rurales pequeños y sus vínculos con las ciudades intermedias; (2) un enfoque multi-sectorial de la economía rural que cubre diferentes sectores económicos, incluidas actividades agrícolas y no agrícolas; y (3) el reconocimiento de la

existencia de distintos territorios en el espacio rural, con diferentes capacidades, potencialidades y necesidades.

- Correspondientemente, el enfoque de la política: (1) se centra en la transformación productiva de la economía rural; (2) reconoce la importancia del cambio institucional para llevar a cabo dicha transformación; (3) presupone cierta identidad territorial y la posibilidad de construir a largo plazo un proyecto territorial colectivo a través de la planificación participativa; (4) aboga por la participación consciente y la colaboración de diferentes actores locales (públicos, privados y sociedad civil); (5) hace hincapié en la competitividad territorial (en contraposición a la mera competitividad de los productos) y en el máximo uso económico de los activos territoriales; y (6) favorece las sinergias económicas a través de la agrupación de actividades en torno a ejes de desarrollo para alcanzar masas económicas críticas.⁶

El enfoque territorial del desarrollo rural tiene sus orígenes en el campo de la ecología aplicada, en concreto, en los enfoques integrados del paisaje que cada vez son más utilizados para orientar la gestión de los paisajes productivos. Los enfoques territoriales tienden a caracterizarse por cinco componentes comunes que también son relevantes para los enfoques territoriales del desarrollo rural: (i) las intervenciones deben ser diseñadas para promover múltiples metas y objetivos; (ii) las interacciones ecológicas, sociales y económicas deben ser gestionadas para reducir las concesiones negativas y optimizar las sinergias; (iii) el rol de las comunidades locales debe ser reconocido y tomado en cuenta; (iv) la planificación y la gestión de las intervenciones debe ser adaptable, es decir, que deben evolucionar con el tiempo como resultado de las circunstancias cambiantes y la experiencia acumulada; y (v) la acción colaborativa y la participación amplia de las partes interesadas deben ser alentadas e institucionalizadas.

Mientras que la lógica de un enfoque territorial del desarrollo rural es fácil de entender, el desafío práctico que enfrentan los responsables de las

políticas públicas es cómo traducir los principios subyacentes en planes de inversión reales. En un mundo de restricciones presupuestarias, surgen invariablemente preguntas difíciles: ¿En qué sectores focalizarse? ¿A qué actores involucrar? ¿Cuánto hay que invertir? ¿Qué orden hay que seguir? Las respuestas a estas preguntas no son fáciles de responder, en parte debido a que la combinación óptima y la secuencia de las inversiones varían de acuerdo a las circunstancias locales.

En ausencia de una fórmula mágica que se pueda utilizar para guiar la toma de decisiones, el camino a seguir es por lo general realizar algún tipo de ejercicio de planificación participativa que involucre el diagnóstico del problema, la identificación de las principales limitaciones, la elaboración de posibles intervenciones y la estimación de costos y beneficios. Esto es seguido por un ejercicio de priorización que toma las posibles contribuciones de cada intervención, individualmente y en combinación con los demás, para el logro de objetivos relevantes a nivel local.

La iniciativa *Misión Rural*, en curso, representa el primer paso en un ejercicio de planificación de este tipo. El equipo de *Misión Rural* se encuentra en el proceso de generación de datos y análisis que se incorporarán a un ejercicio de base amplia de establecimiento de prioridades, cuyos resultados pueden ser utilizados para diseñar una nueva política de desarrollo rural basada en un enfoque territorial. El equipo de *Misión Rural* está llevando a cabo una revisión funcional de las políticas existentes y de los órganos que prestan servicios para el desarrollo rural. Será necesario un esfuerzo adicional para analizar y medir la estrategia, operaciones, presupuestos y recursos humanos de las instituciones clave que se deriven en recomendaciones concretas para la nueva estrategia de desarrollo rural. Debido a que se está llevando a cabo de manera participativa, con consultas frecuentes a una amplia gama de partes interesadas y socios, la iniciativa *Misión Rural* deberá servir como una plataforma para la creación de consensos entre los organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y los actores privados en apoyo a una estrategia de

desarrollo rural integral incluyente que se base en una visión de desarrollo territorial de largo plazo que trascienda los ciclos electorales.

Reformar las instituciones rurales y los procesos de formulación de políticas rurales

La adopción de un enfoque territorial del desarrollo rural tendrá un impacto limitado si no se acompaña de cambios en las políticas que rigen el desarrollo rural y las instituciones encargadas de la aplicación de dichas políticas. La ampliación del concepto de sector rural para incluir un número más grande de partes interesadas y una gama más amplia de actividades económicas (tanto agrícolas como no agrícolas), reconociendo a la vez la importancia de la ubicación en los objetivos de desarrollo, generará demandas que las instituciones existentes no podrán cumplir. Se necesitará, por lo tanto, una reestructuración de la actual arquitectura institucional para fortalecer los mecanismos de coordinación sectorial, empoderar a las organizaciones regionales y locales y promover sinergias público/privadas. Esta nueva arquitectura debe ser capaz de servir como una plataforma efectiva para la creación de consensos entre los organismos públicos, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil con respecto a la estrategia de desarrollo territorial.

Las instituciones que actualmente tienen el mandato para el desarrollo rural en Colombia son poco adecuadas para la implementación de un enfoque territorial integrado. Durante las últimas dos décadas, las instituciones encargadas de las actividades para la agricultura y el desarrollo rural se han concentrado cada vez más. Lo que alguna vez fue una configuración diversificada con varias instituciones especializadas, cuyas actividades eran ligeramente coordinadas por el MADR, ha evolucionado hasta convertirse en una nueva estructura en la que la responsabilidad de las actividades de desarrollo rural se ha consolidado en un número más reducido de instituciones que han funcionado de maneras más o menos independientes, a veces sin mucha coordinación y a menudo sin muchos recursos. Mientras tanto, el presupuesto de inversión rural

se ha concentrado cada vez más en el MADR. Al mismo tiempo, las inversiones en muchos de los sectores que son importantes en el espacio rural (por ejemplo, energía, minería, educación, salud, protección social, medio ambiente e infraestructura) continúan siendo decididas por ministerios distintos al MADR, incluyendo muchos para los que la agenda del desarrollo rural es relativamente poco importante.

La fragmentación y la falta de coordinación entre las instituciones rurales se agrava por la falta de una sólida rendición de cuentas por parte de las autoridades locales. En muchas regiones, la descentralización política y administrativa que resultó de la Constitución de 1991 no ha tenido el efecto pretendido de empoderar a los órganos de gobierno locales. Como resultado de ello, no han sido capaces de cumplir la importante función que se les asignó para asegurar que los bienes y servicios provistos por las agencias públicas respondan a las necesidades locales. Cuando las agencias públicas enfocan la planificación espacial con diferentes niveles de agregación, el resultado inevitable es la fragmentación de esfuerzos y la dispersión de los recursos. La responsabilidad en muchos organismos públicos continúa siendo muy centralizada, lo que resulta en enfoques de arriba hacia abajo que con frecuencia fallan en abordar las prioridades de las comunidades rurales. La capacidad a nivel local se ha erosionado con el tiempo y ahora es generalmente muy débil.

La aplicación efectiva de un enfoque territorial necesitará de un replanteamiento de la manera en que se prestan los servicios a las zonas rurales. Será necesaria la construcción de una nueva arquitectura institucional que comprenda agencias centralizadas fuertes creadoras de política y de financiamiento, así como mecanismos de coordinación descentralizada con una fuerte capacidad de ejecución local. Para afianzar un enfoque territorial del desarrollo rural en Colombia, se requiere un nuevo balance de la relación entre el centro y la periferia.

La reciente reorganización del MADR incluyó la creación del Viceministerio de Desarrollo Rural,⁷

dejando al MADR bien situado para asumir el papel principal en el diseño e implementación de políticas y estrategias de desarrollo rural a nivel nacional. Funciones clave que el MADR podría emprender incluyen: (i) la recopilación de datos y análisis, (ii) la formulación de estrategias, (iii) el diseño de políticas y programas, (iv) la implementación de las políticas y programas seleccionados, (v) la coordinación de las políticas y programas implementados por otros, y (vi) la facilitación de la relación entre los ministerios centrales y las agencias y organizaciones descentralizadas.

El Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (INCODER) deberá centrarse en facilitar el desarrollo territorial, dejando la función de administración de las tierras que realiza actualmente a una nueva institución. Ya se ha señalado que el desarrollo rural eficaz requiere intervenciones coordinadas en múltiples sectores, por ejemplo, la agricultura, el transporte, la energía y la minería, la educación, la salud, las telecomunicaciones y la protección social. Dado que el MADR no puede asumir la responsabilidad de la totalidad de las actividades, el INCODER podría coordinar las inversiones multi-sectoriales a nivel regional y facilitar la comunicación con otras agencias centralizadas y organismos descentralizados que operan a nivel subnacional.

El INCODER a su vez necesitará apoyo en el ámbito local. Podrían crearse Agencias de Desarrollo Rural, similares a los Grupos de Acción Local establecidos a través del programa LEADER⁸, para ejecutar planes de desarrollo territorial a nivel local. Los Grupos de Acción Local identificarían y ejecutarían estrategias de desarrollo local, incluyendo la toma de decisiones sobre la asignación y gestión de los recursos financieros. La experiencia demuestra que los Grupos de Acción Local exitosos reúnen a los socios públicos y privados y logran un equilibrio equitativo entre los intereses de toda la gama de grupos socioeconómicos presentes en el área.

Las reformas institucionales deben ser acompañadas por decisiones de política basadas en la evidencia, y la ampliación de capacidad debe tomar en

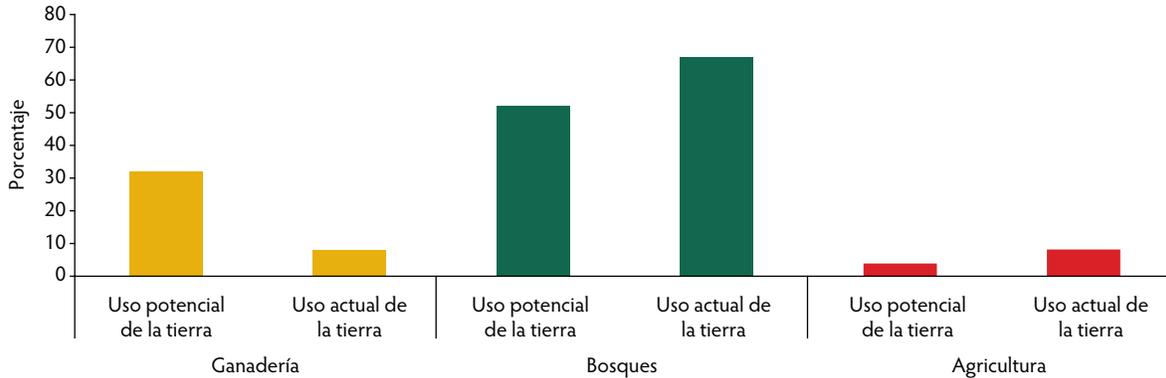
cuenta la gran variación en las circunstancias a nivel local. El diseño de políticas y programas tendrá que basarse en análisis exhaustivos de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas asociadas con los diversos territorios. La implementación deberá basarse en conjuntos personalizados de intervenciones focalizadas en los desafíos del desarrollo local relevantes. Siguiendo los principios de la gestión descentralizada del programa, la selección de las intervenciones de cada región sería decidida por consejos regionales representativos, formados a partir de una serie de actores rurales clave, en tanto que las comunidades empoderadas implementarán y evaluarán el impacto de las intervenciones de desarrollo rural a nivel territorial.

Abordar el problema de la tierra

Independientemente de sus otras características, una cosa es cierta: para tener éxito, cualquier nueva estrategia de desarrollo rural tendrá que empezar por abordar el problema de la tierra. El recurso de la tierra en Colombia está subutilizado e inequitativamente distribuido en formas que representan costos significativos para la sociedad a través de un crecimiento potencial agrícola no realizado, la degradación ambiental, la pobreza, el conflicto y la inestabilidad social. Varios estudios han utilizado mapas de suelos y los datos de cubierta vegetal y usos del suelo actuales para estimar lo que se conoce como “conflictos de uso de la tierra” (IGAC, 2003, Malagón 1998, Acción Social). Los resultados muestran que el 62,3 por ciento del territorio de Colombia presenta un conflicto con su mejor uso potencial o biofísico (figura 4.5).

Además del mal uso de la tierra, la distribución de la tierra sigue siendo muy desigual. Estudios empíricos⁹ del sector rural de Colombia muestran que alrededor del 1 por ciento de las parcelas cubre más de la mitad (53,8 %) de las tierras disponibles; mientras tanto, aproximadamente el 90 por ciento de las parcelas comparte aproximadamente una cuarta parte de la tierra. Incluso, las tendencias en la tenencia de la tierra indican que entre 1984 y 1996 las parcelas más grandes crecieron, las propiedades medianas disminuyeron y las pequeñas

FIGURA 4-5: Uso actual y potencial del suelo



Source: Presentación IGAC Sep/08: Declaración del 2009 como Año de los Suelos de Colombia.

parcelas se fragmentaron aún más. El coeficiente de Gini de desigualdad de la tierra ya está entre los más altos de América Latina y continúa empeorando (figura 4.6).

Otra dificultad adicional es la falta de registros catastrales completos en las áreas rurales. Se ha estimado que alrededor de dos tercios (68,7 %) de las tierras en las zonas rurales se mantienen sin títulos de propiedad, y el 44 por ciento de las zonas rurales no están incluidas en el catastro. La falta de títulos y registros ha sido una dificultad de gran envergadura para el proceso de restitución de la tierra y para la dinamización de la economía rural en general.

La informalidad de la tenencia de la tierra en las zonas rurales es un factor que contribuye a la

desigualdad de la distribución de la tierra (alto Gini de desigualdad de la tierra) y al conflicto en curso. Mejorar la gobernanza de la tierra y asegurar los derechos de la tierra para todas las personas es necesario tanto para el desarrollo rural como para la consolidación de la paz en las áreas rurales.

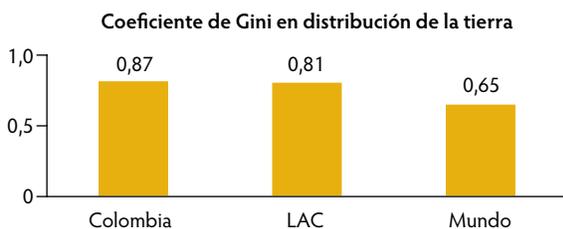
¿Qué se necesita para hacer frente al problema de la tierra en Colombia? Se destacan tres prioridades:

Formalizar la tenencia de la tierra

Colombia cuenta con un sólido marco jurídico que reconoce un amplio espectro de los derechos de los individuos y grupos. Sin embargo, las debilidades persisten en las normas, regulaciones, instituciones y procedimientos para la administración y gestión de la tierra. Este es un problema especial para los derechos informales o indocumentados de la tierra —un estimado de dos tercios de los derechos de las tierras rurales. La formalización de la tenencia de tierras requerirá que Colombia:

- Fortalezca el marco institucional mediante el establecimiento de un liderazgo institucional claro en el sector de la tierra a nivel nacional (incluyendo catastro, registro, formalización, restitución), tanto con el capital político como financiero para hacer que la reforma se lleve

FIGURA 4-6: Distribución desigual de la tierra



Fuente: Ana María Ibáñez (2012) y FAO (2012).

a cabo y coordinar a las muchas instituciones involucradas.

- Implemente programas piloto sistemáticos de catastro-registro que incluyan la formalización de los derechos a las tierras en varias zonas del país. Esto pondrá a prueba la coordinación institucional, determinará las necesidades de recursos e identificará cualquier cambio necesario en los reglamentos o leyes.¹⁰
- Considere, en el mediano plazo, una verdadera reforma institucional, en particular la fusión del catastro (en el IGAC) y el registro de la propiedad (en la SNR) para crear una agencia real de administración de la tierra.

Construir un sistema de gestión territorial nacional

Colombia necesita desesperadamente un sistema nacional de administración de la tierra que pueda trabajar para todos los ciudadanos en todas las regiones del país, con servicios disponibles por lo menos a nivel municipal. Esto requerirá la coordinación y/o la reforma institucional a nivel nacional y local. Campañas de sensibilización del público pueden entonces ayudar a construir entre los ciudadanos una cultura de la valoración del registro de la propiedad y mantener el sistema actualizado. Sin embargo, esto sólo puede funcionar si el sistema es accesible y disponible para todos.

Corregir el uso ineficiente de la tierra a través de reformas de política

En las zonas urbanas, entre 70 y 80 por ciento de los propietarios de tierras están identificados para efectos fiscales; en las zonas rurales, esta cifra es menor del 50 %, debido al nivel de la informalidad y la falta de información actualizada en el catastro. El 80 por ciento de los ingresos fiscales municipales son recolectados por sólo 28 de los 1094 municipios de Colombia. La base de tierra rural de Colombia también está infravalorada y poco gravada, lo que limita el alcance de los gobiernos locales para aumentar sus ingresos y actúa como un incentivo para la especulación, la concentración de la tierra y el mal uso de la tierra rural. Corregir

las ineficiencias en el uso de la tierra requerirá que Colombia:

- Desarrolle mejores mecanismos (institucionales, legales) para coordinar los planes nacionales, departamentales, regionales y locales y las funciones de planificación. Esto podría hacerse a través de la articulación de las directrices nacionales de zonificación territorial, comisiones de zonificación territorial y planes de zonificación territorial.
- Elabore directrices y criterios para mejorar la eficiencia en el uso del suelo de manera consultiva (en los planos nacional y local), presentando a la estrategia como un apoyo de la oferta a nivel central para los municipios que impactarán positivamente la productividad y el empleo rural.
- Mantenga tasas de impuestos actualizadas y con base en los valores actuales. Las bajas tasas de impuestos pueden distorsionar decisiones de inversión privada y deben ser corregidas para evitar una mala asignación de recursos económicos limitados, como las tierras agrícolas de mejor calidad. Se pueden poner en marcha medidas para garantizar que los pobres no resulten económicamente desfavorecidos, pero los impuestos generales deben reflejar el valor real de la tierra.

Los gobiernos locales tienen que ser parte de la solución, tanto como usuarios de la información como actores significativos en la planificación del uso del suelo y de los impuestos a la propiedad. Los gobiernos locales también podrían ayudar a apoyar el mantenimiento del catastro. Actualmente, existen pocos incentivos para que los alcaldes efectúen reformas y mejoren la recaudación de impuestos, y los municipios tienen una capacidad limitada para mejorar por sí mismos, por lo que el apoyo a los gobiernos locales es esencial.

Las modalidades de implementación: los siguientes pasos inmediatos

El Gobierno ha confirmado su firme compromiso con la introducción de una nueva estrategia

de desarrollo rural que establecerá firmemente a la economía rural en un camino de crecimiento sostenido, reducción de la pobreza, seguridad y estabilidad.

Realizar este ambicioso conjunto de objetivos sólo será posible si se toman tres grandes medidas: (i) la adopción con éxito de un enfoque territorial del desarrollo rural; (ii) la reforma de las instituciones responsables de la implementación de políticas y programas de desarrollo rural y la introducción de un nuevo proceso de formulación de políticas; y (iii) el abordaje del problema de la tierra.

La superación de estos tres desafíos requerirá cambios en la forma en que las políticas de desarrollo rural son diseñadas e implementadas. En este contexto, las siguientes acciones deben ser consideradas para su aplicación inmediata:

1. *Introducir procesos de planificación participativos que reconozcan las diferencias territoriales.* El Departamento Nacional de Planeación (DNP) podría desempeñar un papel importante en el apoyo a la identificación colectiva de los “espacios rurales” o “territorios” que constituirían la base para un nuevo enfoque territorial del desarrollo rural. Estos “espacios rurales” o “territorios” se basarían en criterios claramente definidos, por ejemplo, homogeneidad agroambiental, la dinámica económica, las interacciones urbano-rurales o la identidad socio-cultural. El DNP podría trabajar con los ministerios sectoriales y las entidades territoriales para garantizar que las inversiones sectoriales respondan de manera coordinada a los planes de desarrollo territorial. El DNP también podría apoyar los procesos de planificación participativos dentro de los “espacios rurales” o “territorios” coordinando la preparación de los planes territoriales participativos a ser apoyados por las agencias nacionales, pero implementados a nivel territorial.
2. *Fortalecer las instituciones descentralizadas que participan en el desarrollo rural.* A nivel territorial, la capacidad y la participación tendrán que asegurar que todos los actores rurales sean

capaces de trabajar juntos de manera efectiva en la formulación de planes de desarrollo territorial, participando en su implementación (a través de agencias de desarrollo rural) y llevando a cabo las actividades de supervisión. En el marco del *Pacto Nacional Agrario*, el Gobierno ya está invirtiendo importantes recursos en un esfuerzo por revivir los Consejos Municipales y Departamentales de Desarrollo Rural, los que podrían jugar un papel importante en el apoyo a la planificación del desarrollo territorial, al servir como espacios para la interacción eficaz entre los diversos grupos rurales de partes interesadas y la construcción de un consenso social en torno a las estrategias de desarrollo territorial.

3. *Poner a disposición un mayor financiamiento para apoyar las actividades multisectoriales.* La estrategia de descentralización fiscal de Colombia ha incrementado el flujo de recursos a nivel local, pero muchos municipios pequeños y medianos todavía no tienen acceso a recursos suficientes para hacer inversiones significativas en bienes y servicios públicos. La estrategia de descentralización fiscal debe acelerarse con el objetivo de canalizar recursos suficientes a los municipios locales para que puedan aumentar la escala de su apoyo a las actividades locales de desarrollo rural. Los gobiernos locales deben ser alentados y capacitados para desempeñar un papel más importante en la planificación del uso del suelo y la gestión de los impuestos a la propiedad. Actualmente, los alcaldes tienen incentivos limitados para implementar reformas y mejorar la recaudación de impuestos, y los municipios tienen una capacidad limitada para gestionar los recursos públicos destinados al desarrollo rural.

Recomendaciones De Política

El logro de un crecimiento sostenible de base amplia en el sector agrícola y promover el desarrollo rural en Colombia no se logrará rápidamente. Debido a que los desafíos que enfrenta la economía rural son numerosos y variados, y debido a

que los recursos disponibles para hacer frente a dichos desafíos son limitados, el Gobierno entrante no será capaz de hacer frente a todos los problemas al mismo tiempo. Aun reconociendo que la transformación de la economía rural será un gran desafío, los responsables de las políticas públicas tendrán que comenzar en alguna parte. En este contexto, se pueden identificar tres conjuntos de acciones para su aplicación en el tiempo (con visión de largo plazo), con un gran potencial para ayudar a poner a la economía rural en el camino hacia el crecimiento sostenible:

Restaurar los medios de vida rurales

En tanto la paz y la estabilidad retornen a las zonas rurales, la prioridad inmediata será proporcionar a los hogares rurales con los medios para participar en las actividades productivas y reanudar sus medios de vida. La necesidad será más urgente en las zonas que han sido afectadas por el conflicto civil, pero otras áreas (por ejemplo las más pobres y las más afectadas) también necesitarán asistencia. Esto significa asegurar que los hogares tengan acceso seguro a la tierra, a los insumos productivos necesarios para reanudar las actividades agrícolas, a la información y los conocimientos necesarios para utilizar esos insumos efectivamente, a los recursos financieros necesarios para pagar por ellos y a la infraestructura necesaria para hacer llegar los excedentes de producción al mercado.

Ya se han puesto en marcha esfuerzos para alcanzar estos objetivos. En virtud de la Ley de Víctimas y Restitución de 2011, el Gobierno está restaurando la tierra a las personas que fueron desplazadas por el conflicto y está proporcionando reparaciones a las familias y las comunidades para que puedan reanudar sus medios de vida. Sin embargo, estas iniciativas apenas han comenzado y se necesitarán recursos adicionales significativos para satisfacer las necesidades de la nación. Las intervenciones necesarias incluyen:

Asegurar el acceso a la tierra. Millones de hogares carecen de un título seguro de propiedad de la tierra utilizada para actividades agrícolas y se mantienen

reacios a hacer las inversiones necesarias para mejorar la productividad de la tierra a largo plazo. Se necesitan mejoras en el marco que gobierna la tenencia, el acceso y uso de la tierra, en primer lugar para aclarar los derechos de acceso y uso para aquellos que están regresando a las tierras de las que fueron desplazados. A más largo plazo, garantizar una mayor seguridad de la tenencia será importante no sólo para los colombianos, sino también para el creciente número de inversionistas extranjeros que están expresando interés en inversiones comerciales agrícolas y agroindustriales en Colombia.

La reforma de la administración de las tierras requerirá especial atención a las necesidades de los grupos minoritarios. Los pueblos indígenas (3,3 por ciento de la población) y las comunidades afro-descendientes (10,5 %) han sido desproporcionadamente victimizados por la toma de tierras durante todo el período de conflicto (DANE, 2005). La Constitución de 1991 reconoce claramente los derechos territoriales de los pueblos autóctonos, y los derechos a la tierra de los afro-descendientes están incluidos en la Ley 70 de 1993.

Reconstruir la capacidad productiva. Las personas que viven en las zonas rurales, especialmente en los lugares fuertemente afectados por el conflicto, y las poblaciones desplazadas que regresen a estas áreas, requerirán asistencia inmediata para reanudar sus medios de vida. Durante un período transitorio, el Gobierno será llamado para la distribución de insumos productivos —semillas y materiales para la siembra, fertilizantes para los cultivos, implementos agrícolas, crías de ganado y suministros veterinarios— a los hogares que carecen de los medios para comprar esos suministros. El objetivo no debe ser la creación de programas permanentes que distribuyan los insumos en forma continua, sino más bien proporcionar una inyección de recursos por una sola vez que permita a los hogares desfavorecidos ponerse de nuevo de pie.

La experiencia mundial en las situaciones posteriores a los conflictos sugiere que la distribución de los insumos físicos tendrá que ir acompañada de asistencia técnica que asegure que los beneficiarios

hagan un uso eficaz de los recursos. En la medida de lo posible, estos esfuerzos deben estar orientados a integrar a los agricultores en las cadenas de valor comercial. El MADR y CIAT y el Banco Mundial están actualmente evaluando el potencial del enfoque del Proyecto de Alianzas Productivas, que combina la organización de agricultores con el acceso al financiamiento, los mercados y la tecnología en las zonas desfavorecidas y de postconflicto. Los resultados preliminares sugieren que el modelo puede ser muy adecuado para combinar la restauración de los medios de subsistencia y la reconstrucción de la capacidad productiva.

Explotar ganancias rápidas en infraestructura rural de pequeña escala. Tras décadas de falta de inversión, las deficiencias de infraestructura siguen siendo una limitación importante en muchas zonas rurales, en particular las infraestructuras relacionadas con la irrigación, procesamiento y almacenamiento de la cosecha y el transporte por carretera. La percepción generalizada es que atacar las limitaciones de infraestructura necesariamente requiere una inversión pública masiva y sostenida. Sin embargo, evidencia abundante indica que inversiones relativamente modestas en infraestructura en pequeña escala pueden tener efectos rápidos e importantes en la producción. Una prioridad urgente para el nuevo Gobierno será estimular la inversión en infraestructura rural asequible en pequeña escala, incluidas las tecnologías de riego (tanto por gravedad como por sistemas de bombeo), procesamiento e instalaciones de almacenamiento a nivel comunitario y mercados físicos.

Dinamizar el Potencial de la Agricultura

Una segunda prioridad para el Gobierno debe ser establecer las condiciones para conseguir que la agricultura se ponga en marcha rápidamente. Las medidas inmediatas pueden jugar el papel de cuota inicial de las intervenciones de mayor alcance que se necesitarán en el largo plazo para lograr cambios estructurales y liberar el enorme potencial sin explotar de la agricultura como motor para el crecimiento de gran alcance y reducción de la pobreza. Las intervenciones necesarias incluyen:

Alinear políticas y programas. Revirtiendo años de políticas que protegían a los sectores económicamente estratégicos o políticamente influyentes, en los últimos años el Gobierno ha manifestado su compromiso con la construcción de una agricultura competitiva orientada a la exportación mediante la celebración de más de 20 acuerdos de libre comercio. Adaptarse a estos acuerdos requerirá esfuerzo. El Gobierno tendrá que trabajar para desmantelar las medidas proteccionistas, cerrar el flujo de subsidios que van a los productores ineficientes y reorientar la inversión pública hacia la provisión de bienes y servicios públicos (por ejemplo, infraestructura, investigación básica, suministro de información de mercado), lo que apoyará a una agricultura comercial más competitiva en el futuro.

Proporcionar acceso a los mercados. Podría decirse que la limitación más crítica para el desarrollo agrícola en Colombia ha sido el pobre acceso a los mercados, especialmente fuera de las zonas cafeteras y algunas otras zonas privilegiadas, como la Sabana de Bogotá y el Valle del Cauca. Mejorar el acceso al mercado requiere inversiones en infraestructura (por ejemplo, caminos rurales, capacidad de almacenamiento, instalaciones de procesamiento), pero también implica sistemas de información de mercado, programas de crédito rural superar las barreras no arancelarias (sanitarias y fitosanitarias) y mecanismos de integración a la cadena de valor. La experiencia en Colombia y en otros lugares muestra que cuando se mejora el acceso al mercado, los productores son capaces de rápidamente absorber las tecnologías mejoradas y elevar los sistemas de producción a un nivel superior (Perry, 2012).¹¹ Un mejor acceso al mercado no sólo aumenta las oportunidades agrícolas, sino que, en general, contribuye a tener un campo más habitable.

Aprovechar las oportunidades de los sistemas y productos con potencial competitivo. En febrero de 2013, el Gobierno estableció una Comisión del Café, con la responsabilidad de desarrollar una nueva estrategia para el sector. La Comisión convocó a una serie de estudios que abarcan aspectos tan fundamentales como el crédito, la rentabilidad del sector, la volatilidad del tipo de cambio, los sistemas

de estabilización de los precios al productor, las instituciones cafeteras y la investigación. Se espera que los resultados de los estudios y las recomendaciones de la Comisión del Café proporcionen información clave sobre las opciones de política, incluyendo los cambios estructurales necesarios para asegurar la competitividad del sector a largo plazo. Este ejercicio analítico podría replicarse para otros cultivos con ventaja competitiva.

Aprovechar el potencial de la ganadería. El desarrollo sostenible de la economía rural no será posible sin la integración de la producción ganadera en las estrategias de medios de subsistencia rurales. Debido a que muchos ganaderos son pobres, el aumento de la productividad en el sector puede contribuir tanto al crecimiento como a la reducción de la pobreza. La mejora de la productividad de los sistemas ganaderos permitiría cubrir las necesidades de consumo interno con una superficie reducida, liberando pastizales improductivos para otros usos. Los sistemas silvo-pastorales (SSP) que se gestionan para aprovechar las sinergias productivas entre pastizales mejorados, especies de árboles y ganado cuidadosamente seleccionados son particularmente prometedores como un modelo de ganadería alternativa. A través de la alianza liderada por la Federación Nacional de Ganaderos (FEDEGAN) y con el apoyo financiero del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés) y el Departamento de Energía y Cambio Climático del Reino Unido (UK-DECC), el Gobierno ha puesto en marcha programas piloto destinados a promover la adopción de SSP a gran escala. El enfoque más prometedor consiste en una combinación de incentivos financieros (como el pago por servicios ambientales, o PES, por sus siglas en inglés), con la asistencia técnica a los agricultores. Se espera que las lecciones aprendidas del proyecto en curso ayuden al escalamiento de la ganadería sostenible a través de SSP en Colombia. .

Tomar ventaja de los sistemas forestales. El desarrollo sostenible de la economía rural de Colombia también habrá de prestar atención a los bosques y los sistemas forestales. Como mínimo, será

importante preservar el capital natural representado actualmente por los bosques naturales. El país tiene que seguir con los progresos realizados en el marco de la agenda de Reducciones de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) para definir trayectorias de desarrollo que no se implementen a expensas de los bosques naturales. La Contabilidad de la Riqueza y la Valoración de los Servicios de los Ecosistemas (WAVES, por sus siglas en inglés), que desarrolla herramientas para medir con mayor precisión la gama de servicios ambientales producidos por los recursos naturales, podría ayudar a determinar de mejor manera el “verdadero valor” de los bosques naturales, información que contribuiría a la toma de decisiones sobre los bosques.

La preservación de los bosques naturales puede complementar el desarrollo de los sistemas forestales comerciales que sean técnicamente eficientes y económicamente rentables, socialmente inclusivos y ambientalmente amigables. Un primer paso importante en el desarrollo de una estrategia nacional de desarrollo forestal comercial sería desarrollar un modelo que permita: (i) la identificación de las áreas más prometedoras para la reforestación comercial, (ii) la identificación de las cadenas de valor más prometedoras, con base en la demanda actual y proyectada a futuro de los productos derivados de los árboles, (iii) la evaluación de los sistemas de infraestructura y logísticos necesarios para entregar productos de los árboles a los mercados, y (iv) la evaluación de los marcos institucionales que se podrían poner en marcha para garantizar una gestión equitativa y sostenible de los bosques naturales y el sector forestal comercial. Actualmente, el GBM apoya al Gobierno, a través de una donación (PROFOR), en la realización de una serie de trabajos analíticos para la promoción de la reforestación comercial en Colombia.

Reformar los sistemas de innovación agrícola. Para poner en marcha la agricultura de Colombia serán necesarios incrementos de la productividad agrícola basados en la tecnología. Para que esto suceda, los sistemas de generación y transferencia de tecnología tendrán que ser revitalizados. Mientras

que algunas nuevas tecnologías pueden generarse a nivel local, muchas otras también se pueden importar y adaptar a las condiciones locales. Los esfuerzos para desarrollar un sistema nacional de innovación centrado en la generación de nuevas tecnologías son sólo un comienzo. Colombia también tendrá que fomentar la aparición de sistemas de innovación locales pequeños, centrados en la asistencia técnica y en la aplicación de los conocimientos ya disponibles. Esto sugiere que se debe hacer hincapié en el fomento de las asociaciones público/privadas/ONG y alianzas comerciales como vehículos para promover la introducción y diseminación de las innovaciones (Perfetti, 2009).¹² El Programa de Alianzas Productivas es un buen ejemplo de cómo las alianzas comerciales entre pequeños productores y las empresas agroindustriales pueden estimular la innovación, aumentar la productividad y mejorar la competitividad en cadenas de valor seleccionadas.

Existen también oportunidades para fortalecer los sistemas de prestación de servicios de extensión ya establecidos que son responsabilidad de organizaciones de la industria. Por ejemplo, se están realizando esfuerzos para fortalecer el papel de los municipios en la prestación de asistencia técnica. Ellos están obligados a elaborar planes de extensión agrícola que son necesarios para ofrecer asistencia técnica gratuita a los pequeños y medianos productores, ya sea mediante el desarrollo de capacidades o mediante la contratación de empresas privadas u ONG.

Colombia ha comenzado a poner en marcha sistemas más descentralizados para la generación y aplicación de la tecnología. El Proyecto Transición de la Agricultura, por ejemplo, gestionó una subvención competitiva sustancial con un éxito considerable. También se ha fortalecido el apoyo a CORPOICA, la organización nacional de investigación agrícola, pero el reto ahora es lograr la estabilización del apoyo al menos entre 10 y 20 años. Las nuevas iniciativas de asistencia técnica están en la etapa piloto. Es hora de que Colombia consolide las iniciativas más prometedoras y asegure su financiamiento a largo plazo.

Gestión de riesgo de la producción. Con una agricultura cada vez más comercial, se vuelve más importante aún asegurarse de que los productores, los consumidores y los inversionistas estén adecuadamente protegidos contra el riesgo. La gestión del riesgo adquiere una importancia adicional debido a que el sector agrícola de Colombia es particularmente vulnerable a los desastres naturales. En los últimos años, la falta de una estrategia amplia *ex ante* para gestionar los riesgos fiscales del sector agrícola ha resultado en gastos fiscales más altos de los previstos, porque el Gobierno prestó asistencia de emergencia a los agricultores que no contaban con seguro. En un esfuerzo por controlar los gastos fiscales no previstos, el Gobierno tiene que buscar la manera de mejorar el marco institucional para gestionar los riesgos agrícolas. Recientemente el MADR ha tomado medidas para manejar el tema de riesgos agropecuarios, reformando la actual Dirección de Financiamiento en Dirección de Financiamiento y Gestión de Riesgos Agrícolas. Estas iniciativas deben continuar y fortalecerse, con el objetivo de identificar los instrumentos de gestión de riesgos que mejor se adapten a las necesidades de la evolución de la economía rural de Colombia.

Fomentar la agricultura climáticamente inteligente. El cambio climático ya está teniendo un impacto significativo en el sector agrícola de Colombia, como lo demuestran las grandes inundaciones de los cultivos experimentadas durante la temporada 2012-2013. Estos impactos serán más extremos en el futuro. Los análisis realizados por los investigadores del CIAT indican que para el año 2050 son probables aumentos significativos en la temperatura, precipitaciones más irregulares y una mayor prevalencia de plagas y enfermedades. Para 2050, el aumento medio previsto en la temperatura media anual se estima en 2.5 °C, y es probable que la precipitación aumente en un 2,5 %. Sin una adaptación acelerada, es probable que el cambio climático se traduzca en: (i) la degradación del suelo y la pérdida de materia orgánica en las laderas de Los Andes; (ii) inundaciones a lo largo de las costas del Caribe y del Pacífico; (iii) pérdidas de nichos para el café, frutas, cacao y plátano; (iv) cambios

en la prevalencia de plagas y enfermedades; y (v) el derretimiento de los glaciares y el estrés hídrico. Para hacer frente a las extensas implicaciones socioeconómicas de estos efectos, el Gobierno debe dar prioridad a la adaptación, invirtiendo en evaluaciones, investigación y desarrollo de carácter regional, así como transferencias de tecnología y capacitación a los agricultores.

Las proyecciones muestran que probablemente el 80 por ciento de los cultivos se verá afectado en la mayoría de sus actuales áreas de cultivo en el año 2050, con efectos especialmente graves en los cultivos perennes de alto valor. Se ha realizado un trabajo considerable para identificar las amenazas específicas, cuantificar los impactos probables y clasificar las medidas de adaptación, pero este trabajo debe integrarse de manera más sistemática en el diseño de políticas y la planificación de las inversiones.

Apoyar el desarrollo territorial con enfoque territorial

A más largo plazo, la salud y el bienestar del sector rural dependerá de la capacidad del Gobierno para complementar el enfoque sectorial con un enfoque territorial del desarrollo rural. El Pacto Nacional Agrario¹³ y el reciente lanzamiento de *la Misión Rural*¹⁴ están tratando de sentar las bases de esta estrategia hacia una “nueva ruralidad”.

Si bien existe el marco legal para la planificación territorial en Colombia, la aplicación presenta una serie de desafíos. La Ley 388/97 exige a los gobiernos locales establecer planes territoriales, o Planes de Ordenamiento Territorial (POT) que, entre otras cosas, establecen directrices técnicas con respecto al uso de la tierra y el desarrollo territorial. Puramente en términos administrativos, la aplicación de los POT ha tenido un éxito limitado: sólo el 65 por ciento de los 1097 municipios de Colombia han completado el proceso y ratificado el POT. Además, los POT para las zonas rurales rara vez se han utilizado como una herramienta para abordar directamente los problemas de los municipios y las poblaciones rurales. Muchos

carecen de rigor técnico, e incluso aquellos que son técnicamente sólidos tienden a ser de uso limitado en ausencia de análisis participativos serios de los problemas. Puesto que la planificación del uso la tierra es una función local, mucho depende de la voluntad y las capacidades de los alcaldes y el personal locales, que varían mucho en todo el país. Si bien las leyes de planificación llaman a la participación ciudadana, esta no es totalmente regulada ni bien entendida por las autoridades locales, por lo que es poco practicada. La participación se utiliza generalmente para la aprobación de los planes ya formulados por el personal técnico, no para alimentar el proceso de planificación e identificar las necesidades y prioridades de la población local.

La introducción de un nuevo enfoque para la formulación de políticas. Si un enfoque territorial del desarrollo rural ha de afianzarse en Colombia, se requerirá el reequilibrio de la relación entre el centro y la periferia. Para asegurar que las intervenciones públicas aborden efectivamente los desafíos de desarrollo y reconciliación clave que enfrentan las zonas rurales, *la política y la formulación de programas* tendrá que basarse en un análisis integral basado en la evidencia de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas asociadas a estas áreas. La aproximación analítica que se utiliza para la *Misión Rural* refleja este tipo de enfoque. *La implementación de las políticas y los programas* se basaría entonces en conjuntos personalizados de intervenciones dirigidas a los desafíos del desarrollo local pertinentes. Siguiendo los principios de la gestión descentralizada del programa, la selección de las intervenciones en cada región sería decidida por consejos regionales, formados a partir de una serie de actores rurales clave. Aunque el objetivo principal seguirá siendo la transformación productiva de la economía rural, la consecución de este objetivo requerirá cambios institucionales que empoderen a las comunidades de manera significativa para tomar el control de los procesos participativos de abajo hacia arriba que les permitan planificar, implementar y evaluar los impactos de las intervenciones de desarrollo a nivel local.

La construcción de una nueva arquitectura institucional. La aplicación efectiva de un enfoque territorial del

desarrollo requerirá un replanteamiento completo sobre cómo se prestan los servicios a las zonas rurales. A partir de un concepto amplio del sector rural que abarca múltiples sectores, una gran gama de socios y partes interesadas, y muchas actividades económicas diferentes, será necesaria la construcción de una nueva arquitectura institucional consistente en agencias centralizadas de planeación de políticas y de financiamiento, entidades descentralizadas de coordinación e implementación, organizaciones locales de la sociedad civil y las empresas privadas. Una revisión funcional de los organismos existentes de formulación y entrega de políticas podría servir para analizar y medir comparativamente la estrategia, la función operativa, presupuestaria y de gestión de recursos humanos, de las instituciones clave y obtener recomendaciones para la definición y la entrega de una nueva arquitectura institucional. Esta nueva arquitectura podría servir como una plataforma para la creación de consensos entre los organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y actores privados en apoyo a una estrategia inclusiva e integrada de desarrollo rural basada en una visión de largo plazo que trascienda los ciclos electorales.

El Camino por Delante: Equilibrar Los Roles Públicos y Privados

¿Qué se requiere hacer para revertir décadas de bajo rendimiento en la economía rural de Colombia y liberar el potencial de la agricultura para contribuir a un crecimiento sostenible de base amplia? El país debe restaurar los medios de vida de los muchos hogares rurales que han visto sus declinar fortunas y transformar la agricultura actual orientada a la subsistencia en una agricultura comercial vibrante y dinámica. No va a ser fácil. Las actividades agrícolas son llevadas a cabo principalmente por operadores privados —los millones de individuos, cooperativas, asociaciones y empresas dedicadas a la producción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de los productos crudos y productos transformados. El gasto público puede estimular el crecimiento sólo de manera indirecta.

Las políticas gubernamentales pueden desempeñar un papel catalizador en la provisión de bienes y servicios que aumenten la rentabilidad de la inversión privada, pero las intervenciones públicas deben estar focalizadas de manera adecuada y correctamente programadas para “atraer” en lugar de “desplazar” el gasto privado. En el análisis final, el éxito de los esfuerzos del gobierno para poner a la agricultura en marcha y transformar la economía rural dependerá de su capacidad para aprovechar el poder latente del sector privado.

Notas

- 1 DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). Datos tomados de la página web del Banco de la República: “PIB. Metodología año base 1994”, consultado septiembre 15, 2014, <http://www.banrep.gov.co/pib-base-1994>; y “PIB. Metodología año base 2005”, consultado septiembre 15, 2014, <http://www.banrep.gov.co/es/pib>.
- 2 Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia.
- 3 Banco Mundial, “Low Carbon Growth in Colombia” (en prensa: Banco Mundial, 2014).
- 4 Balcázar, A., A. Hernández, J. Leibovich con A. Becerra, S. Botello, S. Cortés, L. Estrada, C. Rodríguez, H. Vásquez, *Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia*, coord. J. J. Perfetti (Bogotá, Washington, D.C.: sac y Fedesarrollo, 2013).
- 5 Misión para la Transformación del Campo: Diagnóstico institucional y presupuestal del sector agropecuario (Bogotá: DNP, 2014).
- 6 Caballero, J. M., *The Territorial Approach to Rural Development* (s. l.: World Bank, 2005). DANE, *Cuentas Nacionales Trimestrales. Producto Interno Bruto. Segundo Trimestre-Septiembre 2013*, consultado septiembre 15, 2014, http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bolet_PIB_IITrim13.pdf.
- 7 Colombia, Ministerio de Agricultura, “Decreto N° 1985, de 2013”, 12 de septiembre 2013, <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/1985.pdf>.
- 8 La iniciativa *Links between Actions for Rural Development* (LEADER) fue establecida por la Unión Europea

Desafío general para el desarrollo	Desafío específico para el desarrollo	Opciones de política a corto plazo	Opciones de política a mediano plazo
1. Restauración de los medios de vida rurales	Seguridad de la tenencia de la tierra	Continuar la restitución de la tierra a las personas y grupos afectados por los conflictos y proporcionar reparaciones a las familias y las comunidades. Aproximaciones piloto para el registro sistemático y el catastro.	Mejorar el marco legal e institucional que gobierna la propiedad, acceso y uso del suelo. Construir un sistema nacional de ordenamiento territorial. Crear la agencia nacional de administración de tierras que combine las funciones de catastro y registro.
	Recapitalización de los hogares	Distribución de semillas, fertilizantes, herramientas de labranza y asistencia técnica a las poblaciones reasentadas.	Reformar los mecanismos de financiamiento rural, programas, etc. y restablecer los servicios de extensión rural para servir mejor a las necesidades de los pobres rurales.
	Ganancias rápidas por infraestructura	Proyectos selectivos de construcción de caminos para conectar las áreas con producción excedente a los mercados. Proyectos de irrigación a pequeña escala en los que los retornos sean más altos.	
2. Explotación del potencial de la agricultura	Cultivos	Revitalizar los sistemas de generación y transferencia de tecnología. Fomentar las asociaciones público/privadas y alianzas comerciales para promover la introducción y difusión de innovaciones.	Mejorar el marco institucional para gestionar los riesgos agrícolas.
	Ganadería	Adopción de pilotos SSP a nivel nacional a través una combinación de incentivos financieros (como el pago por servicios ambientales, o PSA) con la asistencia técnica a los agricultores.	Ampliar la escala de SSP/ esquemas de asistencia técnica a nivel nacional para "transformar" el sector de la ganadería en Colombia en una ganadería sostenible basada en sistemas silvopastoriles.
	Explotación forestal	Proseguir hacia las disposiciones de la agenda REDD+ y apoyo de WAVES. Definir los modelos para el desarrollo de plantaciones comerciales.	Reducir las tasas de degradación y deforestación de bosques. Estimular las inversiones en los sistemas forestales comerciales que son técnicamente eficientes, económicamente rentables, socialmente inclusivos y ambientalmente amigables.

(continúa en la página siguiente)

para ayudar a los actores rurales a considerar el potencial a largo plazo de sus regiones. Como su nombre lo sugiere, el enfoque de la iniciativa está en la promoción del desarrollo rural a nivel local.

LEADER alienta a los territorios rurales a explorar nuevas maneras de ser o seguir siendo competitivos, para sacar el máximo provecho de sus activos y para superar los desafíos que pueden en-

(continuación)

Desafío general para el desarrollo	Desafío específico para el desarrollo	Opciones de política a corto plazo	Opciones de política a mediano plazo
3. Adopción de un enfoque territorial del desarrollo rural	Nueva arquitectura institucional	Llevar a cabo una revisión funcional de las políticas y los órganos de prestación de servicios existentes para el desarrollo rural. Utilizar la iniciativa <i>Misión Rural</i> como plataforma para la creación de consensos entre las organizaciones públicas, privadas y civiles en apoyo de la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. Apoyar la implementación de los POT con procesos de planificación local participativa. Poner a prueba iniciativas de coordinación multisectoriales para la entrega de servicios integrales al medio rural.	Instalar una nueva arquitectura institucional para gestionar el desarrollo territorial, incluyendo el fortalecimiento del nivel local. Aumentar los fondos para apoyar las actividades multisectoriales a nivel territorial (acelerar la descentralización fiscal). Invertir de manera significativa en bienes y servicios públicos, en lugar de subsidios directos a los bienes y servicios privados.
	Gestión de riesgos	Diseñar un marco institucional para gestionar los riesgos agrícolas.	Aplicar el marco institucional para gestionar los riesgos agrícolas.
	Desarrollo rural climáticamente inteligente	Fortalecer los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático con objetivos claros que definan las tareas y detallen las necesidades de inversión.	Implementar los Planes Nacionales de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático, monitorear los impactos, y actualizarlo continuamente.

frentar, tales como envejecimiento de la población, los bajos niveles de prestación de servicios o la falta de oportunidades de empleo. De esta manera, LEADER contribuye a mejorar la calidad de vida en las zonas rurales, tanto para las familias de los agricultores como para la población rural en general. Utiliza un enfoque holístico para abordar los problemas rurales. Reconoce, por ejemplo, que ser competitivo en la producción de alimentos, contar con un entorno atractivo y la creación de oportunidades de empleo para la población local son aspectos de la vida rural que se apoyan mutuamente, requiriendo habilidades específicas, tecnologías apropiadas y la entrega de servicios como un paquete coherente con políticas hechas a la medida. http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm.

⁹ Colombia, Acción Social, “Unidades Agrícolas Familiares, tenencia y abandono forzado de tierras en

Colombia”, en *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada* (Bogotá: Acción Social, 2010).

¹⁰ El Banco Mundial tiene una amplia experiencia internacional en este tipo de procesos y podría proporcionar asistencia técnica.

¹¹ Perry, S., *El Sistema de extensión agropecuaria en Colombia*, consultado septiembre 14, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/informe%20extensin%20rural%20colombia.pdf.

¹² Perfetti, J. J., *Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Colombia. Documento de trabajo No. 43* (Santiago de Chile: Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Rimisp, 2009).

¹³ La temporada de lluvias en 2011–2012 generó una crisis en el sector rural que exacerbó las limitaciones estructurales existentes de antaño para el desarrollo rural y la paz. Los agricultores protestaron enérgicamente. Esta situación fue una llama-

da de atención para el país, que llevó a la creación del *Pacto Agrario*. El MADR ha asignado recursos importantes para constituir y fortalecer la participación local en la recopilación de información en las zonas rurales, definir las políticas públicas locales e identificar subproyectos prioritarios para la inversión en el corto plazo. Esta información, junto con la del Censo Agrario (2014), será un aporte fundamental para que la *Misión Rural* genere directrices de políticas a mediano y largo plazo para el desarrollo rural en Colombia, en consonancia con los principios de los acuerdos de paz prelimi-

nares ya alcanzados en La Habana. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010–2011* (Bogotá: Misión BID-Cepal, 2012).

- ¹⁴ Lanzada por el presidente Santos a principios de marzo de 2014, con resultados esperados para diciembre de 2014, la *Misión Rural* está diseñada para generar la información necesaria para orientar la política de desarrollo rural hacia el crecimiento, la igualdad y la estabilidad política y social en Colombia.

CAPÍTULO 5

Sector urbano



Mensajes principales

Colombia se encuentra en una etapa avanzada de urbanización y tiene una capacidad demostrada de gestión urbana innovadora. En el pasado, las ciudades han contribuido al crecimiento económico y la reducción de la pobreza, y pueden seguir haciéndolo.

Sin embargo, Colombia tiene que superar la mala conectividad entre ciudades y entre las ciudades y los puertos, la falta de mecanismos eficaces de coordinación entre las aglomeraciones urbanas, instrumentos de planificación inarticulados y duplicados y la falta de eficiencia e innovación en cómo se autofinancian las ciudades.

Esta nota tiene dos conjuntos de recomendaciones de política que pretenden hacer frente a los desafíos en dos niveles: (i) nivel nacional/Sistema de Ciudades y (ii) nivel de ciudad/aglomeración.

Las principales recomendaciones a nivel nacional/Sistema de Ciudades incluyen: (i) implementar el CONPES sobre política urbana que define el Sistema de Ciudades, instruyendo al Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) para generar datos a nivel metropolitano, de aglomeración y regional e instruir a los ministerios para incorporar e implementar el enfoque de Sistema de Ciudades dentro de sus políticas sectoriales; (ii) incorporar el concepto de Sistema de Ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018; y (iii) promover una reforma institucional en el Ministerio de Vivienda (MHCT) para pasar de una agenda centrada en la vivienda hacia un enfoque territorial del desarrollo.

Las principales recomendaciones a nivel de ciudad/aglomeración incluyen: (i) definir e implementar incentivos (co-financiamiento, asistencia técnica y garantías) para promover proyectos metropolitanos estratégicos; (ii) desarrollar enfoques marco para el uso de herramientas alternativas para financiar las inversiones urbanas, tales como los derechos de desarrollo negociables, mecanismos de captura de valor del suelo y la estructuración de asociaciones público/privadas para la renovación y el desarrollo urbano.

Antecedentes

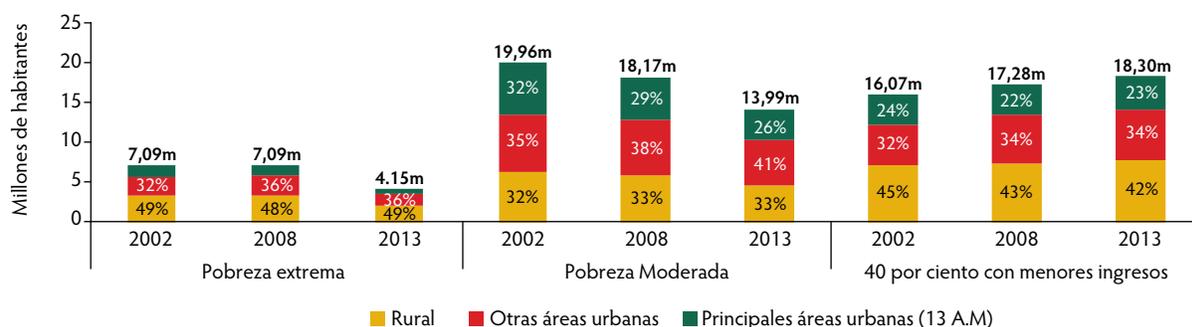
Colombia se encuentra en una etapa avanzada de urbanización y tiene una capacidad demostrada para la gestión urbana innovadora. Hoy en día el 75 por ciento de los colombianos vive en las ciudades. Se espera que este porcentaje aumente a 86 por ciento para 2050, lo que representaría alrededor de 20 millones de nuevos habitantes urbanos.¹ En relación con sus pares de la región, Colombia se destaca por tener un sector urbano fuerte.² Varias áreas metropolitanas colombianas se encuentran entre las 50 ciudades más densamente pobladas del mundo³ y muchas han proporcionado ejemplos internacionalmente reconocidos de iniciativas urbanas exitosas. Ejemplos de ellas incluyen los programas de mejoramiento de barrios marginalizados para mejorar la movilidad y reducir la exclusión social y económica en Medellín, los programas de transporte urbano sostenibles en Bogotá y programas para fomentar las economías urbanas locales competitivas en Bucaramanga. A nivel nacional, el país ha desarrollado instituciones y marcos legales bien reconocidos para promover políticas urbanas sólidas.

En el pasado, las ciudades han sido motores del crecimiento; en adelante, serán importantes para mantener los logros de Colombia en su crecimiento económico. Entre 2002 y 2012, Colombia

registró un crecimiento económico estable y fuerte, así como una impresionante disminución de la prevalencia de la pobreza moderada, extrema y multidimensional.⁴ Décadas de urbanización sostenida incrementaron gradualmente la concentración de personas y puestos de trabajo, consolidando las economías de escala y de aglomeración que han contribuido a la prosperidad económica (figura 5.1). En general, el crecimiento económico de Colombia ha sido impulsado en gran medida por las materias primas, pero la economía urbana, incluyendo la manufactura, los servicios financieros, el comercio minorista, el comercio y la industria de la hospitalidad, ha contribuido en más del 50 por ciento a la tasa de crecimiento del PIB en las últimas cuatro décadas.⁵ En el futuro, el fortalecimiento del papel de las ciudades puede contribuir a la mitigación de los riesgos inherentes a las economías basadas intensivamente en las materias primas.⁶ Un sistema urbano eficiente será necesario para dar el paso de un sistema económico impulsado por las materias primas hacia una estructura económica más fuerte basada en la manufactura y las industrias intensivas en conocimiento. Es importante que las ciudades permitan esta transición a través de una infraestructura de conectividad mejorada, la gestión racional de la tierra y políticas pro-activas que aseguren la habitabilidad urbana.

Las ciudades también jugarán un papel importante en la reducción continua de la pobreza y

FIGURA 5-1: Distribución del 40 por ciento inferior en Colombia, 2002–2012



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial basados en GEIH-MESEP (2002–2013).

en la prosperidad compartida. A pesar de existir menores tasas de pobreza en las áreas urbanas, el mayor volumen de la población urbana sigue haciendo a los pobres urbanos un blanco importante para la reducción de la pobreza en general. A partir de 2013, las zonas urbanas alojan más población en situación de pobreza moderada y extrema (9.5 millones) que las rurales (4.6 millones). Así, mientras que la tasa de pobreza es 40 por ciento mayor en las zonas rurales en comparación con las urbanas, el número de personas afectadas por una reducción del 1 por ciento en la tasa de pobreza urbana es 68 por ciento más alto que para el mismo cambio en la tasa de pobreza rural. Por otra parte, el dominio de las principales ciudades en términos de densidad económica y de creación de empleos (mapa 5.1) hace de las aglomeraciones urbanas una fuente de oportunidades para las familias de bajos ingresos. Estas cifras sugieren que las políticas y las inversiones a nivel de ciudad que faciliten (a través de la planificación y la disponibilidad de tierras) y promuevan (a través de una mayor inversión) el acceso a los servicios básicos —tales como el agua, el saneamiento, la vivienda asequible, la salud, la educación, el transporte urbano y los espacios públicos recreativos— serán esenciales para reducir la pobreza en todo el país.

A pesar de los niveles relativamente más bajos de pobreza, las principales áreas urbanas (13 áreas metropolitanas) muestran una divergencia con relación a las ciudades medianas en los indicadores clave de desarrollo, lo que contribuye a las disparidades regionales (figura 5.1). La tasa de pobreza urbana de las ciudades medianas de Colombia (42,2 por ciento) es similar a la tasa de pobreza rural (46,8 por ciento), y casi dos veces la tasa de pobreza urbana de las 13 áreas metropolitanas más grandes. Más aún, en los últimos 10 años, la tasa de pobreza de las ciudades medianas se ha incrementado un 5 por ciento, alcanzando el 40 por ciento de la distribución nacional en 2012. Por el contrario, el porcentaje de los pobres en las 13 áreas metropolitanas más grandes cayó 6 por ciento durante la década. Abordar esto y las disparidades urbano-rurales existentes será crucial para

MAPA 5-1: Distribución y concentración de empleos en Colombia



Source: World Bank staff calculations (2010) based on DANE Census 2005.

lograr la prosperidad compartida y contribuir a la agenda de postconflicto.

Las principales fuentes de la desigualdad persistente en Colombia son las disparidades históricas entre las zonas urbanas y rurales. A pesar de la disminución significativa en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, la pobreza moderada se mantiene alta en las zonas rurales con respecto a las urbanas. Incluso, durante la última década, el cociente las tasas de pobreza entre zonas rurales y urbanas se ha ampliado, con la relación de pobreza moderada entre las dos regiones creciendo de 1.35 a 1.64.⁷ De hecho, la tasa de incidencia de pobreza moderada en las zonas rurales en 2012 era todavía mayor que la de las zonas urbanas en 2002. En general, la evidencia sugiere que la reducción de la pobreza ha estado ligeramente sesgada hacia las zonas urbanas.

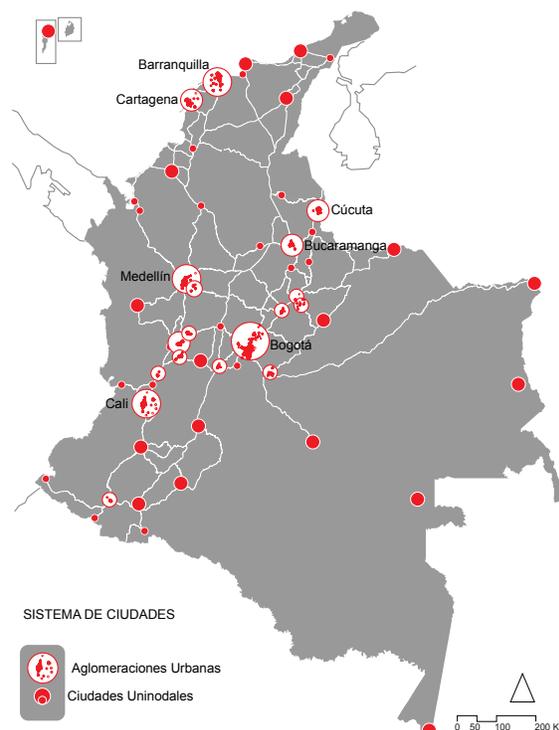
El principal desafío para el gobierno entrante será el desarrollo de políticas urbanas que aprovechen los beneficios de la urbanización para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Esto involucra acciones de política en dos niveles: (i) a nivel de sistema urbano nacional (también definido como el Sistema de Ciudades) y (ii) a nivel ciudad (o aglomeración).

MAPA 5-2: Las 18 aglomeraciones urbanas



Fuente: DNP, Documento Técnico de Soporte: Misión del Sistema de Ciudades (Versión Preliminar).

MAPA 5-3: El Sistema de Ciudades



Fuente: DNP, Documento Técnico de Soporte: Misión del Sistema de Ciudades (Versión Preliminar).

Conocimiento

El Sistema de Ciudades en Colombia

El Sistema de Ciudades de Colombia incorpora 151 municipios e incluye alrededor de 28 millones de habitantes. Una característica distintiva de las ciudades colombianas es su tendencia a convertirse en aglomeraciones o áreas metropolitanas funcionales en las que los servicios y equipamientos urbanos básicos están repartidos en varios municipios. Una “aglomeración” se define como un conjunto de municipios que tienen una relación funcional. En el caso de Colombia, la *Misión Ciudades*⁸ establece que un municipio tiene una “relación funcional” cuando el 10 por ciento o más de su población se desplaza hacia el “núcleo” de un municipio adyacente para realizar sus principales actividades cotidianas.⁹ El análisis sugiere

que Colombia tiene 18 aglomeraciones que abarcan más de 113 municipios (mapa 5.2). Además, la metodología identificó 38 ciudades uninodales que no se extienden más allá de los límites administrativos municipales, pero que tienen más de 100 000 habitantes, o que realizan funciones básicas dentro de una región. Así que el Sistema de Ciudades incluye las 18 aglomeraciones urbanas y a las 38 ciudades uninodales para un total de 151 municipios (mapa 3.5).

El estudio *Colombia Urbanización Review—Amplifying the Gains from the Urban Transition*¹⁰ identificó importantes retos para el Sistema de Ciudades. Las ciudades colombianas necesitan conectarse mejor entre sí y con los mercados externos, lo que a su vez promovería un mayor nivel de especialización. Las ciudades colombianas están separadas por distancias físicas y económicas significativas. Para mover mercancías de una ciudad a otra con frecuencia se

requiere el transporte sobre los Andes y viajar entre diferencias de altitud de más de 2000 metros, lo que agrava las distancias económicas y el aumento de los costos logísticos¹¹. Para llegar a los principales puertos, las mercancías procedentes de las ciudades deben, en promedio, viajar cerca de tres veces más que en Brasil y Chile, y seis veces más que en Argentina, la República de Corea y China. A diferencia de muchas ciudades vibrantes de todo el mundo, las ciudades colombianas están a cierta distancia de los puertos y de otras ciudades del sistema urbano. Bogotá y Medellín se localizan a más de 500 kilómetros de un puerto. Por el contrario, Shenzhen, Mumbai y Bangkok son ciudades portuarias que conectan a sus países a los mercados mundiales. Una mejor conexión de las ciudades colombianas incrementará la eficiencia económica del sistema urbano y permitirá que las ciudades se especialicen, resultando en ciudades que realizan una función específica dentro del sistema.

La continua expansión de la infraestructura vial nacional¹² ayudará a conectar las ciudades con mayor eficiencia. En adelante, las ciudades necesitan integrar la nueva infraestructura dentro de sus espacios y economías urbanas. Un aspecto fundamental que puede afectar aún más la eficiencia del sistema urbano nacional es cómo las aglomeraciones metropolitanas habrán de planificar su espacio urbano de una manera sostenible para conectarse mejor a los futuros corredores viales y aprovechar las nuevas redes de carreteras, esto con el objeto de mejorar la productividad y la competitividad mitigando posibles externalidades negativas. En concreto, las aglomeraciones metropolitanas tendrán que: (i) planear cómo conectarse a las futuras redes de carreteras; (ii) optimizar la ubicación así como el costo del transporte y la infraestructura logística, comprendiendo las posibles repercusiones sobre los precios de las tierras, cambios al uso del suelo y la expansión urbana; (iii) coordinar la planeación del uso del suelo a escala metropolitana; y (iv) desarrollar las herramientas para poner en práctica un enfoque sostenible de logística y conectividad urbana que mitigue las externalidades negativas, como la gentrificación, la expansión incontrolada y los impactos ambientales y sociales negativos.

En resumen, los beneficios de una mayor integración y conectividad a través de la infraestructura de transporte y de logística tienen que ser apoyados por políticas en los niveles nacional/Sistema de Ciudades, y de aglomeración que estimulen la especialización y una mayor competitividad. Sin embargo, el diseño de las políticas a nivel nacional con este objetivo en mente nunca es fácil, y el país necesita desarrollar primero sistemas de información a nivel de Sistema de Ciudades que den forma al diseño e implementación de las políticas. Por ejemplo, entender las tendencias en el comercio intra-ciudad puede resultar esencial para las inversiones de logística y la generación de información sobre la movilidad laboral, lo que debe ayudar a determinar las inversiones y la planificación en la prestación de servicios, en particular la vivienda, la educación y la salud.

Desafíos a nivel de ciudad/aglomeración

A nivel de la ciudad/aglomeración, las ciudades colombianas enfrentan importantes retos. En primer lugar, necesitan encontrar mejores formas de coordinación y colaboración entre los gobiernos para fortalecer la planificación urbana y la prestación de servicios. En segundo lugar, deben aprovechar las economías de aglomeración para aumentar su potencial económico. En tercer lugar, necesitan diversificar y mejorar sus fuentes de financiamiento. Estos desafíos se discuten a continuación.

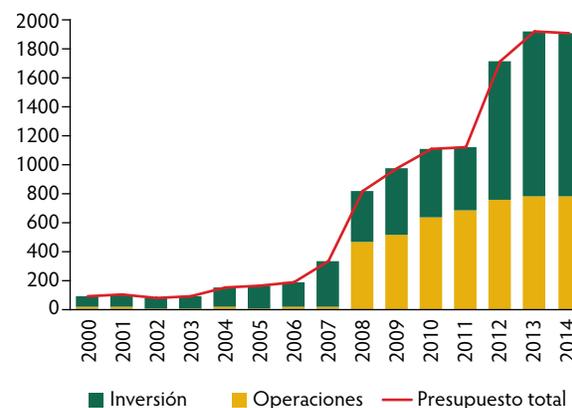
La coordinación entre los gobiernos subnacionales es fundamental para consolidar y aprovechar el proceso de descentralización de Colombia. Colombia es uno de los países más descentralizados en Latinoamérica. Más de 1000 gobiernos municipales tienen responsabilidades idénticas sobre la planificación del uso de la tierra, la prestación de servicios básicos de infraestructura y la prestación de servicios sociales. Con frecuencia, en muchas ciudades colombianas los servicios de agua, alcantarillado, manejo de residuos sólidos, electricidad y las redes de transporte atraviesan varias fronteras administrativas, y sin embargo hay ejemplos limitados de planificación y coordinación metropolitana. La gestión urbana no es un desafío exclusivo de

los gobiernos municipales, por lo que abordar la agenda urbana requerirá una colaboración mucho más cercana entre los gobiernos. Para ser eficaz, Colombia necesitará mecanismos de coordinación de políticas eficientes, a través de diversos niveles para apoyar la formulación coordinada de políticas e intervenciones entre los gobiernos nacionales y locales. Las agencias metropolitanas y regionales pueden ser necesarias para prestar servicios de manera más eficaz cuando exista una falta de correspondencia entre los límites municipales y la zona económica urbana.

La planificación del uso del suelo en las aglomeraciones será la piedra angular de la colaboración efectiva entre los municipios. Restricciones legales y administrativas hacen que la planificación integral territorial y del suelo sean prácticamente imposibles. En la actualidad, la gestión de riesgos de desastre, del medio ambiente y del agua, así como la planificación rural y urbana se hacen por separado, con pocos o ningún incentivo para coordinar. Por otra parte, la ubicación de puestos de trabajo, viviendas y servicios básicos tiene implicaciones importantes para los residentes urbanos y para los presupuestos municipales, sin embargo, no hay incentivos establecidos para asegurar que las inversiones no sean neutrales a la localización. La planificación urbana integrada podría facilitar la prestación de servicios al generar economías de escala, lo que a su vez podrían aumentar la cantidad de recursos adicionales disponibles para las ciudades mediante el uso de instrumentos innovadores de captura de valor del suelo.

La planificación del uso del suelo para el sector de la vivienda merece una atención especial. Debido al gran déficit general de vivienda en Colombia —3.8 millones (2.2 millones en zonas urbanas), el sector de la vivienda ha sido una prioridad para el Gobierno en los últimos años (figura 5.2). Sólo en 2014, el Gobierno asignó alrededor de US\$1 billón para apoyar el acceso a la vivienda pública para los segmentos más pobres; operando además programas de subsidio a las tasas de interés para los hogares de ingresos bajos y medios, así como garantías de crédito subsidiado. Sin embargo, la

FIGURA 5-2: Presupuesto sectorial, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Millones de US\$), 2000–2014^a



Fuente: Cálculos del personal del Banco Mundial con datos del Banco Central y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.^b

^a En el año 2010 el antiguo Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) se dividió en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT) y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS).

^b Colombia, Ministerio de Hacienda, *Bitácora de Cifras Presupuestales 2000–2014*, consultado septiembre 16, 2014, <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/cifrasHistoricas>.

mayor parte de los nuevos proyectos de vivienda se está construyendo en la periferia de las ciudades, donde los desarrolladores son capaces de encontrar terrenos asequibles. De hecho, en muchos casos las ciudades han ampliado sus áreas urbanizadas para dar cabida a estos nuevos desarrollos. En este contexto la expansión urbana que responde sólo a las metas de construcción amerita una evaluación cuidadosa, ya que puede ser contraproducente en términos de asequibilidad (al aumentar los gastos del hogar en el transporte y los gastos municipales en inversiones y mantenimiento de la infraestructura), de densidades urbanas y económicas, y de exclusión social. La planificación del uso del suelo a nivel de aglomeración puede ayudar en la comprensión de los patrones de movilidad y la identificación de áreas subutilizadas dentro de límites de la ciudad como alternativas para la expansión urbana y, quizás más importante, para el desarrollo de mecanismos innovadores de captura de valor del suelo que pueden ser utilizados para la construcción de viviendas asequibles en los centros de las ciudades.

La integración municipal y regional no sólo es crucial para proveer mejores servicios, planificación y gobernanza, sino también para fomentar economías más fuertes, resilientes e inclusivas. La concentración de la actividad económica dentro de las regiones es inevitable y por lo general deseable para el crecimiento económico, pero las grandes disparidades espaciales en los niveles de bienestar que suelen acompañar a esta concentración no lo son. El *World Development Report (WDR) 2009: Reshaping Economic Geography* reconoce que el desarrollo está lejos de ser un proceso de convergencia uniforme. En lugar de ello, es altamente diferenciado espacialmente. Por lo general, los países en desarrollo presentan crecientes diferencias de bienestar entre las regiones líderes y las rezagadas, en parte debido a las economías de aglomeración aunadas a la caída de los costos de transporte. En Camboya, país de bajos ingresos, por ejemplo, la brecha entre el consumo de los hogares de las áreas líderes y las rezagadas, por lo demás similares, es casi del 90 por ciento. En Argentina, país de renta media, la brecha es de 50 por ciento; en Canadá, es sólo el 20 por ciento.¹³

El WDR 2009 recomienda que los gobiernos busquen la integración para explotar los beneficios de la aglomeración, al tiempo que las disparidades espaciales se mantengan en un nivel manejable. Las políticas deben orientarse a mejorar los vínculos de mercado entre regiones líderes y rezagadas mediante una mayor movilidad en los factores domésticos, especialmente de la fuerza laboral. Sin embargo, también pueden ser necesarias otras políticas espacialmente focalizadas. Los principios rectores para el diseño de políticas son mayores densidades, distancias más cortas y menores divisiones entre las ciudades/región. Tres de los lugares más prósperos del mundo muestran estas características: Tokio, la ciudad más grande del mundo con 35 millones de habitantes, se concentra en menos del 4 por ciento de las tierras de Japón; en los Estados Unidos, la mayor economía del mundo, alrededor de 35 millones de personas cambian de domicilio cada año; y dentro de Europa Occidental, el continente más conectado actualmente, los países comercian alrededor de 35 por ciento del PIB¹⁴.

En Colombia, las densidades de población más altas no han estado acompañadas de altas densidades económicas. Por ejemplo, una comparación de las densidades reales de construcción con densidades legalmente permitidas en ciudades como Bogotá muestra una considerable subutilización de la tierra disponible. En 2010, el 63 por ciento del espacio comercial, el 53 por ciento del espacio residencial y el 54 por ciento del espacio industrial en Bogotá estaban infrautilizados. Esto es posiblemente el resultado de varios factores, pero la asimetría de información entre los participantes del mercado probablemente juega un papel importante. Bajas densidades económicas dificultan la capacidad de las ciudades para permitir interacciones económicas que ayudan a crear mercados y promuevan la innovación y la inversión.

Las ciudades necesitan diversificar y mejorar el acceso al financiamiento para ampliar la prestación de servicios. Se estima que durante los próximos 25 años un municipio de menos de 100 000 habitantes requerirá aproximadamente US\$150 anuales per cápita para satisfacer sus necesidades de inversión en la prestación de servicios e infraestructura. Una ciudad con población entre 100 000 y 1 millón requerirá US\$145 y una ciudad con más de 1 millón de habitantes US\$107 per cápita. De estos recursos, el 75 por ciento se necesitaría para mantener la infraestructura actual y futura.¹⁵ Esta situación representa retos aún mayores debido a que actualmente los municipios más pequeños financian sus inversiones principalmente a través de las transferencias nacionales; sus costos operativos agotan casi todos sus recursos y no tienen capacidad para adquirir deuda.

Las ciudades pequeñas y algunas medianas deben fortalecer sus fundamentos fiscales, mientras que otras medianas y grandes deben innovar continuamente a través de los instrumentos fiscales.¹⁶ La recaudación de impuestos municipales ha aumentado con la descentralización y las reformas administrativas a lo largo de todas las categorías de ciudades. Sin embargo, las ciudades medianas y pequeñas no han seguido el ritmo de las ciudades más grandes en su capacidad para incrementar los ingresos

locales. Existe una correlación positiva entre el ingreso fiscal real y la precisión del sistema catastral. Las grandes ciudades tienen catastros más completos. Bogotá, por ejemplo, ha alcanzado el 100 por ciento de registro catastral mientras, sólo el 43 por ciento de todas las áreas rurales en Colombia están incluidas en el sistema. En Colombia, sólo Bogotá, Medellín y Cali tienen oficinas catastrales independientes; todos los demás se manejan a nivel nacional. Se requiere de un gran impulso para fortalecer los fundamentos fiscales de las ciudades medianas y pequeñas. Esto podría hacerse mediante el aumento de la creación de capacidades en la gestión fiscal municipal, el fortalecimiento de los sistemas catastrales locales y la estructuración de incentivos fiscales y de desempeño dentro del sistema nacional de transferencias.

Las ciudades medianas y grandes deben encontrar nuevas e innovadoras formas de financiar la infraestructura urbana. Las ciudades requerirán estrategias amplias y diversificadas para financiarse a sí mismas, incluyendo el aumento del acceso a bonos municipales y a mercados de crédito, el acceso a fondos de desarrollo municipal y a intermediarios financieros especializados, así como la ampliación de instrumentos de financiamiento existentes basados en el valor del suelo. Colombia es líder en Latinoamérica en instrumentos financieros basados

en la captura de valor del suelo, sin embargo, estos instrumentos de financiamiento han tenido una “penetración” limitada más allá de una sola transacción por ciudad. Las ciudades medianas y grandes deben tener como objetivo innovar con nuevos instrumentos para el financiamiento de la infraestructura, adaptando las experiencias internacionales y regionales al contexto colombiano. Entre ellas se encuentran: los derechos de desarrollo negociables, la venta y arrendamiento de tierras, el financiamiento con base en el aumento de impuestos y la estructuración de asociaciones público/privadas para la renovación y desarrollo urbanos.

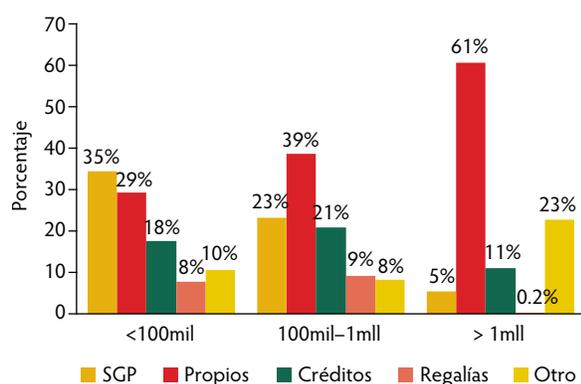
Recomendaciones De Política

Dentro del entorno descentralizado de Colombia, ¿cuál debe ser el papel del gobierno nacional en el sector urbano, tanto en el nivel de Sistema de Ciudades como en el de aglomeración? En esta nota se presenta una lista de recomendaciones de política que se pueden implementar en el corto y mediano plazo.

A nivel de Sistema de Ciudades:

El país tiene que desarrollar y adoptar una política urbana nacional que reconozca y defina su Sistema de Ciudades. Para lograrlo, se recomiendan las siguientes acciones en el corto plazo: (i) implementar el CONPES sobre política urbana que define el Sistema de Ciudades, instruyendo al Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) para generar datos a nivel metropolitano, de aglomeración y regional e instruir a los ministerios para incorporar y aplicar el análisis de Sistema de Ciudades dentro de sus políticas sectoriales; (ii) incorporar el concepto de Sistema de Ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018; y (iii) promover una reforma institucional en el Ministerio de Vivienda (MHCT) para pasar de una agenda centrada en la vivienda hacia un enfoque territorial del desarrollo en coordinación con otros sectores pertinentes, incluyendo la planificación y las actividades económicas urbanas, agua y saneamiento, gestión de residuos, transporte urbano, servicios sociales y servicios urbanos.

FIGURA 5-3: Fuentes de financiamiento para gastos de inversión municipales



Fuente: DNP, Documento Técnico de Soporte: Misión del Sistema de Ciudades (Versión Preliminar).

La generación de información suficiente, sistemática y robusta a nivel de Sistema de Ciudades es un primer paso necesario. La *Misión Ciudades* desarrolló información valiosa sobre la dinámica de la población, las necesidades de inversión en infraestructura, la planificación del medio ambiente y las tecnologías de información y comunicación a nivel de Sistema de Ciudades. En adelante, Colombia podría beneficiarse de una base de datos estadísticos sistemática a nivel de aglomeración para comprender mejor la dinámica del Sistema de Ciudades, así como ayudar a determinar las políticas y las prioridades de inversión.

El país necesita profundizar la conectividad económica entre adentro de sus aglomeraciones. Como complemento a la expansión de la red de carreteras y de los esfuerzos del Gobierno para consolidar los principales corredores viales, las ciudades tendrán que planificar a futuro para enfrentar posibles cuellos de botella a nivel de ciudad y metropolitano mediante la implementación de planes de uso del suelo que aprovechen la nueva infraestructura, mitiguen los efectos de una expansión urbana incontrolable, reduzcan las externalidades negativas y mejoren la calidad de vida de los residentes urbanos. El Gobierno deberá: (i) promover dentro de su Sistema Nacional de Competitividad el desarrollo de planes de acción competitivos e innovadores por cada aglomeración; (ii) implementar una estrategia nacional de logística y del uso del suelo a escala metropolitana alrededor de las principales ciudades, incluyendo el análisis de factores externos adversos potenciales y las posibles implicaciones en los mercados de tierra y finca raíz, y (iii) el desarrollo de estrategias territoriales para las zonas urbanas y sus alrededores.

A nivel de ciudad/aglomeración:

El Gobierno debe fomentar y mejorar la coordinación a nivel regional y metropolitano, reconociendo la necesidad de ajustarse a la relación funcional entre las ciudades pequeñas y medianas. Para lograrlo, se recomiendan las siguientes acciones en el corto plazo: (i) definir y promover el sistema más conveniente de coordinación para cada aglomeración, teniendo en cuenta que el marco legal colombiano permite la creación de múltiples instituciones y no ha demostrado ser eficaz en la promoción de la coordinación metropolitana en el largo plazo; (ii) definir y promover los incentivos más convenientes en términos de asistencia técnica, financiamiento y garantías para fomentar proyectos metropolitanos; y (iii) formular y apoyar la creación de planes maestros de servicios públicos (agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos) por aglomeración.

Colombia tiene que promover la eficiencia y la capacidad de innovación en la forma en que las ciudades se financian, especialmente para soluciones de infraestructura. Para lograrlo, se recomiendan las siguientes acciones en el corto plazo: (i) promover, apoyar y poner en práctica una estrategia nacional para evaluar el desempeño de la gestión pública en las ciudades pequeñas y medianas, incluida la revisión del presupuesto y la gestión fiscal, gestión de la deuda y la capacidad de financiamiento en los mercados nacionales e internacionales; y (ii) desarrollar enfoques marco para el uso de herramientas alternativas para financiar inversiones urbanas, tales como los derechos de desarrollo negociables, mecanismos de captura de valor de la tierra, y la estructuración de asociaciones público/privadas para el desarrollo y la renovación urbanas.

Retos de política a nivel de Sistema de Ciudades

El país debe desarrollar y adoptar una política urbana nacional que reconozca y defina su Sistema de Ciudades

Recomendaciones

(i) Implementar el CONPES sobre política urbana que define el Sistema de Ciudades, instruyendo al Departamento Nacional de Estadística (DANE) para generar datos a nivel metropolitano, de aglomeración y regional e instruir a los ministerios para incorporar y aplicar el análisis de Sistema de Ciudades dentro de sus políticas sectoriales; (ii) incorporar el concepto de Sistema de Ciudades en el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018; y (iii) promover una reforma institucional en el Ministerio de Vivienda (MHCT) para pasar de una agenda centrada en la vivienda hacia un enfoque territorial del desarrollo en coordinación con otros sectores pertinentes, incluidos la planificación y las actividades económicas urbanas, agua y saneamiento, gestión de residuos, transporte urbano, servicios sociales y servicios urbanos.

El país necesita profundizar la conectividad económica entre y a través de sus aglomeraciones

(i) Promover dentro de su Sistema Nacional de Competitividad el desarrollo de planes de acción competitivos e innovadores por cada aglomeración; (ii) aplicar una estrategia global para el uso y la logística de la tierra a escala metropolitana alrededor de las principales ciudades, incluyendo el análisis de factores externos adversos potenciales y las posibles implicaciones en los mercados de la tierra, y (iii) el desarrollo de estrategias territoriales para la zona urbana y sus alrededores.

Retos de política a nivel de ciudad/ aglomeración

El Gobierno debe fomentar y mejorar la coordinación a nivel regional y metropolitano

Recomendaciones

(i) Definir y promover el sistema más conveniente de coordinación para cada aglomeración, teniendo en cuenta que el marco legal colombiano, que permite la creación de múltiples instituciones, no ha demostrado ser eficaz en la promoción de la coordinación metropolitana en el largo plazo; (ii) definir y promover los incentivos más convenientes en términos de asistencia técnica, financiamiento y garantías para fomentar proyectos metropolitanos; y (iii) formular y apoyar la creación de planes maestros de servicios públicos (agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos) por aglomeración.

El país tiene que promover la eficiencia y la capacidad de innovación en la forma en que las ciudades se financian

(i) Promover, apoyar y poner en práctica una estrategia nacional para evaluar el desempeño de la gestión pública en las ciudades pequeñas y medianas, incluida la revisión del presupuesto y la gestión fiscal, la gestión de la deuda y la capacidad de financiamiento en los mercados nacionales e internacionales; y (ii) desarrollar enfoques marco para el uso de herramientas alternativas para financiar inversiones urbanas, tales como los derechos de desarrollo negociables, mecanismos de captura de valor de la tierra, y la estructuración de asociaciones público/privadas para el desarrollo y la renovación urbanos.

Endnotes

¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Documento Técnico de Soporte: Misión del Sistema de Ciudades (Versión Preliminar)* (Bogotá: Dirección de Desarrollo Urbano, 2014).

² Colombia tenía sólo seis ciudades con más de 100 000 habitantes en 1951; Hoy, tiene 57 ciudades con una población entre 100 000 y 1 millón (incluyendo tres ciudades entre 1 millón y 4 millones y una mega-ciudad que alcanza los 9 millones de habitantes).

³ Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

⁴ La tasa de crecimiento anualizada del PIB real per cápita promedió fue de 3,2 por ciento en la última década, más de 1 punto porcentual por encima del promedio de LAC para el mismo período.

⁵ Samad, T., N. Lozano_García, A. Panman, *Colombia Urbanization Review—Amplifying the Gains from the Urban Transition* (Washington, D.C.: 2012).

⁶ Si bien no hay evidencia de una “maldición” derivada de las materias primas en Colombia, el informe 2010 del Banco Mundial *Natural Resources in Latin America and the Caribbean: beyond Booms and Busts?* iden-

- tifica varios riesgos relacionados con la euforia por las materias primas que pueden afectar negativamente la perspectiva de desarrollo económico e institucional de un país, si no se gestionan adecuadamente.
- ⁷ Cálculos del propio Banco Mundial (2014).
- ⁸ El Banco Mundial apoyó la *Misión del Sistema de Ciudades (2012–13)*. Bajo esta iniciativa, un consejo de expertos nacionales e internacionales ha sido convocado para proporcionar orientación política intersectorial para garantizar que las ciudades sean motores del crecimiento económico sostenible e inclusivo en Colombia. La iniciativa se centra en la eficiencia de todo el sistema urbano. Un total de 17 estudios fueron comisionados bajo la *Misión* para comprender mejor las tendencias demográficas, las sinergias de planificación ambiental y urbana, las necesidades de inversión, la productividad y las tendencias de pobreza y desigualdad en el Sistema de Ciudades.
- ⁹ Utilizando el estándar de la OCDE, se estableció el umbral de 10 por ciento de la fuerza laboral trasladándose a trabajar al núcleo urbano.
- ¹⁰ Banco Mundial, 2012.
- ¹¹ Mover una tonelada de Bogotá a Cartagena cuesta US\$94, en comparación con un costo de US\$75 para enviar una tonelada de Cartagena a Estados Unidos (Roda y Perdomo, 2011, citados en Samad, T., N. Lozano_García, A. Panman, *Colombia Urbanization Review—Amplifying the Gains from the Urban Transition* (Washington, D.C.: 2012).
- ¹² Para un análisis más detallado sobre los desafíos de infraestructura y desarrollo de la red vial, véase la *Nota de Política de Infraestructura*.
- ¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2009).
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP), “Documento”.
- ¹⁶ Para un análisis más detallado sobre los desafíos fiscales subnacionales, véase la *Nota de política de finanzas y gobernanza nacionales y subnacionales*.

Bibliografía

- Banco de la República. “Tasa de Cambio del Peso Colombiano” <http://banrep.gov.co/es/trm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) <http://www.dane.gov.co>.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014) “Documento Técnico de Soporte: Misión del Sistema de Ciudades.” Versión Preliminar. Dirección de Desarrollo Urbano. Bogotá, Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). “Bitácora de Cifras Presupuestales 2000–2014” <http://www.minhacienda.gov.co/Home/Minhacienda/presupuesto-general-del-nacion/cifras-historicas>
- OCDE. (2006), “Competitive Cities in the Global Economy”, OECD Territorial Reviews. ISBN 92-64-02708-4.
- Banco Mundial. (2009), “World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography” World Bank. Washington, DC.
- Banco Mundial. (2010), “System of Cities: Harnessing Urbanization for Growth & Poverty Alleviation” Sustainable Development Network. Washington, DC.
- Banco Mundial. (2013), “Planning, Connecting, and Financing Cities Now: Priorities for City Leaders” Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-9839-5.
- Banco Mundial. (2013), “Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean”, Unidad de Pobreza, Género y Equidad.
- Samad, T., Lozano-Gracia, N. y Patman, A. (eds.) (2012), “Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition”, Directions in Development. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-9522-6.
- UNHabitat. (2009), “Planning Sustainable Cities”, Global Report on Human Settlements 2009.

CAPÍTULO 6

Gestión del riesgo de desastres en Colombia



Mensajes principales

El crecimiento del riesgo de desastres en Colombia puede atribuirse en su mayor parte a la inadecuada gestión a nivel territorial, sectorial y del sector privado, más que a factores externos tales como el cambio climático. De acuerdo con el Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia,¹ cuatro factores contribuyen al aumento del riesgo de desastres. En primer lugar, los avances conceptuales sobre la relación entre la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo sostenible no se han incorporado a las políticas del Gobierno o convertido en parte integral de la administración pública, contribuyendo con ello al crecimiento de las condiciones de riesgo. En segundo lugar, el riesgo se sigue acumulando de manera constante en las ciudades y las zonas rurales debido a la falta de implementación y control de las políticas y herramientas municipales de planificación de uso y a un manejo inadecuado de las cuencas hidrográficas. En tercer lugar, la aplicación inadecuada de las políticas de gestión del riesgo de desastres en la planificación sectorial pone en peligro la sostenibilidad de las inversiones, tanto en el sector de producción de bienes como en el de servicios, lo que contribuye al aumento creciente de los niveles de exposición y vulnerabilidad. En cuarto lugar, en ausencia de una política clara delimitando la responsabilidad del Gobierno para responder a los desastres y las pérdidas asociadas, los ciudadanos y el sector privado son implícitamente desalentados para asumir una actitud de compromiso en la reducción y la gestión del riesgo, lo que resulta en mayores costos fiscales.²

Para hacer frente a estos desafíos, Colombia se beneficiaría de una mejora en la gobernanza para la gestión del riesgo de desastres. El enfoque de estas medidas debería centrarse en la consolidación de las políticas gubernamentales que fortalecen las capacidades locales para la planificación del uso del suelo, mejoran la coordinación de las entidades gubernamentales para el manejo de cuencas, definen las responsabilidades de los actores sectoriales y promueven la participación de los actores públicos y privados, lo que contribuye a la reducción de la vulnerabilidad fiscal del Gobierno a los desastres.

Recomendaciones de apoyo:

Reglamentar la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres 1523 (2012), con especial énfasis en el marco institucional, las subcuentas de financiamiento para el Gobierno nacional y los niveles subnacionales y el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Con estas acciones integradas, la eficacia y la eficiencia de las inversiones de gestión de riesgos se fortalecerán a través de la planificación estratégica, la coordinación entre los niveles territoriales y el monitoreo y control.

Adoptar normas para el control y la gestión de inundaciones y deslizamientos, estándares técnicos para la evaluación y mitigación de riesgos y una estrategia para su implementación. Con el fin de lograr este objetivo, los diferentes agentes responsables de la gestión de cuencas hidrográficas serán fundamentales para la reducción del riesgo de inundaciones y deslizamientos a través de la planificación, la inversión y el monitoreo y control. A través de estas estrategias, debe acelerarse la formulación e implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas e incorporarse como un instrumento determinante en los planes municipales de ordenamiento territorial (POT).

Fortalecer la capacidad local en la gestión del territorio para reducir el origen y la acumulación de riesgos de desastres. Una estrategia nacional para fortalecer la gestión municipal del riesgo debe tener en cuenta las diferencias en las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos locales para diseñar e implementar sus respectivos planes municipales de gestión del riesgo. Uno de los principales objetivos de estos planes será el de orientar y priorizar las intervenciones e inversiones en la reducción de riesgos. Adicionalmente, debe darse un enfoque específico en la reducción del número de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo, incorporando la evaluación de amenazas y riesgos en la planificación del uso del suelo, implementando planes integrados de mejoramiento de barrios, y el diseño de programas de reasentamiento para las zonas de alto riesgo no mitigable.

Reducir la continua generación del riesgo de desastres y los impactos asociados a través de políticas y planes de acción sectoriales. Para lograrlo, el diseño e implementación de políticas sectoriales para la gestión del riesgo en cada ministerio deben incluir la evaluación de riesgos y medidas de prevención y mitigación asociadas. La aplicación amplia de estas políticas y planes sectoriales apoyará la inclusión del riesgo de desastres en los proyectos y las inversiones públicas, facilitará los esfuerzos eficaces y oportunos de respuesta a desastres y apoyará un diálogo importante sobre la responsabilidad compartida para la reducción de riesgos entre el Gobierno y el sector privado. Los sectores prioritarios incluyen finanzas, vivienda, agricultura, abastecimiento de agua y saneamiento y transporte.

Antecedentes

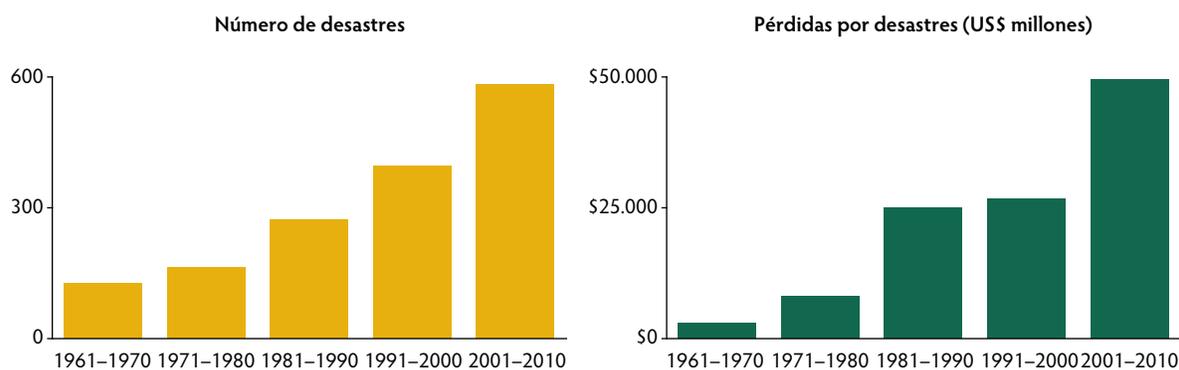
Latinoamérica está experimentando una tendencia al incremento en el número de desastres reportados, y 20 países tienen más del 50 por ciento de su PIB expuesto a dos o más peligros naturales.³ Las pérdidas económicas anuales esperadas para la región ascienden a más de US\$5000 millones de dólares (figura 6-1), y la mayoría están asociadas con daños a los activos del sector público en salud, educación, agua y transporte, los sectores de infraestructura o daños a viviendas privadas. Adicionalmente, las pérdidas más significativas se concentran a menudo en el sector agrícola, impactando la producción, el mercado, y afectando también los ingresos fiscales del Gobierno y la balanza comercial. Sin embargo, la rápida urbanización, con su crecimiento de las poblaciones y activos urbanos en combinación con una deficiente planificación, es el principal impulsor de los costos asociados con los desastres en la región.⁴ Por ejemplo, se estima que un gran terremoto cerca de cualquiera de las ciudades más grandes de Colombia podría generar pérdidas de US\$12 700 millones de dólares en Bogotá, de US\$7500 millones para Medellín, US\$6400 millones para Cali y US\$2000 millones para la región cafetalera (Cardona, et al. 2004 a y b).

Colombia tiene el décimo lugar mundial de más alto riesgo económico derivado de dos o

más peligros a causa de desastres, según el estudio de desastres naturales realizado por el Banco Mundial.⁵ En Colombia, el 84,7 por ciento de la población y el 86,6 por ciento de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales. La exposición incluye tanto eventos de baja frecuencia/alto impacto, tales como terremotos, tsunamis (en el Pacífico), erupciones volcánicas y huracanes (en el Atlántico), como eventos de alta frecuencia, pero de menor impacto, como las inundaciones y deslizamientos. Muchos investigadores esperan que el cambio climático exacerbe las inundaciones y deslizamientos en grandes áreas del país. Colombia tiene la tasa más alta de Latinoamérica de desastres recurrentes provocados por fenómenos naturales, con un promedio de más de 600 desastres reportados cada año. El principal desafío del país en la gestión del riesgo de desastres es reducir algunos de los muy altos niveles de vulnerabilidad existentes.

El país ha sido pionero en Latinoamérica en el desarrollo de un enfoque integral de la gestión del riesgo de desastres, resultando en una disminución de víctimas. Específicamente, los avances en el monitoreo, los sistemas de alerta temprana y la organización de entidades nacionales y locales para la respuesta a emergencias han contribuido a una reducción en la pérdida de vidas causada por fenómenos naturales. Sin embargo, los daños a la

FIGURA 6-1: Desastres y pérdidas en Latinoamérica, 1961–2011



Fuente: EM-DAT.

Fuente: EM-DAT.

Nota: Truncada para las pérdidas de 2010.

propiedad, la infraestructura y los medios de vida siguen aumentando, en gran parte debido a un incremento de la vulnerabilidad como resultado de un crecimiento urbano no planificado, la planificación inadecuada del uso del suelo y la limitada aplicación de los códigos de construcción. El aumento de las pérdidas económicas derivadas de los eventos recientes ha sido demostrado especialmente durante el fenómeno de La Niña 2010–2011. Las pérdidas económicas atribuidas a este único evento fueron tan altas como COP\$2.1 billones (US\$1100 millones, 0,4 por ciento del PIB de 2010) y el daño total se estimó en COP\$11.2 billones (US\$6100 millones). Entre los sectores más afectados estuvieron la vivienda (44 por ciento), la infraestructura (38 por ciento), los servicios sociales⁶ (11 por ciento), y los sectores productivos (7 por ciento)⁷.

La elaboración y aprobación de la Política Nacional y un Sistema Nacional de GRD (Ley 1523, abril de 2012) establecieron un nuevo marco institucional para la gestión del riesgo de desastres. Esto se ha llevado a cabo mediante la adopción de un enfoque más integral para la gestión de riesgos, estableciendo nuevas estructuras y funciones en los diferentes niveles subnacionales y asegurando una alineación más explícita con la Constitución de 1991, orientada hacia el desarrollo sostenible. La Política Nacional de GRD se basó en un entendimiento más amplio de la reducción de riesgos y sus múltiples dimensiones, en lugar de mantener un enfoque dirigido predominantemente a la respuesta a los desastres. Este nuevo enfoque facilita la integración de la GRD en la planificación territorial y de uso del suelo al tiempo que facilita la aplicación de principios de desarrollo sostenible. Sin embargo, sigue pendiente avanzar con pasos importantes en los aspectos relacionados con la regulación de la Ley 1523, teniendo en cuenta un enfoque inicial en aquellos artículos que permiten la puesta en marcha de mecanismos de financiamiento en los niveles territoriales y de la iniciativa sectorial de gestión del riesgo de desastres (conocimiento sobre riesgo, reducción de riesgos y respuesta a emergencias).

Como parte del enfoque del país para la gestión del riesgo fiscal, Colombia ha logrado avances

importantes en los instrumentos de protección financiera para cubrir los gastos posteriores a los desastres asociados con la respuesta inmediata, rehabilitación y reconstrucción. Dependiendo de la magnitud y el tipo de evento, el Gobierno tiene una variedad de instrumentos y fuentes de financiamiento a su alcance para reducir su exposición fiscal. Estos incluyen: (i) asegurar los bienes del Gobierno en contra de los efectos de los peligros naturales, obligatorio desde 1993, lo que permite que una parte del riesgo financiero en caso de desastre sea transferido al sector de seguros/reaseguros; (ii) reasignaciones presupuestarias; (iii) el Fondo Nacional (Cuenta de Respuesta a Emergencias), la principal fuente de recursos para responder a los múltiples desastres de baja intensidad que se producen todos los años; (iv) el Fondo Nacional de Regalías que se ha utilizado desde 2007 con el fin de proporcionar recursos adicionales para la respuesta a desastres y la reconstrucción de las regiones y municipios en los que está permitido por ley; (v) algunos ministerios seleccionados utilizan cuentas y fondos para subsidio; estos pueden utilizarse para financiamiento adicional en caso de un desastre (su provisión es escasa); (vi) los créditos contingentes (tales como el préstamo de política de desarrollo para el riesgo de catástrofe con opción de desembolso diferido (*Catastrophe Risk Development Policy Loan Deferred Drawdown Option-CAT-DDO*) del Banco Mundial, que dan al Gobierno acceso inmediato y oportuno a la liquidez cuando se producen desastres nacionales; (vii) fondos específicos por ciudad para la prevención y gestión de desastres, existentes en algunas de las grandes áreas urbanas, y con la Ley 1523 la obligatoriedad para todos los municipios de crear fondos para el conocimiento y reducción de riesgos, así como para la respuesta a emergencias; y (viii) el uso de préstamos internacionales, la creación de nuevos impuestos y la venta de activos del gobierno en el caso de eventos extremos. Por último, el MHCP y el Banco Mundial han estado trabajando estrechamente para definir un nuevo instrumento paramétrico que, a través de su eventual aplicación, protegería al presupuesto nacional después de un evento sísmico catastrófico.

El uso de un CAT-DDO financiado por el Banco Mundial después del fenómeno de La Niña 2010–2011 mostró las ventajas de los créditos contingentes como fuentes de liquidez inmediata. Como parte del programa del Gobierno sobre la gestión del riesgo de desastres, el MHCP firmó en 2008 su primera línea de crédito contingente pre-negociado por un monto de US\$150 millones, que podía ser activado inmediatamente después de la declaración de un desastre nacional. En diciembre de 2010, el Gobierno hizo uso efectivo de este instrumento y solicitó su desembolso total para hacer frente a los daños causados por el fenómeno de La Niña 2010–2011. En noviembre de 2012, el Gobierno y el Banco Mundial firmaron un segundo CAT-DDO por un monto de US\$250 millones.

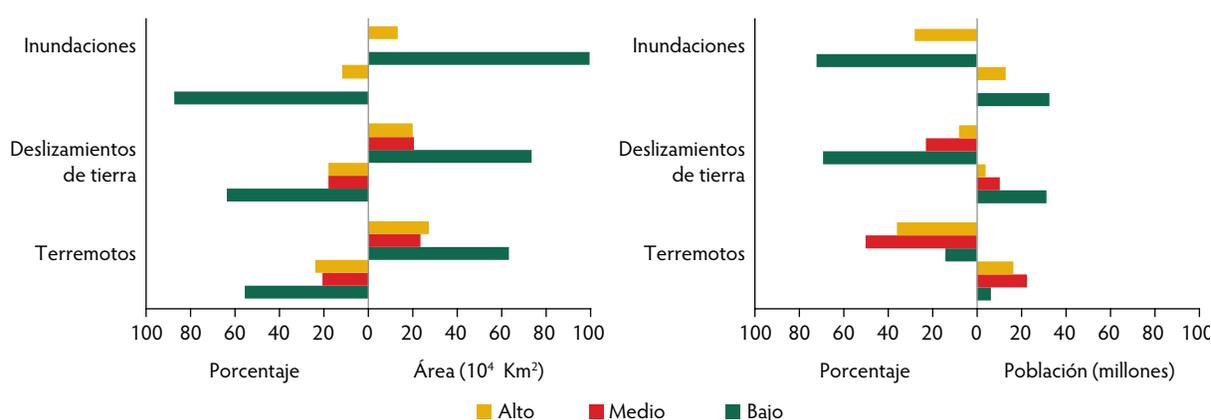
Desde 2012, el MHCP ha logrado avances significativos en el diseño de una estrategia global para la gestión financiera de los desastres. El ministerio identificó tres ámbitos de políticas prioritarias para la evaluación, reducción y gestión del riesgo fiscal de los desastres naturales: (i) la identificación y comprensión del riesgo fiscal debido a los desastres naturales; (ii) la gestión financiera del riesgo de desastres, incluyendo la aplicación de instrumentos financieros innovadores; y (iii) un seguro de riesgos catastróficos para los activos públicos. Cuando se estaba

desarrollando la estrategia, el Gobierno llevó a cabo actividades paralelas en las tres áreas para mejorar su capacidad financiera para responder a las emergencias y mitigar los impactos fiscales de largo plazo derivados de los desastres. Con apoyo del Banco Mundial, el MHCP lanzó en diciembre de 2013 el documento *Colombia: Estrategia de Política para la Gestión Financiera Pública de Riesgos de Desastres Naturales*. El documento fue presentado en un foro nacional organizado conjuntamente por el MHCP y UNGRD.

Conocimiento

De acuerdo con un análisis del Banco Mundial de la gestión del riesgo de desastres en Colombia,⁸ el 86 por ciento de la población está expuesta a una amenaza sísmica alta y media, el 31 por ciento a una amenaza alta y media por movimientos en masa y el 28 por ciento a un alto potencial de inundación (figura 6.2). En términos geográficos, el 36 por ciento del territorio nacional (960 municipios) está expuesto a una amenaza sísmica alta, sobre todo en la Región Andina y del Pacífico (departamentos de Huila, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Risaralda, Cauca y Quindío). Al mismo tiempo, el 18 por ciento del territorio nacional se encuentra en áreas que tienen un alto riesgo de deslizamientos de tierra (más frecuentemente atribuidos a fenómenos

FIGURA 6-2: Área y población expuesta a terremotos, deslizamientos de tierra e inundaciones en Colombia



hidrometeorológicos), especialmente en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Arauca, Meta, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander. El 12 por ciento del territorio nacional se encuentra en las zonas con mayor vulnerabilidad a las inundaciones, distribuidas en 79 municipios, principalmente en los departamentos de Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena, Antioquia, Córdoba, Cesar, Cauca y Meta. Aunque Colombia ha estado trabajando en la evaluación de amenazas, es necesario avanzar con fuerza en el análisis de vulnerabilidad y riesgo a fin de definir e implementar medidas de reducción.

Entre 1970 y 2011, se registraron más de 28 000 eventos que causaron pérdidas significativas, de los cuales casi el 60 por ciento fueron reportados a partir de 1990 (tabla 6.1). Los datos demuestran un aumento evidente en eventos reportados, que se puede atribuir al crecimiento de la población y de los bienes expuestos y a la mayor disponibilidad y calidad de las fuentes de información.

Durante este período, la pérdida de vidas a causa de desastres disminuyó, pero la cantidad de viviendas destruidas aumentó (figura 6.3). Las regiones Andina y del Pacífico tuvieron los mayores daños y pérdidas asociados a viviendas destruidas, mientras que las regiones del Caribe y el Pacífico (más susceptibles a inundaciones) tuvieron la mayor cantidad de viviendas parcialmente afectadas. En ambas regiones, los daños y las pérdidas en

relación a la población se concentraron en los municipios con menos de 100 000 habitantes, los que normalmente se caracterizan por tener una alta proporción de necesidades básicas insatisfechas.⁹

En los desastres naturales, los municipios pequeños y de bajos ingresos no sufren necesariamente las mayores pérdidas económicas en términos absolutos; sin embargo, son socio-económicamente más vulnerables a los peligros naturales y tienen menor capacidad de recuperación. Los datos sobre las pérdidas, normalizados por el tamaño de la población municipal, indican que tanto las viviendas destruidas como la pérdida de vidas se centran en los municipios con poblaciones de entre 10 000 y 50 000 habitantes (figura 6.4).

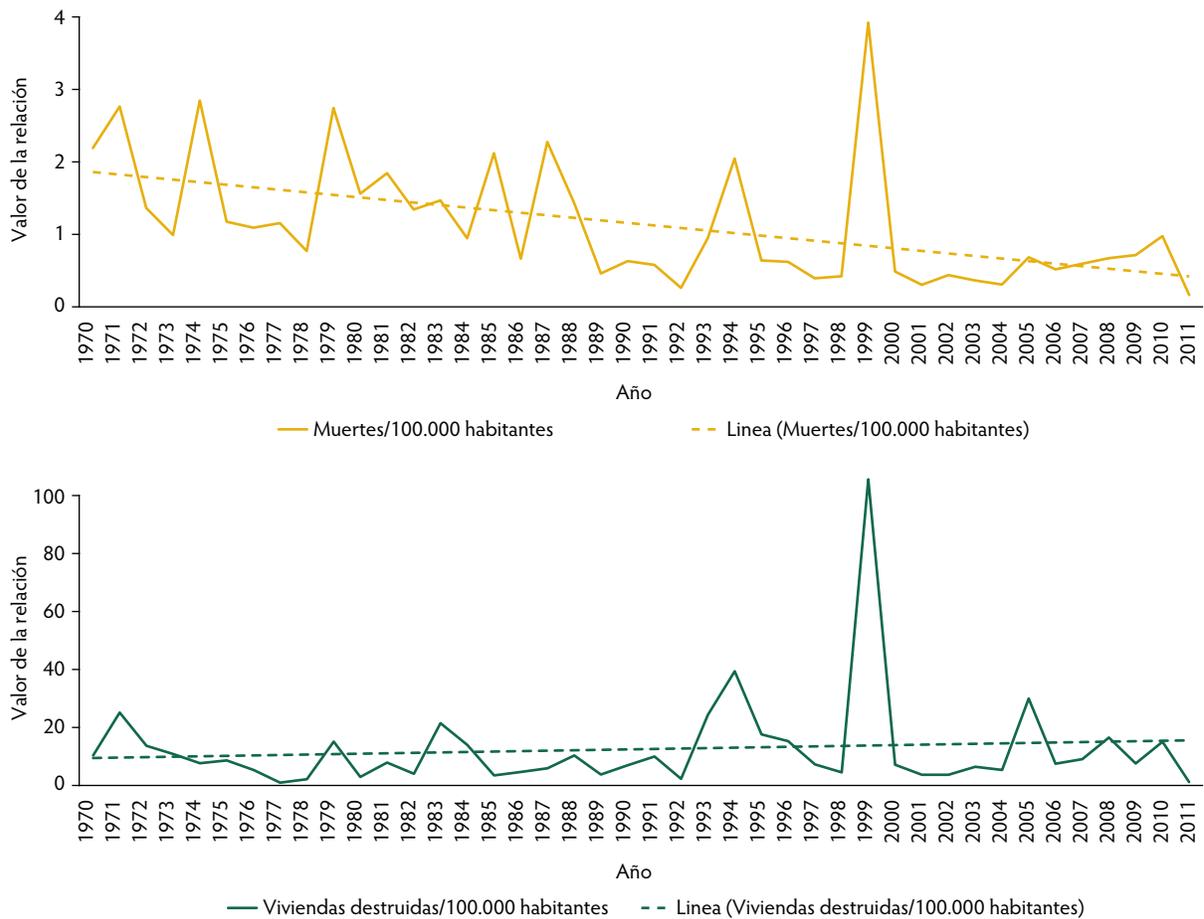
Entre 1970 y 2010, las pérdidas acumuladas en el sector vivienda asociadas con todos los tipos de desastres (grandes, intermedios y menores) ascendieron a US\$7100 millones, y las pérdidas anuales promedio fueron US\$177 millones. Los grandes desastres (OSSO Corporation, 2011) se han traducido en una pérdida de aproximadamente US\$2000 millones. Los desastres intermedios y menores han causado pérdidas de vivienda de aproximadamente US\$5000 millones. Los números confirman que los efectos de los daños y pérdidas causados a las viviendas por eventos menores e intermedios son mayores —de hecho, un 250 por ciento más grandes— que los producidos por los grandes desastres. Este cálculo, aunque conservador, demuestra que la acumulación de acontecimientos considerados

TABLA 6-1: Eventos y pérdidas por década

Fuente principal de información	Década	Eventos	Muertes	Población afectada	Viviendas destruidas	Viviendas parcialmente afectadas
Hemerográfica	1970–79	5.657	4.025	1.710.541	23.060	25.584
	1980–89	5.123	28.316	4.727.790	29.317	15.873
Oficial	1990–99	6.465	3.957	9.204.412	88.956	191.828
	2000–09	9.270	2.180	9.284.073	41.689	470.987
	2010–11	2.187	519	2.823.885	7.403	358.378
Total		28.702	38.997	27.750.701	190.425	1.062.650

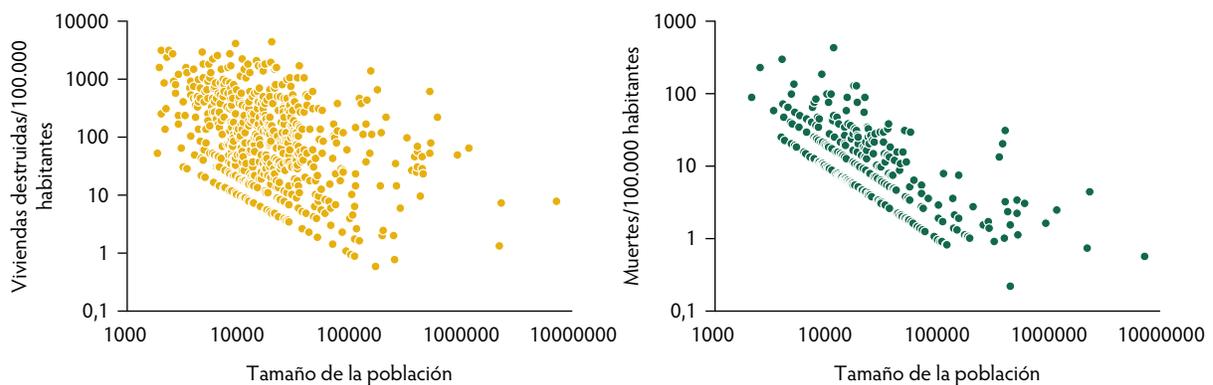
Fuente: OSSO Corporation, 2011 de OSSO-EAFIT Corporation, 2011.^a

^a Ibid, p. 19.

FIGURA 6-3: Pérdida de la vidas y viviendas destruidas por cada 100 000 habitantes, 1970–2011

Fuente: Corporación OSSO, 2011 a partir de Corporación OSSO-EAFIT, 2011.

Nota: El pico del año 1999 es el resultado del terremoto en el Eje Cafetero y el episodio de La Niña. El gráfico no incluye las pérdidas producidas por la erupción del volcán Nevado del Ruiz de 1985.

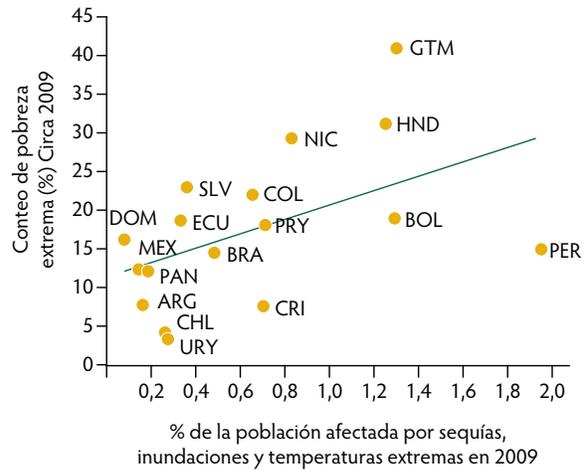
FIGURA 6-4: Viviendas destruidas y pérdida de vidas por cada 100 000 habitantes, por población municipal, 2001–2010

Fuente: Corporación OSSO, 2011 a partir de Corporación OSSO-EAFIT, 2011.

menores o moderados requiere una fuerte respuesta política para reducir la vulnerabilidad de la población en el sector vivienda. Estos impactos se producen generalmente por la degradación ambiental y el uso y ocupación inadecuados del territorio, principalmente por los estratos socioeconómicos más frágiles.

Un análisis regional revela una correlación positiva entre los desastres naturales y la declinación de los indicadores de bienestar (figura 6.5).¹⁰ Un estudio reciente sobre la pobreza y los desastres naturales en Colombia mostró que los desastres aumentaron el porcentaje de población que sufre dificultades relacionadas con “las condiciones educativas en el hogar” y “condiciones de los niños y los jóvenes”. Más aún, los desastres tuvieron un mayor impacto en el porcentaje de la población caracterizado por altos niveles de ausentismo, bajo rendimiento escolar, acceso limitado al agua potable y mala calidad de los materiales usados para los pisos de las viviendas.¹¹ En general, se refiere a las poblaciones que viven en municipios pequeños con bajas capacidades técnicas y financieras para avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

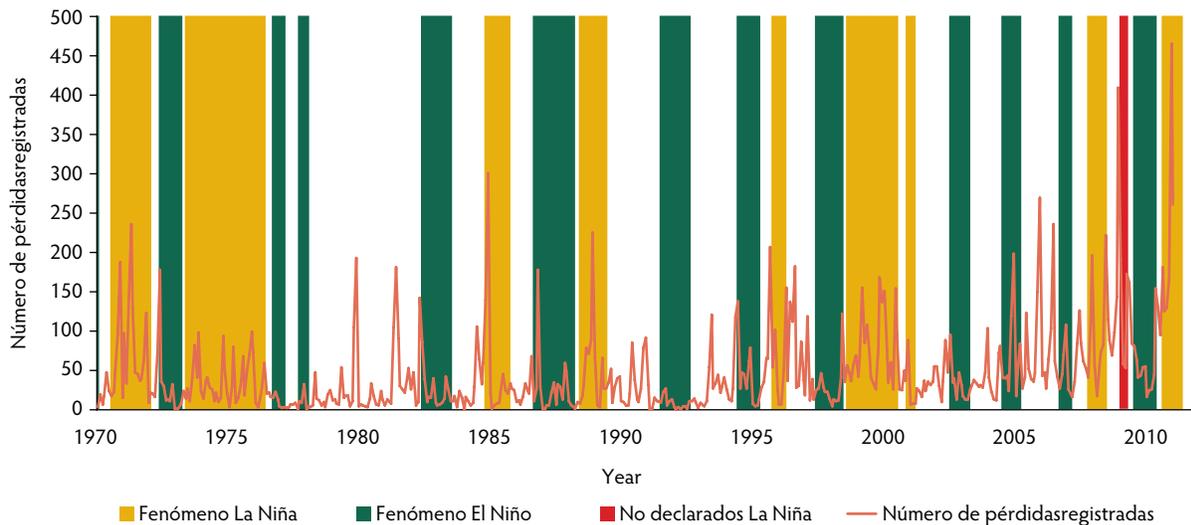
FIGURA 6-5: Correlación entre la pobreza y los desastres naturales en LAC, 2009



Fuente: Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean, The World Bank, 2013

El aumento de la variabilidad climática, comúnmente asociada con la ocurrencia cíclica de los fenómenos de El Niño y La Niña, contribuye a pérdidas crecientes en Colombia (figura 6.6). Entre 1950 y 2011, El Niño afectó al país 15 veces y La Niña 13 veces. Mientras que las inundaciones y los

FIGURA 6-6: Fenómenos La Niña y El Niño vs. pérdidas anuales registradas



Fuente: Campos, A. et al., *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas* (Bogotá: The World Bank, GFDDR, 2012).

deslizamientos en todo el país asociados con La Niña 2010–2011 produjeron una de las más grandes pérdidas económicas como resultado de las lluvias, otros episodios como La Niña 2008–2009 tuvieron impactos económicos similares en términos del número de municipios afectados y los tipos de pérdidas principales (agropecuario, vivienda, transporte). La tendencia a registrar una variación mayor del clima en áreas específicas del país no puede llevar a la conclusión de que estos cambios regionales han incrementado directamente el riesgo de desastres en el país.

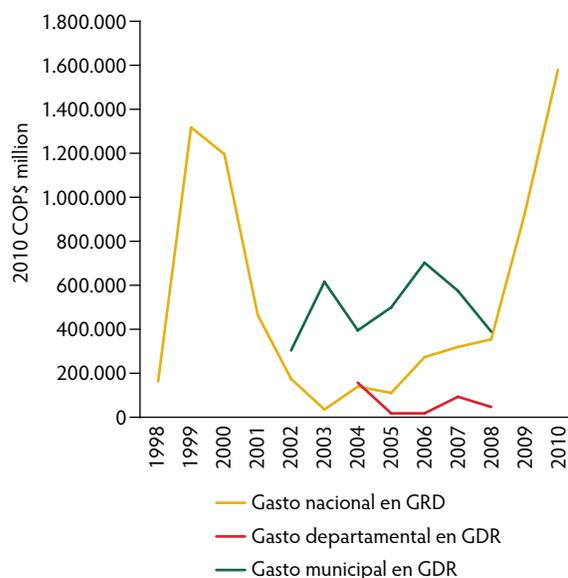
Además de la desigualdad socioeconómica, la degradación ambiental agrava las vulnerabilidades existentes. La susceptibilidad a inundaciones fluviales, inundaciones repentinas y deslizamientos de tierra en Colombia ha crecido como resultado de la deforestación, la erosión del suelo y los asentamientos no planificados. Los factores que contribuyen a una creciente vulnerabilidad —tales como las características físicas del entorno construido, la capacidad política/institucional para implementar los programas de reducción de riesgos y la inestabilidad económica— también van en aumento en las zonas rurales, donde las características naturales de la tierra son a menudo contradictorias a los usos productivos, como la ganadería y la agricultura. Esto es particularmente evidente en los municipios con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas y un limitado desarrollo que han contribuido a los altos niveles de degradación del medio ambiente. Por ejemplo, el sector agrícola de Colombia es particularmente vulnerable a las amenazas naturales, la exposición podría reducirse mediante la agricultura climáticamente inteligente y la planificación productiva del uso del suelo. Desafíos pendientes también incluyen el análisis y cuantificación de los riesgos de la agricultura, lo que podría servir como un insumo para la Estrategia Nacional de Financiamiento para Desastres.

En términos generales, los potenciales impactos negativos del cambio climático son reconocidos por los científicos y los políticos; sin embargo, el riesgo de desastres en Colombia se ve notablemente

agravado por factores adicionales. El aumento del riesgo de desastres se puede atribuir a una combinación de la variabilidad climática y la mayor vulnerabilidad de la población como resultado de factores económicos, sociales y ambientales.¹²

Al evaluar los recursos financieros asignados a los objetivos definidos en el país relacionados con la gestión del riesgo de desastres, se observa que existen diferencias fundamentales en la cantidad y elementos financiados por los diferentes niveles de gobierno. Mientras el Gobierno nacional ha focalizado sus esfuerzos principalmente en mejorar la comprensión de los riesgos y en la respuesta de emergencia/recuperación¹³ (figura 6.7), los gobiernos locales han invertido modestamente en medidas seleccionadas que contribuyen a la reducción del riesgo, como la reforestación y la conservación de las cuencas hidrográficas.¹⁴ Sin embargo, las inversiones municipales revelan una relación inversa

FIGURA 6-7: Inversiones totales en la gestión del riesgo de desastres en los niveles nacional, departamental y municipal^a



Fuente: Campos, A. et al., *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas* (Bogotá: The World Bank, GFDDR, 2012).

^a Los puntos de datos en blanco para los gastos departamentales y municipales se refieren a datos no disponibles.

a las realizadas por el Gobierno nacional, lo que demuestra el fuerte papel de este último en el financiamiento del proceso de recuperación. Esto es en gran parte resultado de la falta de fondos de contrapartida por parte de los gobiernos locales, lo que desalienta a los municipios a asumir responsabilidad en los esfuerzos de recuperación.

Los eventos que pueden producir los escenarios futuros más críticos desde el punto de vista de su impacto financiero y de pérdida de vidas son un fuerte terremoto, un tsunami en el Pacífico, una erupción volcánica y un episodio de La Niña. Los terremotos, aunque son poco frecuentes, tienen un mayor impacto potencial en el país. Una erupción volcánica a gran escala, aunque puede repetirse una vez en 500 años, también sería una crisis de magnitud nacional. Grandes cantidades de lluvia acumulada causadas por el fenómeno de La Niña pueden producir los efectos más inmediatos en términos de número de municipios con impactos significativos en todos los sectores, en especial el sector de la agricultura. Como se ha visto anteriormente, inundaciones graves y deslizamientos generalizados han afectado a un porcentaje importante del país, causando graves daños a los cultivos de los terratenientes que poseen grandes extensiones de tierra, devastando los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y afectando los sectores de vivienda y transporte, entre otros.

Recomendaciones De Política

Colombia se beneficiaría de la mejora de las estructuras de gobernanza relacionadas con la gestión del riesgo de desastres. Estas medidas deberán centrarse en la consolidación de las políticas gubernamentales que fortalezcan la capacidad nacional, regional y local para la planificación del uso del suelo, mejorar la coordinación de las entidades gubernamentales para el manejo de cuencas, definir las responsabilidades de los actores sectoriales y promover la participación de los actores públicos y privados, reduciendo así la vulnerabilidad fiscal del Gobierno a los desastres. Las seis recomendaciones de política propuestas son:

Implementar la Ley Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta recomendación se centra en la regulación de la Ley 1523 y la adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (según el Decreto 1974/2013). También es necesario avanzar en la puesta en marcha de mecanismos de financiamiento de las iniciativas locales y sectoriales de gestión del riesgo de desastres.

Aumentar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en la gestión del riesgo de desastres. Fortalecer la incorporación obligatoria de los criterios de gestión del riesgo de desastres en los proyectos públicos y adoptar una estrategia para el monitoreo de las responsabilidades y de las inversiones. Esta recomendación también incluye el desarrollo de instrumentos de planificación del uso del suelo, con planes de inversión para avanzar de manera efectiva en la reducción del riesgo de desastres.

Fortalecer la capacidad subnacional en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación para reducir las causas y la acumulación de riesgos de desastres. Esta recomendación promueve la revisión de la capacidad local y regional para la evaluación del riesgo de desastres y responde a la demanda de conocimiento del riesgo en el uso del suelo y la planificación del desarrollo. Esto también apoyaría la formulación e implementación de una política nacional sobre asentamientos en situación de riesgo.

Reducir sistemáticamente el riesgo de inundaciones y deslizamientos para minimizar los impactos asociados. Esta recomendación se centra en mejorar la comprensión del riesgo de desastres y sus vínculos con la política ambiental, el desarrollo y la adaptación al cambio climático. Esta política sugiere la asignación de la responsabilidad de la gestión de los ríos y cuerpos de agua a una sola entidad nacional y establece las funciones y mecanismos de coordinación para las agencias asociadas. Su objetivo es adoptar reglamentos para el control y gestión de las inundaciones y deslizamientos y desarrollar una estrategia para la implementación, monitoreo y control.

Reducir el riesgo de desastres y los impactos asociados a través de políticas y planes de acción sectoriales. Esta

Mejorar la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres		
Desafíos de política	Recomendaciones de política a corto plazo	Recomendaciones de política a mediano plazo
<i>Implementación de la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres (1523).</i>	<ol style="list-style-type: none"> Regular la Ley 1523 con un enfoque inicial en los artículos relacionados con la puesta en marcha de los mecanismos de financiamiento de las iniciativas locales de gestión del riesgo de desastres. Dar prioridad a la aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. 	<ol style="list-style-type: none"> Regular la Ley 1523 con un enfoque en los artículos relacionados con la puesta en marcha de los mecanismos de financiamiento de las iniciativas sectoriales de gestión del riesgo de desastres. Cumplir con los objetivos y metas definidos en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
<i>Aumentar la eficacia y la eficiencia de las inversiones en gestión del riesgo de desastres.</i>	<ol style="list-style-type: none"> Fortalecer la incorporación obligatoria de criterios para la gestión del riesgo de desastres en la formulación de proyectos sectoriales de inversión a través del Banco de Proyectos de Inversión Nacional. 	<ol style="list-style-type: none"> Adoptar una estrategia para fortalecer la planificación, coordinación, monitoreo y control de las inversiones en la gestión del riesgo a niveles de gobierno regional y local. Desarrollar instrumentos de planificación relacionando la gestión del riesgo de desastres, el manejo de cuencas y el uso local del suelo con los planes de inversión.
<i>Fortalecer la capacidad subnacional en el diseño y aplicación de instrumentos de planificación para reducir las causas y la acumulación de riesgos de desastres.</i>	<ol style="list-style-type: none"> Diseñar una estrategia nacional para fortalecer la capacidad técnica y financiera de los gobiernos regionales y locales para incorporar la gestión del riesgo de desastres en los planes de uso del suelo y la planificación del desarrollo. 	<ol style="list-style-type: none"> Implementar una estrategia nacional para fortalecer la capacidad técnica y financiera de los gobiernos regionales y locales en la gestión del riesgo de desastres, que busque mecanismos para promover la participación del sector privado. Formular y aplicar una estrategia nacional para el asentamientos en zonas de alto riesgo que establezca directrices para la zonificación del territorio, defina criterios de mitigación y lleve a cabo programas de reasentamiento cuando sea necesario.
<i>Reducir sistemáticamente el riesgo de inundaciones y deslizamientos para minimizar los impactos asociados.</i>	<ol style="list-style-type: none"> Asignar la responsabilidad de la gestión de los ríos y cuerpos de agua a una sola entidad nacional para mejorar la comprensión de la gestión de riesgos y la coordinación intra-gubernamental para la toma de decisiones. 	<ol style="list-style-type: none"> Dentro de los planes de gestión de cuencas, regular la inclusión de la evaluación y la mitigación de riesgos como parte de cada Plan Rector para el Control de Inundaciones y Deslizamientos. Formular e incorporar planes de gestión de cuencas como un instrumento determinante en la gestión municipal del uso del suelo.
<i>Reducir el riesgo de desastres a nivel sectorial y los impactos asociados.</i>	<ol style="list-style-type: none"> Asignar una unidad responsable de la gestión del riesgo de desastres en cada ministerio. Diseñar políticas sectoriales para la gestión del riesgo en cada ministerio. 	<ol style="list-style-type: none"> Implementar políticas sectoriales a través de planes de acción específicos para la gestión del riesgo en cada ministerio. Diseñar y adoptar planes de acción interministeriales de gestión de riesgos.

(continúa en la página siguiente)

recomendación se puede lograr mediante el nombramiento de una unidad responsable de la gestión del riesgo de desastres en cada sector y la implementación de políticas sectoriales para la gestión del riesgo en cada ministerio. La estrategia también busca apoyar la adopción e implementación

de planes de acción sectoriales e interministeriales en la gestión de riesgos.

Delimitar las responsabilidades públicas y privadas en la gestión del riesgo y fortalecer las políticas de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Gobierno. La adopción de

(continuación)

Mejorar la gobernanza de la gestión del riesgo de desastres		
Desafíos de política	Recomendaciones de política a corto plazo	Recomendaciones de política a mediano plazo
<i>Delimitar las responsabilidades públicas y privadas en la gestión del riesgo y fortalecer las políticas de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Gobierno.</i>	8. Iniciar la implementación de la estrategia de política para la gestión de las finanzas públicas relativas a los riesgos de desastres naturales.	11. Diseñar estrategias de protección financiera para los sectores prioritarios y los gobiernos subnacionales para proteger el equilibrio financiero del país a largo plazo. 12. Regular los procedimientos y mecanismos bajo los cuales participan los agentes del sector privado en diferentes fases de la gestión del riesgo de desastres. 13. Promover e incentivar las estrategias municipales y sectoriales para aumentar la conciencia general sobre la gestión del riesgo de desastres a nivel de hogares. 14. Revisar y ajustar los reglamentos para clarificar las responsabilidades públicas y privadas relativas a la indemnización por daños derivados de los desastres.

directrices políticas claras sobre el nivel de protección que el Gobierno nacional y las autoridades locales ofrecen a los afectados por los desastres son el objetivo de esta recomendación política. Esta sugiere el ajuste a las regulaciones para aclarar la responsabilidad del sector privado y reducir las

contingencias fiscales derivadas de las necesidades expresadas por la población afectada. También promueve estrategias para aumentar la conciencia local y sectorial de la gestión del riesgo y mejorar la capacidad en las estrategias de gestión de riesgos.

Notas

¹ Campos, A. et al., *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas* (Bogotá: The World Bank, GFDRR, 2012).

² Ibid, p. 5.

³ Dilley, M., R. Chen, U. Deichmann, A. Lerner-Lam, y M. Arnold con J. Agwe, P. Buys, O. Kjestad, B. Lyon, G. Yetman, *Natural Disaster Hotspots – A Global Risk Analysis* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2005), p. 91.

⁴ Banco Mundial, *Guarding against disaster: LCRVP Briefing Note* (2013).

⁵ Dilley, M., R. Chen, U. Deichmann, A. Lerner-Lam, y M. Arnold con J. Agwe, P. Buys, O. Kjestad, B. Lyon, G. Yetman, “*Natural*”.

⁶ Incluye los siguientes subsectores: educación, salud, bienestar familiar, patrimonio cultural, instalaciones deportivas, seguridad y defensa, así como justicia.

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010–2011* (Bogotá: Misión BID-CEPAL, 2012), p. 61.

⁸ Campos, A. et al., “*Análisis*”.

⁹ Necesidades básicas insatisfechas (NBI) es uno de los indicadores que tradicionalmente se ha utilizado para medir la pobreza en Colombia. El NBI pone en evidencia las condiciones frágiles de la población en términos de la estructura física de la vivienda y su resiliencia, y la capacidad de recuperación en re-

lación a las características económicas de las viviendas.

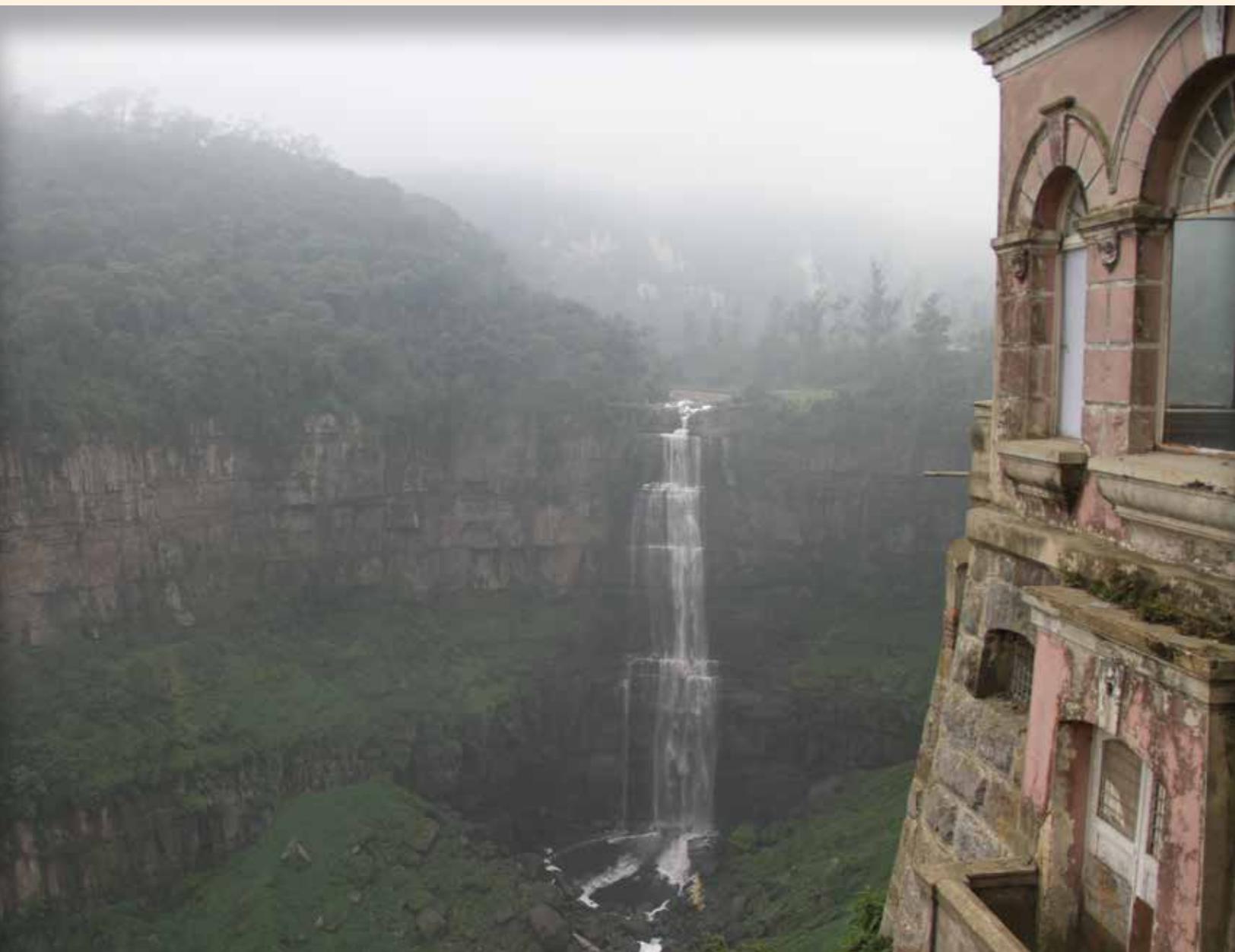
- ¹⁰ Banco Mundial, *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin American and the Caribbean* (Washington D.C.: World Bank, 2013).
- ¹¹ Sánchez F. y S. Calderón, *Pobreza y Desastres Naturales. Proyecto “Fortalecimiento de la Gobernabilidad para la Administración del Riesgo Social en Colombia”*, 2012.
- ¹² Marulanda, M., O. D., Cardona y A. Barbat, “The Economic and Social Effects of Small Disasters Revision of the Local Disaster Index and the Case of

Study of Colombia”, en *Megacities Resilience and Social Vulnerability* (Bonn: United Nations University, Munich Re Foundations, 2008).

- ¹³ Las inversiones nacionales en las respuestas de emergencia se han incrementado notablemente en respuesta a grandes catástrofes, por ejemplo, el terremoto de 1999 (Eje Cafetero) y las inundaciones y deslizamientos de 2010–2011 (La Niña).
- ¹⁴ Algunas grandes ciudades de Colombia, específicamente aquellas con mayor capacidad técnica y financiera, han hecho inversiones directamente en la reducción de riesgos y atención de desastres.

CAPÍTULO 7

Sostenibilidad ambiental



Mensajes principales

Los recursos naturales son la columna vertebral de la economía colombiana. En 2012, la agricultura, silvicultura y pesca representaron el 6,2 por ciento del PIB, mientras que la industria extractiva otro 7,7 por ciento. Sin embargo, una medida de la sostenibilidad ambiental de Colombia, el indicador de ahorro genuino neto, muestra que el ahorro nacional bruto, después de restar los costos de agotamiento de los minerales, los recursos naturales y la contaminación, fluctúa en torno a cero y está muy por debajo de la OCDE y los promedios regionales. Más aún, la degradación del medio ambiente tiene un alto costo para la economía, estimado en 3,7 por ciento del PIB, según un estudio del Banco Mundial de 2007. Estos hechos salientes son muestra de los desafíos ambientales típicos de un país de ingresos medios con un alto crecimiento de los ingresos, una rica dotación y alta dependencia en los recursos naturales y una alta concentración de población urbana. El proceso de adhesión a la OCDE ha creado un impulso para el fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia, un interés de política para avanzar hacia una senda de crecimiento sostenible y un incentivo para hacer frente a los retos ambientales más pertinentes.

Esta nota de política destaca dos áreas principales: la gestión de la contaminación y el crecimiento ambientalmente sostenible. La gestión de la contaminación —contaminación del aire, contaminación del agua y manejo de residuos sólidos— es la principal prioridad en la agenda ambiental de Colombia. A medida que la economía y la población urbana han crecido, los costos anuales de la contaminación del aire urbano se han incrementado dramáticamente hasta un estimado de 1 por ciento del PIB, igualando la contribución al PIB del sector de los minerales o el carbón. Junto con otros problemas de salud por causas ambientales —la contaminación del aire en interiores por el uso de combustibles sólidos para las tareas del hogar, el acceso insuficiente al agua potable y el saneamiento— los costos anuales de salud derivados del ambiente alcanzan el 2 por ciento del PIB. Sin tener en cuenta el costo de los desastres naturales, esto hace que la contaminación urbana del aire sea el mayor problema ambiental, por delante del abastecimiento, saneamiento e higiene del agua.

La inversión en el tratamiento de las aguas residuales y gestión de residuos sólidos tiene que mantenerse al ritmo de las crecientes zonas urbanas. Sólo alrededor de una tercera parte de las aguas residuales en Colombia son tratadas, mientras que el resto es descargado directamente en cuerpos de agua y estuarios marinos. Muchos de los ríos que pasan por Bogotá, Medellín y Cali y otras zonas urbanas

están altamente contaminados, y las ciudades costeras como Cartagena y Barranquilla experimentan problemas de calidad del agua en las zonas de estuarios y cercanas a la costa. El manejo de residuos sólidos y la gestión de los residuos peligrosos son otras áreas que requieren un mayor esfuerzo de política y de inversión. Una quinta parte de los municipios colombianos, localizados principalmente en las zonas rurales, no cuenta con los medios para la disposición adecuada de los residuos, y alrededor de un tercio de los rellenos sanitarios del país no se gestiona adecuadamente y no cumple con las regulaciones ambientales. La reducción de la contaminación requerirá servicios eficientes y sostenibles de agua, la creación de asociaciones a nivel local, nacional e internacional, las políticas adecuadas, una mayor planificación institucional y los arreglos financieros adecuados.

En relación con el crecimiento ambientalmente sostenible, es importante tener en cuenta que el proceso de paz, un nuevo enfoque en el desarrollo agrícola, así como la inversión prevista en infraestructura de carreteras pueden expandir la frontera de la deforestación. Las medidas para promover la conservación de los bosques y la biodiversidad y abordar las presiones de deforestación necesitarán estar estrechamente relacionadas con políticas de apoyo a la agricultura sostenible. Promover las prácticas forestales y de uso sostenible de la tierra requerirá: (i) el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica a través de servicios de extensión rural; (ii) el apoyo a la investigación e innovación agrícola para mejorar la resiliencia de la agricultura al cambio climático; (iii) la desaceleración del avance de la frontera de la deforestación a través de medidas que promuevan un cambio en la producción extensiva de ganado, especialmente a través de una mayor seguridad de la tenencia de la tierra; y (iv) mejorar la gestión de las áreas protegidas. Colombia es uno de los pocos países en el mundo que participa como piloto en la iniciativa del *BioCarbon Fund* para apoyar tales prácticas. También ha decidido incorporarse a las metas de Aichi sobre las áreas protegidas, con el objetivo de ampliarlas hacia las zonas con ecosistemas subrepresentados, las áreas presionadas por el desarrollo y el avance de la frontera agrícola, así como los ecosistemas que generan servicios económicos importantes tales como el suministro y la regulación del agua, los hábitats biodiversos y corredores biológicos. Por otra parte, en la agricultura intensiva, los incentivos para un uso más eficiente de los fertilizantes y pesticidas ayudarían no sólo a mejorar las ganancias de los agricultores, sino también a reducir la contaminación del suelo y del agua.

Antecedentes

Colombia es uno de los países más ricos del mundo en términos de biodiversidad y está generosamente dotado de bosques, agua y recursos minerales. Ubicado en el noroeste de América del Sur, Colombia es uno de los cinco países en el mundo reconocidos como “megadiversos”, es decir, países que poseen una riqueza excepcional de especies de plantas y animales —conocidos como focos rojos (*hotspots*) de biodiversidad. Basta con mirar algunas cifras para darse cuenta de lo especial que es Colombia. Se extiende desde el océano Pacífico hasta el mar Caribe, el país cubre “sólo” un 0,8 por ciento de la superficie terrestre del mundo, sin embargo, con entre 45 000 y 51 000 especies, es el hogar de alrededor del 15 por ciento de todas las especies de plantas en el mundo. Y con 1860 especies de aves, reptiles, mamíferos, así como 469 de anfibios, Colombia tiene una biodiversidad de fauna sin igual en cualquier otro país. Por otra parte, en cuanto al número de especies de flora que sólo existen en una región específica, las llamadas especies endémicas, Colombia es también un líder mundial. Una de las razones para esta enorme riqueza de recursos biológicos es la gran variedad de paisajes en toda Colombia. El país cuenta con 311 tipos diferentes de ecosistemas. 61 millones de hectáreas están cubiertas por diferentes tipos de bosques, cerca de 2 millones de hectáreas de páramos y 10 millones de hectáreas de sabanas naturales, así como 6 millones de hectáreas de diferentes ecosistemas marinos y costeros. Las zonas costeras, los arrecifes de coral y las zonas marinas generan importantes beneficios económicos a través de los servicios ambientales que generan —turismo, pesca artesanal y comercial, así como la protección del litoral, las viviendas y la infraestructura.¹ Colombia es el segundo país con mayor diversidad biológica en Latinoamérica. Y esto ni siquiera toma en cuenta la riqueza de la biodiversidad en la región del Choco cerca del Pacífico y en las partes periféricas de las llanuras del Orinoco y la Amazonia, dado que ahí la biosfera permanece en gran parte inexplorada.² Colombia también

está generosamente dotada con oro y otros metales preciosos, petróleo y carbón.

El sólido marco de la gestión ambiental de Colombia se remonta al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente de 1974. Dicho marco se fortaleció a lo largo de las últimas dos décadas, convirtiendo a Colombia en el líder de la región de Latinoamérica en la calidad de las instituciones y las regulaciones medioambientales bajo la Ley 99 (1993), que estableció el sistema de gestión ambiental de Colombia en su forma actual. Los esfuerzos pioneros incluyen la implementación de instrumentos económicos —cargos por el uso y la contaminación del agua—, la posibilidad de ampliarlos a la contaminación del aire y el manejo de residuos peligrosos. Como parte del proceso de adhesión a la OCDE, Colombia ha firmado la declaración de crecimiento verde y asumido el compromiso de tomar medidas importantes para fortalecer la gestión ambiental.

En este contexto, Colombia se enfrenta a graves desafíos ambientales derivados del rápido aumento de la contaminación del aire y el agua en las zonas urbanas, la degradación de los bosques y de la de tierra en las zonas rurales y una creciente vulnerabilidad a los desastres naturales y los efectos del cambio climático. Esos desafíos ambientales se han intensificado con el reciente auge de los precios de las materias primas, las necesidades de inversión para superar las deficiencias de infraestructura (el principal cuello de botella para la competitividad de la economía) y el aumento de la población urbana. El país tiene frente a sí importantes disyuntivas. Los grandes beneficios económicos potenciales derivados del desarrollo de los recursos minerales y la red de carreteras se yuxtaponen contra la necesidad de proteger las áreas terrestres y marinas y los servicios que generan los ecosistemas, tales como el agua potable, el biocomercio y el turismo. El importante potencial para el desarrollo de la agricultura y para incluir nuevas tierras en la producción compete con los riesgos de la deforestación y la contaminación por

agroquímicos, con la consiguiente degradación de los recursos hídricos, los suelos, los estuarios marinos y arrecifes de coral y la sedimentación de las presas hidroeléctricas. La expansión urbana descontrolada y los asentamientos en zonas vulnerables deben sopesarse frente a los riesgos planteados por las inundaciones y deslizamientos de tierra, acentuados por los efectos del cambio climático. Colombia es vulnerable a los efectos del cambio climático, en particular a través de los efectos devastadores de los desastres naturales que experimenta con frecuencia. Colombia es un contribuyente menor a las emisiones globales de gases de efecto invernadero, con más de la mitad de sus emisiones derivadas del uso de la tierra, incluidas las emisiones procedentes de la agricultura, la silvicultura y la deforestación. En términos de mitigación de gases de efecto invernadero, la atención se ha centrado en las emisiones provenientes del cambio de uso del suelo, el mayor motor de emisiones en Colombia, y en el sector del transporte, que ofrece grandes beneficios secundarios locales de mitigación cuando se reduce la contaminación local.³

La gestión sostenible de los recursos naturales en Colombia y una gestión eficaz de la contaminación son importantes para las perspectivas de crecimiento sostenido y la prosperidad compartida. Esta nota de política examina si el crecimiento económico ha sido sostenible, compara los retos y el rendimiento ambientales de Colombia con otros países de la región y la OCDE, y pone de relieve pasos críticos en la agenda de la política ambiental, incluyendo las medidas más urgentes para ayudar a reducir los costos de la contaminación y degradación de los recursos naturales y aumentar la resiliencia al cambio climático. Esta nota de política analiza los problemas en términos de prosperidad compartida, que es un concepto adoptado recientemente por el Banco Mundial en su asistencia para el desarrollo. Es un enfoque particularmente relevante para los países de ingresos medios como Colombia en sus esfuerzos por centrarse en un crecimiento económico global que incluya a aquellos que son relativamente menos favorecidos (el 40 por

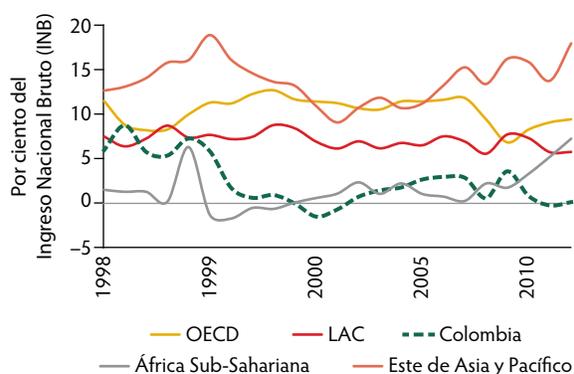
ciento inferior de la población). En algunos casos, establecer los vínculos entre el medio ambiente y los recursos naturales con la pobreza es sencillo, al igual que los de la salud ambiental con la contaminación del aire y el acceso a fuentes mejoradas de agua potable; en otros casos, el enlace es plausible, pero no es fácil de cuantificar debido a la necesidad de datos para casos específicos sobre la exposición de la población a los contaminantes, al igual que con los residuos sólidos y las aguas residuales.

¿Es Ambientalmente Sostenible El Crecimiento Económico De Colombia?

La generosa dotación de riquezas naturales de Colombia aumenta la urgencia para garantizar el uso sostenible de esos recursos. De acuerdo con investigaciones sobre la contabilidad de la riqueza y el bienestar social, el ahorro “genuino”, o el indicador de ahorro neto ajustado, es un indicador de la sostenibilidad que muestra la verdadera tasa de ahorro en una economía después de considerar el agotamiento de los recursos naturales y los daños por contaminación. Si bien es un indicador imperfecto, que sufre de deficiencias teóricas y de medición, la presencia de ahorros netos ajustados negativos durante varios años seguidos sugiere que el crecimiento económico es probablemente insostenible desde un punto de vista ambiental, porque la riqueza total se está agotando. Los ahorros genuinos tienden a ser más bajos en las economías ricas en recursos, por lo que no es ninguna sorpresa encontrarlos fluctuando alrededor de cero en Colombia en los últimos años, justo cuando la producción de energía ha aumentado (figura 7.1).⁴

La economía de Colombia es vulnerable a los riesgos asociados con su riqueza de recursos naturales; estos riesgos pueden ser minimizados mediante una fuerte gobernanza y gasto público efectivo en otros sectores productivos de la economía y en la educación. Los países bien dotados en recursos naturales a menudo no desarrollan economías muy

FIGURA 7-1: Ahorro neto ajustado, incluyendo el daño por emisión de partículas, 1990–2012



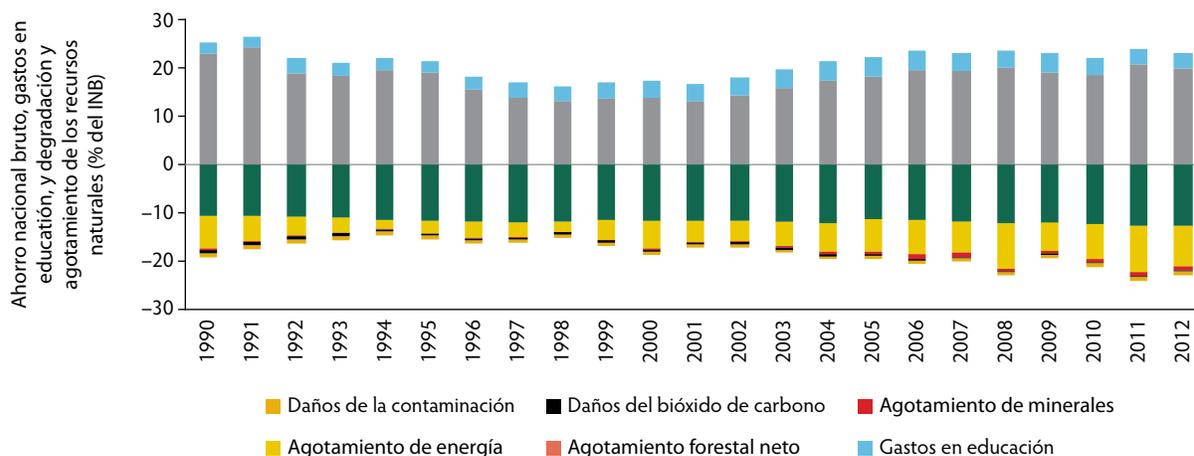
Fuente: Banco Mundial (2014). Calculado a partir de la base de datos Ahorro Neto Ajustado.

diversificadas y están en riesgo de desarrollar instituciones débiles —un fenómeno conocido como “la maldición de las materias primas”. Pero la evidencia empírica reciente revela que la posesión de riqueza de materias primas no compromete necesariamente al crecimiento de un país. Los riesgos pueden ser superados a través de: (i) una gestión

prudente de los ingresos provenientes de las materias primas; (ii) la sustitución de cualquier riqueza natural extraída con otras formas de capital durable; y (iii) el gasto público eficiente alimentado por los ingresos extraordinarios derivados de las materias primas. En caso contrario, la riqueza total disminuirá y el crecimiento no será sostenible, algo que algunas evidencias sugieren que ya está ocurriendo en la región de LAC.⁵ Debido a opciones improductivas, los países con ingresos altos por recursos tienden a terminar con tasas de ahorro genuino inferiores. Esto ha estado sucediendo en Colombia, donde los ahorros netos ajustados —una medida del ahorro después de restar los costos de los recursos naturales extraídos y los costos de la contaminación— han rondado en torno a cero y muy por debajo del promedio de la región (figura 7.1 y figura 7.2). Este indicador sugiere que la economía colombiana tiene una muy baja tasa de ahorro y que el crecimiento no es sostenible desde una perspectiva ambiental.

Para aprovechar las ventajas de un período de altos precios de las materias primas sin agotar su riqueza, Colombia necesita aumentar su

FIGURA 7-2: Ahorro nacional bruto, gastos en educación, y degradación y agotamiento de los recursos naturales, 1990–2012



Fuente: Banco Mundial (2014). Calculado a partir de la base de datos Ahorro Neto Ajustado.

Nota: Ahorro neto ajustado es una medida de la sostenibilidad ambiental calculada de la siguiente manera: ahorro nacional bruto más gastos en educación menos el agotamiento de los recursos naturales (minerales, energía y forestales) y la contaminación y daños del bióxido de carbono. El agotamiento forestal neto para Colombia en el conjunto de datos a nivel de país es cero, subestimando esta categoría y las estimaciones globales de explotación exhaustiva de Colombia. “LAC” denota el promedio de la región de Latinoamérica y el Caribe.

inversión en los sectores productivos de la economía y la educación y fortalecer la gestión de los ingresos por recursos naturales. Un conjunto de medidas incluye el cierre de la brecha en infraestructura, sobre todo en términos de calidad de las carreteras, donde Colombia ocupa el lugar 130 en el mundo, según el reciente Informe de Competitividad Global. Se espera que, a través del programa Cuarta Generación (4G), la inversión en el sector carretero llegue a un 7 por ciento del PIB durante los próximos siete años, y es de vital importancia garantizar la eficiencia de ese gasto.⁶ Otra clave es aumentar la inversión en educación para construir capital humano. En términos más generales, es fundamental transformar los ingresos por recursos naturales en otras formas de capital dentro de los sectores clave para el crecimiento de la economía. Por último, asegurar el crecimiento sostenible a largo plazo requiere de la integración de las consideraciones ambientales en las políticas y programas de inversión en infraestructura, minería, energía, agricultura y otros sectores productivos. Los riesgos son particularmente altos en Colombia debido al papel central de las industrias extractivas en la economía, los planes para escalar aún más la inversión en el sector de las carreteras y el avance de la frontera agrícola en el contexto del proceso de paz. Todos ellos tendrían que desarrollarse bajo la presencia de instituciones ambientales fuertes y eficaces a nivel nacional y local, con una estructura de incentivos para internalizar los costos ambientales y con una capacidad de aplicación mejorada de los reguladores sectoriales y las agencias ambientales.

Los riesgos ambientales y sociales tendrán que ser bien administrados. Para ello será necesario fortalecer el sistema de licenciamiento ambiental, las evaluaciones ambientales estratégicas de proyectos con efectos acumulativos, sistemas de monitoreo y de aplicación mucho más robustos y una mejor coordinación entre las agencias ambientales y sectoriales y dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA) para asegurar el cumplimiento de las regulaciones ambientales. Un elemento importante para el desarrollo de estos mecanismos para proyectos de infraestructura y en las industrias extractivas es

la disponibilidad de sistemas de monitoreo forestal y de la biodiversidad, un sistema de alerta temprana para detectar la deforestación, el monitoreo de la contaminación y el análisis económico de los costos de la contaminación, la degradación de los bosques, la biodiversidad y otros recursos naturales. Con el apoyo de *The Nature Conservancy* y el Banco Mundial, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) desarrolló una metodología pionera para un instrumento adicional —compensaciones de biodiversidad. Estas permiten a los proyectos compensar las pérdidas de biodiversidad causadas con un valor equivalente o mayor de conservación fortalecida de la biodiversidad en otras áreas. Aún se necesita desarrollar el marco normativo e institucional para permitir la ejecución de proyectos de compensación y el trabajo de valoración de la biodiversidad terrestre y marina necesita avanzar.⁷ Otro conjunto de medidas para ayudar a poner a Colombia en una senda de crecimiento más sostenible consiste en mejorar la gestión de los ingresos generados por los recursos naturales a través de instituciones eficientes, mecanismos de gobernanza y de divulgación transparente de la información. En las industrias extractivas, una iniciativa importante para la divulgación es la candidatura de Colombia a la iniciativa de las Industrias Extractivas Transparencia Internacional (EITI, por sus siglas en inglés).⁸ Las mejoras en la metodología para la licitación de las reservas mineras y petroleras estratégicas, asegurando la compatibilidad con los límites de las áreas terrestres y marinas protegidas, es otra medida prioritaria para ayudar a promover el desarrollo sostenible del sector extractivo.

Los Temas Prioritarios De La Agenda Ambiental a Través De La Lente Del Crecimiento Sostenible

El tratamiento de aguas residuales y el manejo de los residuos sólidos son prioridades importantes en la agenda del medio ambiente urbano, y combatir la contaminación tiene grandes beneficios

económicos y sociales. El Plan Nacional de Acción para la Gestión Municipal de Aguas Residuales de 2004 ayudó a establecer el marco para una rápida evolución de los programas de gestión de aguas residuales en las grandes áreas urbanas de Colombia y estableció un ambicioso objetivo de llegar a un umbral del 50 por ciento de tratamiento de aguas residuales para el año 2019. Es poco probable que el objetivo se cumpla debido a las dificultades de financiamiento en el sector; a pesar de que se han construido instalaciones de tratamiento de aguas residuales en muchos municipios, muchas de ellas no están en funcionamiento debido a la insuficiencia de fondos para cubrir los costos de operación y mantenimiento. El tratamiento de aguas residuales es también la principal preocupación dentro de la agenda más amplia de gestión de los recursos hídricos debido a los importantes problemas de contaminación en cuencas urbanas y agrícolas; al mismo tiempo, la cantidad de agua tiende a no ser un problema aunque la escasez estacional de agua, agravada por los efectos del cambio climático, afecta a algunas zonas sensibles como La Guajira, un gran número de municipios en la Costa Atlántica y muchos municipios de la región central y de Orinoquia. En cuanto a la gestión de residuos sólidos, esta es particularmente débil en ciudades medianas, pueblos pequeños y áreas rurales, y los retos persisten para hacer cumplir las normas ambientales para los rellenos sanitarios.

La tasa de tratamiento de aguas residuales en Colombia es relativamente baja, con sólo el 33 por ciento de las aguas residuales recibiendo cualquier tipo de tratamiento. Muchos de los ríos que pasan por zonas urbanas tales como Bogotá, Medellín y Cali están altamente contaminados, y las ciudades costeras como Cartagena y Barranquilla experimentan problemas de calidad del agua en las zonas de estuarios y cercanas a la costa. En 1950, un estimado de 50 000 hectáreas de humedales fueron conectadas al río Bogotá. Para el año 2009, sólo permanecían menos de 1000 hectáreas —muchas de ellas degradadas por la mala calidad del agua. Cierta evidencia indica que los altos beneficios sociales derivados del tratamiento de aguas residuales y de recuperación de cuencas hidrográficas

urbanas van mucho más allá de los beneficios ambientales. Por ejemplo, una encuesta realizada a 1000 hogares como parte de la preparación del proyecto para mejorar el tratamiento de aguas residuales y recuperar la cuenca del río Bogotá mostró un fuerte apoyo para la limpieza del río y su transformación en un activo ambiental urbano. Los elementos clave del éxito son la presencia de un proveedor eficiente y sostenible de agua, la creación de asociaciones a nivel local, nacional e internacional, así como la política, la planificación institucional y los arreglos financieros adecuados (véase el recuadro 7.1). En Cartagena, la reciente implementación de un proyecto de tratamiento de aguas residuales se tradujo en resultados sorprendentes y una recuperación de la calidad del agua en la zona costera, con múltiples beneficios sociales y ambientales.⁹ Dadas las extensas costas de Colombia y una importante concentración de población en las ciudades costeras, el tratamiento de aguas residuales en las zonas costeras y la descarga de aguas residuales tratadas es un problema importante. Aún no se han desarrollado normas de descarga para las zonas costeras. La elaboración de normas de descarga suficientemente flexibles que tengan en cuenta las características del cuerpo de agua receptor (el océano) es un elemento importante de una estrategia para aumentar las inversiones en tratamiento de aguas residuales en Colombia.

Los esfuerzos para mejorar el tratamiento de aguas residuales están en marcha en otras ciudades de Colombia, y deberán abordarse dos retos principales: la coordinación y el financiamiento. El primero requiere de coordinación y escala. Se necesitan mecanismos eficaces de coordinación entre los municipios para invertir en instalaciones de tratamiento de aguas residuales con la capacidad adecuada que conecten a todas las fuentes de descarga principales. Las estrategias de coordinación pueden aprovechar los mecanismos existentes en el sector. Los objetivos de inversión en tratamiento de aguas residuales pueden ser articulados con los planes de desarrollo municipal a través de programas tales como el *Programa Agua para la Prosperidad*, PAP-PDA y *Saneamiento para Vertimientos*, SAVER. El

RECUADRO 7-1: El tratamiento de aguas residuales ofrece altas ganancias económicas y sociales: el ejemplo de río Bogotá^a

Más de 1000 cuerpos de agua en Colombia han sufrido como consecuencia de la descarga de aguas residuales no tratadas. Esto ha causado condiciones de anoxia en los ríos en lugares como Bogotá, Medellín, Cali y Sogamoso y la eutrofización en lagos y humedales. La contaminación de los recursos naturales de agua reduce las opciones para el consumo humano, aumenta el riesgo de enfermedades infecciosas y deteriora el agua subterránea y otros ecosistemas locales.

Las grandes ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Cartagena tienen actualmente en marcha programas de tratamiento de aguas residuales. En la actualidad, Colombia cuenta con 410 plantas (estaciones) de tratamiento de aguas residuales (etar) en 354 municipios –alrededor de 32 por ciento de los municipios del país. Sin embargo, sólo alrededor del 33 por ciento de estas etar trabaja de manera eficiente y de acuerdo con las normas ambientales.

El Banco Mundial evaluó la viabilidad económica del proyecto de Recuperación Ambiental y Control de Inundaciones del río Bogotá, diseñado para mejorar el tratamiento de aguas residuales y recuperar la cuenca del río Bogotá. El proyecto se consideró económicamente viable, con beneficios netos de US\$249 millones a lo largo de 40 años y una tasa interna de retorno de 16,9 por ciento. Los principales beneficios provienen de la disposición a pagar por un entorno mejorado del río Bogotá con una serie de parques multifuncionales, junto con la reducción de daños por inundaciones a lo largo del río.

Se realizó un estudio bien estructurado de valoración contingente en el que se entrevistó a más de 1000 hogares para determinar su disposición a pagar por las mejoras ambientales. La encuesta indicó un fuerte apoyo para la limpieza del río y transformarlo en un activo ambiental. La disposición a pagar se estimó en un promedio alrededor de US\$3 por familia al mes, generando el 92 por ciento de los beneficios netos. Las tarifas pronosticadas necesarias para sostener la operación de la planta de tratamiento de aguas residuales de Salitre se estiman en US\$1.5 por hogar por mes.

^a Adaptado de Banco Mundial (2010).

segundo reto es la disponibilidad de financiamiento y, en particular, los desafíos que enfrentan los municipios en la generación de fondos suficientes para cofinanciar la inversión en nuevos proyectos. En el nivel actual de financiamiento, es muy poco probable que Colombia logre la meta del Plan Nacional de Acción para la Gestión Municipal de Aguas Residuales de tratar al 50 por ciento de las aguas residuales del país en el año 2019. Para hacer frente a estos retos, es necesario mejorar la sostenibilidad financiera de las empresas de tratamiento de aguas residuales a través de políticas tarifarias.

Existe una urgente necesidad de revisar las acciones prioritarias bajo los planes municipales de gestión y tratamiento de aguas residuales y revisar

los instrumentos de financiamiento para el tratamiento de aguas residuales. Entre esas medidas de revisión, sería necesario realizar cambios en el esquema de cargos por uso y contaminación del agua, establecidos de conformidad con la Ley 99 (1993). El nivel de las tarifas, los contaminantes sobre los que se basan y el plan de gestión de los ingresos provenientes de las tarifas deben ser revisados, con el objetivo de promover una mayor inversión en la capacidad de tratamiento de aguas residuales por fuentes municipales. Por otra parte, la forma en que se calculan actualmente las tarifas por contaminación del agua no proporciona un incentivo suficiente para reducir la contaminación, por lo que es necesaria una revisión de la fórmula tarifaria.¹⁰

Los desafíos en materia de gestión de residuos sólidos también son formidables. Alrededor de 79 por ciento de las 27 toneladas de residuos sólidos generadas diariamente por las ciudades de Colombia se desecha adecuadamente en rellenos sanitarios. Alrededor de un tercio de los rellenos sanitarios no funciona de acuerdo con las normas ambientales, lo que resulta en impactos sobre la salud a través de la propagación de las enfermedades transmisibles, incendios y la contaminación de las fuentes de agua. Algunos desechos se vierten directamente en los cuerpos de agua. El marco regulatorio para la gestión de los residuos sólidos se ha fortalecido pero requiere nuevas medidas para aumentar la inversión y mejorar el monitoreo y el cumplimiento. Para la gestión de residuos peligrosos y productos químicos, el marco regulatorio necesita ser reforzado y la información que existe no es suficiente para priorizar acciones de política y medidas de inversión.

Colombia es un foco rojo (hotspot) global por la contaminación de mercurio con los resultantes altos costos ambientales y de salud, lo que hace de esto una prioridad especialmente urgente en la agenda de gestión de los productos químicos. El mercurio se usa ampliamente en la minería del oro de Colombia y en algunos otros procesos industriales y los riesgos para la salud son particularmente agudos en el sector de la minería de pequeña escala y artesanal. La contaminación por mercurio tiene altos costos de salud debido a los efectos neurológicos en adultos y niños –pérdida de inteligencia (medida por el coeficiente intelectual o IQ) y retraso mental leve (RML). El mercurio afecta directamente a los municipios productores de oro, donde la población está expuesta a los vapores de los procesos de producción de oro a base de mercurio y la contaminación del agua. Tiene igualmente efectos indirectos sobre las fuentes de agua, así como las actividades de agricultura y pesca de las poblaciones que habitan aguas abajo. Un estudio reciente del Banco Mundial concluyó que, por sí mismos, los riesgos de salud en la región de Antioquia y los municipios aguas abajo afectados, sin considerar los impactos directos sobre la salud de la población de las zonas mineras, son muy

altos. En los municipios aguas abajo de las zonas de producción de oro de la región de Antioquia, el costo económico relacionado con un menor índice de inteligencia y el RML como consecuencia de la contaminación por mercurio puede ir desde COP 81 000 millones (US\$43 millones) a COP 231 000 millones (US\$122 millones), o el 14 por ciento del valor añadido en el sector metalúrgico de Antioquia.¹¹ Otros efectos sobre la salud no pudieron cuantificarse debido a la dificultad de atribuir una serie de enfermedades a la exposición al mercurio, ni tampoco fue posible cuantificar el costo de los impactos ambientales, por lo que la estimación anterior representa el límite inferior de los daños. La evidencia epidemiológica es actualmente limitada y se necesitan estudios toxicológicos y monitoreo epidemiológico adicionales para generar una estimación más precisa de los efectos sobre la salud de la contaminación por mercurio y los costos resultantes. Sin embargo, es clara la necesidad de la intervención pública para mejorar la conciencia sobre la contaminación y promover medidas para mejorar los incentivos para la innovación y la adopción de tecnologías limpias en el sector minero.

El proceso de paz abre nuevas perspectivas de crecimiento para la producción agrícola y el sector rural, y varios pasos pueden ayudar a hacer que el crecimiento sea ambientalmente sostenible. Las zonas rurales de Colombia fueron las más afectadas por los años de conflicto y violencia. No han estado en el centro de la atención política en las últimas décadas, dejando al sector agrícola y la economía rural sufriendo de falta de inversión y la prestación mediocre de servicios públicos. Bajo el nuevo escenario político, la inversión en estas zonas desencadenaría un crecimiento potencial pro-pobres significativo. Tal como la nota de política sobre la agricultura y el desarrollo rural pone de relieve, es fundamental utilizar los ricos recursos forestales y de tierra cultivable de Colombia de maneras que mantengan la base de capital natural, que incluye 60 millones de hectáreas de bosques, 22 millones de hectáreas de tierra cultivable (de las que sólo una cuarta parte es cultivada actualmente) y abundantes recursos hídricos. Teniendo

RECUADRO 7.2: El BioCarbon Fund en Colombia — Iniciativa para Paisajes Forestales Sostenibles

El *BioCarbon Fund* — Iniciativa para Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL, por sus siglas en inglés) es un sistema multilateral apoyado por los gobiernos donantes y gestionado por el Banco Mundial. Su objetivo es promover la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del sector de la tierra a través de REDD+,^a una agricultura más sostenible y la planificación y políticas de uso de la tierra climáticamente inteligentes. Cuenta con compromisos por un total de US\$300 millones por parte de Noruega, el Reino Unido y los Estados Unidos.

La ISFL está estructurada para apoyar las actividades de gestión del cambio del uso del suelo mientras que a la vez se reduzcan al mínimo la pérdida de bosques y las emisiones de gas de efecto invernadero. Se apoya en la experiencia de los tramos 1 y 2 del *BioCarbon Fund* y se enfocará a la pérdida de bosques, que continúa siendo un desafío mundial fundamental, sobre todo en los trópicos. En Colombia, más del 50 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero puede atribuirse a la transformación del uso de la tierra en el sector rural. La deforestación y otros cambios de uso del suelo representan casi un tercio de las emisiones globales. Se estima que la agricultura es el propulsor de aproximadamente el 80 por ciento de la deforestación en todo el mundo, con la agricultura comercial siendo más importante en Latinoamérica. Al mismo tiempo, la expansión agrícola es también parte de una estrategia para aumentar los ingresos rurales.

La ISFL promueve prácticas agrícolas climáticamente inteligentes y prácticas de bajo uso de carbono en el uso de la tierra en áreas geográficas seleccionadas donde la agricultura es la principal causa de la deforestación. La iniciativa se basa en un portafolio de programas jurisdiccionales en Zambia, Etiopía, Indonesia y Colombia. La ISFL tiene dos componentes:

- i. La asistencia técnica y financiamiento por fondos de donación para apoyar a los países seleccionados en la implementación de sus estrategias de REDD+ y la creación de entornos propicios que modifiquen la forma en que se realiza la toma de decisiones sobre el uso del suelo. Las subvenciones se entregan por conducto del mecanismo asociado de asistencia técnica del *BioCarbon Fund*, el *BioCF plus*;
- ii. El financiamiento basado en resultados (también llamado, pago por rendimiento), basado en las reducciones de emisiones logradas. La métrica principal para los pagos basados en resultados es la reducción de emisiones de carbono, pero otros indicadores económicos, ambientales y sociales también serán monitoreados. Los pagos de carbono (incluyendo algunos pagos por logros iniciales) se realizarán a través del *Bio Carbon Fund*.

En Colombia, la selección de una jurisdicción está en curso, en estrecha coordinación con los ministerios encargados de la agricultura (MADR) y el medio ambiente (MADS).

^a REDD fue discutida por primera vez en 2005 por la UNFCCC en su 11ª sesión de la Conferencia de las Partes (COP) a la Convención a petición de Costa Rica y Papúa Nueva Guinea, en nombre de la Coalición de Países con Bosques Tropicales, cuando presentaron el documento *Reducing Emissions from Deforestation in Developing Countries: Approaches to Stimulate Action*, con la solicitud de crear un tema en la agenda para discutir la consideración de la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los bosques naturales como una medida de mitigación. La COP 2007 en Bali introdujo la terminología REDD+ bajo el "Plan de Acción de Bali", en referencia a las actividades de mitigación elegibles adicionales: gestión sostenible de los bosques, conservación de las reservas forestales de carbono y aumento de las reservas de carbono forestales.

en cuenta el terreno montañoso de Colombia, la degradación de la tierra y la erosión del suelo son generalizadas y se traducen en pérdidas económicas anuales estimadas en más de 0,7 por ciento del PIB (Sánchez-Triana et al., 2007).

En cuanto a las recomendaciones de política, las medidas para promover la conservación de los bosques y de la biodiversidad necesitarán estar estrechamente conectadas con políticas que apoyen la agricultura sostenible. Promover las prácticas forestales y de uso sostenible de la tierra requerirá: (i) el fortalecimiento de los programas de asistencia técnica a través de servicios de extensión rural; (ii) el apoyo a la investigación e innovación agrícolas para mejorar la resiliencia de la agricultura al cambio climático; y (iii) frenar el avance de la frontera de la deforestación a través de medidas que promuevan un cambio en la producción extensiva de ganado, especialmente a través de una mayor seguridad de la tenencia de la tierra. Colombia es uno de los pocos países en el mundo que participa como piloto en la iniciativa del *BioCarbon Fund* para apoyar tales prácticas. También ha firmado para incorporarse a las metas de Aichi sobre las áreas protegidas, con el objetivo de ampliarlas hacia las zonas con ecosistemas sub-representados, las áreas presionadas por el desarrollo y el avance de la frontera agrícola y otros ecosistemas que generan servicios económicos importantes tales como el suministro y la regulación de agua, los hábitats biodiversos y corredores biológicos. Por otra parte, en la agricultura intensiva, los incentivos para un uso más eficiente de los fertilizantes y pesticidas ayudarían no sólo a mejorar las ganancias de los agricultores, sino también a reducir la contaminación del suelo y del agua.

Además de la gestión de los riesgos por contaminación y reducir el avance de la frontera de la deforestación, crecer de una manera sostenible requerirá una mejor gestión de los riesgos de desastres naturales. Las inundaciones y los deslizamientos de tierra son desastres que frecuentemente afectan a las ciudades y áreas rurales colombianas, y se prevé que su frecuencia vaya en aumento debido a los efectos del cambio climático y la mayor

variabilidad climática. Colombia está muy avanzada en términos de un enfoque global de la gestión del riesgo de desastres, pero los sistemas existentes no han sido suficientemente eficaces en prevenir la exposición y la vulnerabilidad de la población. Parte del problema es el aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo sostenible; o usos del suelo y actividades productivas que son incompatibles con los paisajes y los ecosistemas existentes. Una mejor gestión de los riesgos requerirá fortalecer los instrumentos de planificación y de política existentes, tales como los planes de manejo de cuencas (POMCA), los planes de ordenamiento territorial (POT), y los planes departamentales y municipales.¹²

La gama de servicios que generan los ecosistemas de Colombia no está debidamente reconocida por la economía. Localizada en la confluencia de los focos rojos (hotspots) de biodiversidad de los Andes y el Chocó, Colombia es considerada el segundo país más biodiverso del mundo. Es el hogar de ecosistemas únicos, como los humedales y páramos tropicales a gran altitud. Además de ser el hogar de una biodiversidad única, los páramos también juegan un papel clave en la regulación del agua y la reducción del riesgo de deslizamientos de tierra en las zonas aguas abajo. En este contexto, el uso sostenible de la tierra y la protección de las cuencas y páramos aguas arriba se traducirán en beneficios económicos y sociales reales, haciendo de la delimitación de los páramos una prioridad urgente para la agenda económica, así como la conservación de la biodiversidad. A la luz del compromiso del Gobierno para lograr las metas de Aichi para proteger el 17 por ciento de las áreas terrestres y el 10 por ciento de las zonas marinas en 2020, la expansión de las áreas protegidas debería centrarse en lugares que generan los servicios más valiosos de los ecosistemas o que incluyan a ecosistemas subrepresentados.¹³ El programa en curso *Wealth Accounting and Valuation of Ecosystem Services (WAVES)* en Colombia, con el apoyo del Banco Mundial, tiene por objeto ayudar a mejorar el reconocimiento del papel que juegan los recursos naturales y servicios de los ecosistemas en la economía y generar los datos de contabilidad nacional sobre el agua,

los bosques y servicios de los ecosistemas como un insumo para los procesos de toma de decisiones.

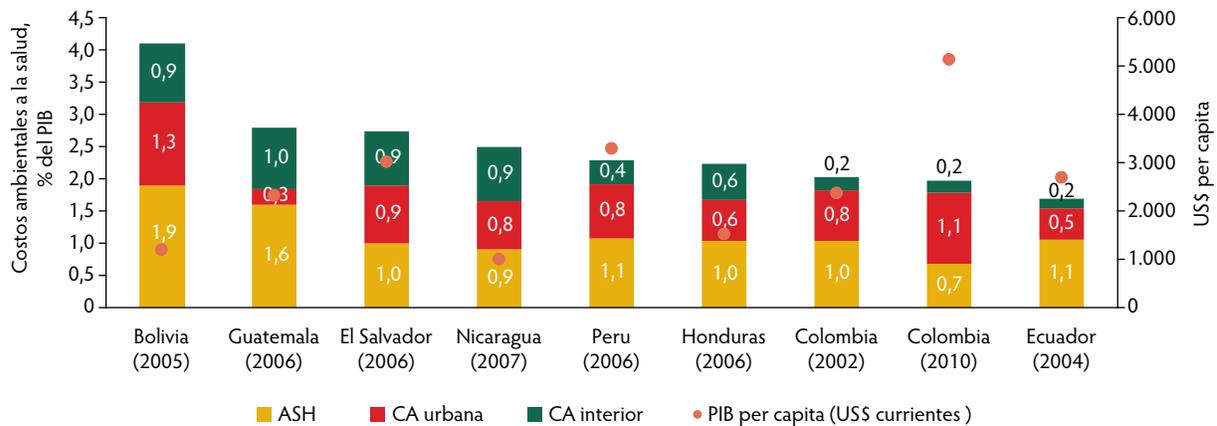
Desafíos Ambientales Prioritarios a Través De La Lente De La Prosperidad Compartida: La Salud Ambiental

Las agendas de la prosperidad compartida y de gestión de la contaminación están estrechamente vinculadas. La contaminación atmosférica urbana es la principal causa de enfermedades respiratorias y, de acuerdo con un informe reciente de la Organización Mundial de la Salud, aproximadamente 7 millones de muertes prematuras —una de cada ocho muertes a nivel mundial en 2012— están vinculadas con la exposición a la contaminación (OMS, 2014). La contaminación del aire en interiores, debido principalmente al uso de combustibles sólidos para cocinar y otras necesidades domésticas, es otra causa importante de enfermedades respiratorias que afecta de manera desproporcionada a las mujeres y los niños, principalmente a las familias rurales. El acceso inadecuado a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento es la principal causa de enfermedad y mortalidad por diarrea de los niños menores de cinco años de edad, con los riesgos de enfermedad y mortalidad amplificados por la desnutrición. Los problemas de salud ambiental relacionados con la contaminación de esas fuentes tienen altos costos económicos en términos de mortalidad prematura, gastos en salud y pérdida de productividad, por no hablar de deterioro de la calidad de vida.

La contaminación atmosférica urbana causa el triple de muertes que el suministro inadecuado de agua, saneamiento e higiene, y cinco veces más muertes que la contaminación del aire en interiores. A pesar del considerable progreso en la gestión ambiental en la última década, una evaluación reciente revela que la población de Colombia aún enfrenta importantes efectos perjudiciales derivados de la exposición a la contaminación del aire urbano (CAU), la falta de agua, saneamiento e higiene

(ASH), y la contaminación del aire en interiores por el uso de combustibles sólidos (CAI) (Golub et al., 2014). El costo total a la salud atribuible a estos tres factores ascendió a unos COP 10.2 billones anuales, o alrededor del 2 por ciento del PIB en 2010 (figura 7-3). En términos de mortalidad, aproximadamente 7600 muertes prematuras anuales pueden atribuirse a estos factores ambientales (tabla 7.1). Cerca de 5000 muertes se asocian con CAU, alrededor de 1600 con ASH inadecuadas y 1000 con CAI. En cuanto a la carga de la enfermedad —medida en términos de pérdida de años de vida ajustados por discapacidad (AVAD)— el patrón es similar: casi el 70 por ciento por ciento de los AVAD son atribuibles a la CAU, alrededor del 20 por ciento a ASH y alrededor del 10 por ciento a CAI.¹⁴ La carga total de los costos de salud de estos tres factores está en el mismo nivel que el año 2002, pero las magnitudes relativas de los costos han cambiado, reflejando el crecimiento demográfico y de los ingresos, una mejora en el acceso a mejores servicios de saneamiento y el crecimiento de la población urbana en Colombia.¹⁵ Los costos de salud en los tres sectores son moderados en comparación con otros países de la región, aunque la proporción de los costos por la contaminación del aire es alta.

Los costos de salud de la contaminación del aire urbano han aumentado en relación con otros costos de salud, pero una mejor calidad del aire en Bogotá ayudó a moderar el aumento. En 2002, un estudio del Banco Mundial determinó que la contaminación del aire urbano era el cuarto más alto en términos de costos asociados, después del abastecimiento de agua, el saneamiento e higiene y las catástrofes naturales (Sánchez-Triana et al., 2007). En la reciente ronda de evaluaciones que actualizaron el estudio anterior, el costo medio anual de la contaminación del aire urbano colombiano se estima en COP 5.7 billones, o 1,1 por ciento del PIB en 2010 (cuadro 7.1). La mortalidad representa alrededor del 79 por ciento del costo total estimado. Dejando a un lado los desastres naturales, esto pone a la contaminación del aire urbano en primer lugar, por delante del abastecimiento de agua y el saneamiento y la higiene (Golub et al.,

FIGURA 7-3: Costos ambientales a la salud en Colombia y en la región (por ciento del PIB)

Fuente: Análisis ambiental del país para varios años. Para Colombia, véase Golub et al. (2014) para los resultados de 2010 y Larsen (2004) (reportado en Sánchez-Triana et al., 2007) y Banco Mundial (2014) para el año 2002. Calculado a partir de la base de datos de Ahorro Neto Ajustado.

Nota: Para Colombia, las estimaciones de los costos de la contaminación del aire urbano para 2002 y 2010 (mostrados arriba) no son directamente comparables debido a que se utilizó una metodología ligeramente diferente en la evaluación más reciente. Los datos más recientes tienen en cuenta el crecimiento significativo de ingresos en Colombia durante la última década y una expansión de la red de monitoreo de calidad del aire (las poblaciones de las ciudades con datos de monitoreo se incluyen en el análisis de 2010, mientras que en 2002 se utilizó una extrapolación para ciudades sin redes de monitoreo). Aproximadamente la mitad de los costos se deben a la exposición de la población a la contaminación del aire en Bogotá, y su calidad del aire ha mejorado desde 2002. El análisis de sensibilidad muestra que, manteniendo constantes todos los demás factores, los costos de salud debidos a la contaminación del aire en Bogotá habrían sido un 7 por ciento más altos en 2010 si la calidad del aire no hubiera mejorado.

2014).¹⁶ Como se desprende de un análisis de sensibilidad llevado a cabo por el estudio, los costos de la contaminación del aire urbano habrían sido aún mayores en ausencia de una mejora en la calidad del aire en Bogotá.

Tan solo las mejoras en la calidad de los combustibles y otras medidas de política implementadas

desde 2002 para mejorar la calidad del aire urbano en Bogotá han ayudado a reducir la polución. Mediante el uso de metodologías y métodos estadísticos validados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para estimar los costos de salud ocasionados por la contaminación, una evaluación reciente estima que una reducción de partículas —niveles PM₁₀— desde un promedio de

TABLA 7.1: Resumen de los costos de salud ambiental en 2010

Factor	Mortalidad anual	Morbilidad anual	Costos monetarios asociados	
	Número de muertes prematuras	AVAD (millones)	COP (miles de millones)	Porcentaje del PIB
Contaminación del aire urbano (CAI)	5.000	65	5.700	1,12
Agua, saneamiento e higiene (ASH)	1.600	20	3.450	0,68
Contaminación del aire en interiores (CAI)	1.000	12	1.129	0,22
Total	7.600	97	10.279	2,02

Fuente: Golub et al. (2014).

Nota: US\$1 = COP 1817. AVAD son años de vida ajustados por discapacidad. Los datos epidemiológicos y ambientales son de 2010 y el PIB reportado corresponde al año 2009 en el momento del estudio.

66 microgramos por metro cúbico en 2002 a 59 microgramos ayudó a evitar un promedio de 200 muertes en 2010, debido a la mortalidad evitada a causa de enfermedades respiratorias. Además, se ahorraron alrededor de COP 252 mil millones al año en costos de salud debido a la mejora en la calidad del aire. Sin estas ganancias, el número de muertes debido a la contaminación del aire en 2010 habría sido 7 por ciento superior al estimado; en 2012, un 16 por ciento más de muertes se habría atribuido a la contaminación del aire.

La contaminación del aire pesa más en las mujeres y los niños, afectando a la población rural y perpetuando el ciclo de pobreza. El costo medio anual estimado de impactos en la salud por la contaminación del aire en locales cerrados asociada con la utilización de combustibles tradicionales (principalmente leña) en las zonas rurales de Colombia es de COP 1.1 billones (0,22 por ciento del PIB en 2010). Este factor ambiental pesa mucho más en los grupos vulnerables y, a menudo, perpetúa el ciclo de la pobreza. La mortalidad en los niños menores de cinco años de edad representa el 6 por ciento del costo, y la mortalidad en mujeres mayores de 30 años de edad representa aproximadamente el 78 por ciento. Las enfermedades respiratorias agudas en niños y mujeres adultas y la morbilidad de la Enfermedad Pulmonar Crónica Obstructiva de las mujeres adultas representan el 16 por ciento.

Los costos de salud por un suministro inadecuado de agua, saneamiento e higiene han disminuido, pero una gran parte de los costos todavía resulta de la mortalidad infantil. El costo medio anual estimado de los impactos en la salud por un suministro inadecuado de agua potable y de saneamiento e higiene deficientes en Colombia es de COP 3.45 billones (0,68 por ciento del PIB en 2010). La mortalidad en los niños menores de cinco años representa el 17 por ciento del costo, con la morbilidad representando el 83 por ciento restante. La mortalidad y la morbilidad diarreaica representan alrededor del 89 por ciento del costo total, estimado en COP 3.05 billones anualmente. Las zonas urbanas representan alrededor del 77 por ciento del costo total de la diarrea. La reducción de los

costos de salud en este sector se ha asociado con las mejoras en las medidas de salud pública, con la consiguiente reducción de las cargas representadas por mortalidad y morbilidad por diarrea, y un aumento de la población rural con acceso a saneamiento mejorado en 2002–2010.

Los recientes esfuerzos para fortalecer la gestión de la calidad del aire han aminorado los aumentos en la contaminación del aire. Colombia ha hecho un progreso significativo hacia la gestión eficaz de la contaminación del aire en la última década. La Política de Control y Prevención de la Contaminación del Aire de 2010 avanzó en la evaluación de la calidad del aire, el monitoreo, la estandarización de los inventarios de calidad del aire, la mejora de calidad en los combustibles y la implementación de programas de incentivos para el control y monitoreo ambiental. A pesar de los esfuerzos de la política para controlar la contaminación del aire y una serie de medidas aplicadas a nivel nacional y local, la presión de la contaminación sigue creciendo debido al aumento de la flota vehicular. Durante la década de 2000, aumentó de 40 a 50 por ciento en Bogotá y Bucaramanga y de 10 a 20 por ciento en Cali y Medellín.

No se han realizado esfuerzos sistemáticos para reducir la carga de enfermedad por la contaminación del aire en interiores. Una de las áreas donde se ha logrado poco progreso en la última década es en la gestión relacionada con la contaminación del aire en interiores. Ningún esfuerzo se ha centrado en la disminución de la exposición a la contaminación del aire en interiores, y la carga de las enfermedades asociadas a ella sigue estando concentrada mayoritariamente entre los hogares rurales de Colombia. Las tendencias no son alentadoras — el 53 por ciento de los hogares rurales utilizaba combustibles sólidos en 2005, en comparación con poco más del 50 por ciento en 2010 (ENDS, 2005; ENDS, 2010). La mayor incidencia de uso de combustibles sólidos se encuentra en las regiones del este (18 por ciento) y del Caribe (20 por ciento). Bogotá es la única región donde el uso de combustibles sólidos para usos domésticos es insignificante.

El saneamiento y tratamiento de la diarrea han mejorado en las zonas rurales, reduciendo la incidencia de enfermedades diarreicas. La desnutrición global (bajo peso para la edad) en Colombia se redujo de un 7 por ciento en 2005 a 4,5 por ciento en 2010. La desnutrición grave también ha disminuido ligeramente —de 0,6 a 0,5 por ciento (ENDS, 2010). El uso de algún tipo de terapia de rehidratación oral —el principal remedio para tratar enfermedades diarreicas en los niños— aumentó de 61 por ciento en 2000 a 70 por ciento en 2005 y 74 por ciento en 2010 (ENDS, 2010). Aunque no son proporcionales al crecimiento del PIB durante el mismo período, estas mejoras siguen siendo notables. Sin embargo, las diferencias sistemáticas permanecen entre las zonas urbanas y rurales, así como entre las regiones en cuanto a la conciencia y la atención de las enfermedades diarreicas en los niños.

Las diferencias urbano-rurales y regionales persisten en el suministro de agua potable y el suministro de los medios adecuados de saneamiento. En el período 2002–2010 al que corresponde el análisis de salud de los párrafos anteriores, las encuestas demográficas y de salud nacionales muestran una disminución de 13 por ciento en la proporción de la población de Colombia que no tiene acceso a un saneamiento mejorado, usando la definición de la OMS/UNICEF.¹⁷ La proporción de la población rural y urbana con saneamiento mejorado alcanzó el 84 y el 99 por ciento, respectivamente. Las estadísticas nacionales sobre la cobertura rural y urbana de las redes de alcantarillado por medio de tuberías, una de las fuentes de saneamiento mejoradas para los efectos del análisis de la salud ambiental y la definición de la OMS/UNICEF, muestran aumentos similares en las zonas rurales. De acuerdo con las encuestas de hogares realizadas por el Departamento Nacional de Estadística, la cobertura de las redes de alcantarillado en las zonas rurales aumentó de alrededor del 65 por ciento en 2003 a casi 70 por ciento en 2013. Sin embargo, ASH inadecuada en las zonas rurales continúa siendo un serio problema de salud ambiental y de equidad en la salud que afecta de manera desproporcionada a los relativamente pobres de la población rural.

En términos de los próximos pasos en la agenda de políticas, las siguientes acciones serán fundamentales para avanzar en el control de la contaminación del aire: (i) diseñar instrumentos económicos para reducir la contaminación del aire a lo largo de las líneas seguidas para establecer tarifas por el uso y contaminación del agua en Colombia (por ejemplo, tasas retributivas por contaminación atmosférica establecidos por la Ley 99 de 1993); (ii) promover la renovación del parque de vehículos (por ejemplo, programas de chatarrización para la flota de autobuses viejos y programas para readaptar las clases de vehículos más contaminantes); (iii) promover el cambio de combustibles de carbón a gas natural y el cambio a mejores hornos en la industria (por ejemplo, programas de hornos mejorados para los productores de ladrillo); (iv) fortalecer la capacidad para crear modelos sobre la calidad del aire y las emisiones a nivel de autoridades ambientales locales, forjando alianzas con universidades y otras partes interesadas; y (v) crear sistemas de alerta sobre la calidad del aire en tiempo real para reducir la exposición de la población durante las horas pico de contaminación. En la agenda de la contaminación del aire en interiores, se necesitará desarrollar un programa nacional en conjunto con las agencias locales para mejorar los incentivos para el uso de estufas mejoradas y, cuando sea posible, cambiar a combustibles más limpios como el gas natural. La implementación de la Ley 1715 de 2014 sobre Energías Renovables presenta una oportunidad para reducir los costos de la contaminación del aire en interiores mediante la promoción del uso de fuentes alternativas de energía no fósiles en zonas rurales que no están interconectadas.

En cuanto a la agenda de abastecimiento de agua y saneamiento, las inversiones en tratamiento de aguas residuales deben ampliarse de forma significativa, con énfasis en el saneamiento y la higiene a nivel de hogar. Una intensificación de la inversión en tratamiento de aguas residuales requerirá de las instituciones y condiciones financieras requeridas. En ese contexto, la metodología para definir los cargos (tarifas) por el uso y contaminación del agua tendrá que ser revisada, con miras a mejorar

los incentivos para la inversión en tratamiento de aguas residuales. Desde la perspectiva de la salud, la prestación de mejores servicios de saneamiento a los hogares y las medidas complementarias — educación y promoción de la higiene— darán lugar a los más altos beneficios sociales y ayudarán a reducir aún más la mortalidad infantil. El fortalecimiento institucional y la ampliación de las inversiones también son necesarios en el sector de la gestión de residuos sólidos, incluidos los desechos y productos químicos peligrosos. Tendrán que establecerse mecanismos efectivos para facilitar una mejor colaboración dentro de los municipios, así como entre los municipios, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las agencias ambientales sectoriales y nacionales. Las mejoras a lo largo de esas dimensiones ayudarán a reducir los costos de salud ambiental en los puntos rojos de contaminación, donde la exposición a los contaminantes y las enfermedades transmitidas por vectores debido al manejo inadecuado de los residuos sólidos son altas. Típicamente, son los hogares pobres los que más se benefician de tales mejoras.

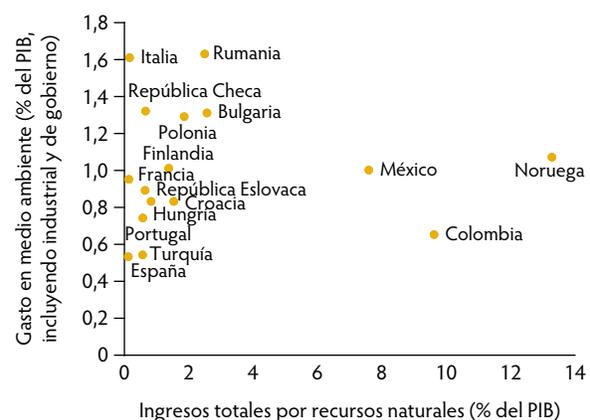
El Acceso a La OCDE Crea un Impulso Para El Crecimiento Verde

La perspectiva de adhesión a la OCDE crea una oportunidad para fortalecer la gestión ambiental en Colombia y avanzar hacia una senda de crecimiento más sostenible. Como parte del proceso de adhesión, Colombia ha firmado la declaración de crecimiento verde. En la evaluación de desempeño ambiental de Colombia, la OCDE recomienda establecer el crecimiento verde como un elemento central del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 y definir objetivos ambientales concretos y medibles para sectores económicos clave. Por crecimiento verde, la OCDE se refiere a un desarrollo que logra el crecimiento económico sostenible y la estabilidad social, respeta el medio ambiente y conserva los recursos para las generaciones futuras. Por el contrario, “el desarrollo que no se basa en el crecimiento verde puede conducir

a la prosperidad, pero sólo en el corto plazo, y pronto será socavada por la inseguridad y la vulnerabilidad” (OCDE, 2013). Los beneficios del crecimiento verde se derivan de la gestión sostenible de los recursos naturales, los riesgos más bajos de contaminación, un mayor acceso a los servicios básicos de infraestructura para todos los grupos de población (incluyendo los pobres), medios de vida más seguros y un viraje hacia un camino de crecimiento resiliente y menos intensivo en energía.

Para obtener la membresía en la OCDE, Colombia tendrá que mostrar cómo se propone alcanzar los objetivos clave del *acquis* de la OCDE sobre el medio ambiente. Los requisitos de la OCDE incluyen un conjunto de alrededor de 72 recomendaciones y decisiones, así como 45 recomendaciones específicas para el fortalecimiento de la gestión ambiental en Colombia. Uno de los elementos clave es incrementar el gasto público y privado en materia de protección del medio ambiente y servicios ambientales; por hoy, este rubro es significativamente menor en Colombia —entre 0,33 y 0,6 por ciento del

FIGURA 7-4: Total de ingresos por recursos naturales y total de gastos ambientales



Fuente: Eurostat (2013) y DANE (2013).

Nota: Una categoría adicional de gastos ambientales, reportada para algunos países europeos, son los desembolsos de empresas públicas y privadas especializadas en la producción de servicios ambientales. Esta categoría es alta para algunos países europeos (especialmente España, Francia, Polonia, Italia y Rumania) y no se incluyó en la figura de arriba para hacer los datos comparables a Colombia. El DANE no reporta los gastos ambientales por parte de las empresas privadas.

PIB— en comparación con el 1 por ciento y más de los países de la OCDE (figura 7.4).¹⁸ La evaluación reciente de la Contraloría señala que el nivel actual de gasto en medio ambiente en Colombia es insuficiente para el funcionamiento adecuado de las instituciones ambientales nacionales que conforman el Sistema Nacional Ambiental (SINA). El bajo nivel de gasto público ambiental y la notablemente alta dependencia de la economía en los ingresos provenientes de los recursos naturales, así como los altos costos de la degradación ambiental en Colombia, hacen que sea necesario poner al crecimiento sostenible en el centro de la agenda de desarrollo.

El fortalecimiento institucional es una de las zonas más desafiantes e importantes en el viraje de Colombia hacia una senda de crecimiento verde. A pesar de las medidas recientes como la creación de la nueva Agencia Nacional de Licencias Ambientales, siguen existiendo retos en la aplicación del amplio marco de leyes y reglamentos ambientales de Colombia, y persisten serias dificultades en la organización vertical del sistema de gestión ambiental. Las 33 CAR tienen responsabilidades clave para la implementación de las políticas ambientales a nivel subnacional. El MADS es responsable del desarrollo de políticas y directrices, de emitir reglamentos y estándares a nivel nacional y de coordinar las actividades de las CAR; en tanto, las CAR han de funcionar como parte integral del sistema de gestión del medio ambiente y garantizar la aplicación y el cumplimiento a nivel local. Sin embargo, como señala la OCDE, “la Constitución da a las CAR un alto grado de autonomía en términos administrativos y fiscales y están sujetas a pocas restricciones de rendición de

cuentas y controles. Además, su sistema de gobernanza las hace vulnerables a la captura por parte de intereses locales y son financiadas de una manera que provoca que la mayoría de ellas carezcan de los recursos necesarios (humanos y otros). Estas deficiencias dificultan el desarrollo del sistema nacional de información ambiental, la implementación de evaluaciones de impacto ambiental (EIA) y los procedimientos de concesión de licencias, e impiden un enfoque consistente para el cumplimiento ambiental” (OCDE, 2014). El progreso en esta área será fundamental para el logro de resultados de desarrollo más sostenibles.

Recomendaciones De Política

Las recomendaciones de política están comprendidas dentro de las siguientes áreas: (i) reducir los costos de salud ambiental mediante el control de la contaminación del aire urbano, la mejora al acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua y saneamiento y la reducción de la contaminación del aire en interiores; (ii) mejorar la gestión de las aguas residuales; (iii) fortalecer el desempeño del sector de residuos sólidos y mejorar la gestión de residuos peligrosos; (iv) tomar en cuenta el papel del capital natural y los servicios ecosistémicos y su uso sostenible en la economía colombiana; y (v) recomendaciones a corto plazo para lograr el crecimiento verde, incluido el fortalecimiento institucional y la mejora del proceso de licenciamiento ambiental para aumentar su eficacia y eficiencia. La nota de política no ofrece recomendaciones para ayudar a reducir la vulnerabilidad a los desastres naturales, tema cubierto en una nota de política separada.

(continuación)

Desafíos para el desarrollo	Recomendaciones de política
<p>1. La contaminación tiene altos costos de salud en Colombia y pesa desproporcionadamente sobre los pobres. La contaminación del aire urbano tiene los costos más altos de salud y han llegado a la cima en términos de mortalidad y costos económicos debido a las enfermedades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar instrumentos económicos para reducir la contaminación del aire (por ejemplo, la introducción de tasa retributiva por contaminación atmosférica de acuerdo a lo establecido en la Ley 99 de 1993, y revisar los sistemas de impuestos al combustible y los vehículos para incentivar el uso de combustibles y vehículos limpios); • Promover la renovación de la flota de vehículos (por ejemplo, programas de chatarrización para la flota de autobuses viejos y programas para readaptar las clases de vehículos más contaminantes); • Promover la planificación urbana integrada, sistemas de transporte alternativos, como la ampliación de rutas de autobuses de tránsito rápido <i>Transmilenio</i> y la gestión del tráfico por medio de programas "Pico y Placa" y sistemas de tarifas por congestión; • Promover el cambio de combustible de carbón a gas natural, la mejora de los hornos en la industria (por ejemplo, programas de hornos mejorados para los productores de ladrillo); • Fortalecer la capacidad para crear modelos de la calidad del aire y emisiones a nivel de autoridades ambientales locales, forjando alianzas con universidades y otras partes interesadas; • Crear sistemas de alerta de la calidad del aire en tiempo real para reducir la exposición en las horas pico de contaminación.
<p>2. Los costos de salud de un suministro inadecuado del agua, el saneamiento y la higiene han disminuido, pero una gran parte de los costos es todavía resultado de la mortalidad infantil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el acceso a fuentes mejoradas de agua potable y saneamiento, en particular en las zonas rurales. Llevar a cabo un análisis de costo-beneficio de las intervenciones en el sector de agua y saneamiento a nivel desagregado por distrito y nivel de pobreza para mejorar la focalización de las inversiones; • Promover programas de higiene (por ejemplo, campañas de lavado de manos) que han demostrado ser efectivas para mejorar los resultados de salud en este sector, sobre todo cuando apoyan los planes de estudio pertinentes en las escuelas y jardines de infancia y los programas de "formación de formadores"; • Fortalecer la capacidad para llevar a cabo un análisis económico de los costos de salud y análisis de costo beneficio de las políticas de intervención y los programas de inversión mediante la creación de capacidad interna en las autoridades ambientales distritales, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en colaboración con el mundo académico, las universidades locales y otras partes interesadas.
<p>3. La contaminación del aire en interiores causa enfermedades respiratorias y mortalidad prematura, pesando más en las mujeres y los niños, afectando a la población rural y perpetuando el ciclo de pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar un programa multi-sectorial para hacer frente a la contaminación del aire en interiores que incluya las siguientes intervenciones; • Evaluar programas existentes y las medidas para garantizar una mejor prestación y operación de los programas de estufas para maximizar su eficacia y eficiencia, y para contribuir al logro de mejores resultados de salud en los grupos de población más afectados por la contaminación del aire en interiores, además de contribuir a mejorar eficiencia del combustible como se establece en la Ley 1715 de 2014; • Establecer diferentes mecanismos para crear conciencia sobre los efectos en la salud de la contaminación del aire en interiores , especialmente en las comunidades rurales , a través de programas de extensión existentes, como los de atención de la salud rural; • Incluir en los programas de subsidios de vivienda códigos de construcción y diseño de viviendas en las comunidades pobres para permitir una mejor ventilación , incluyendo el diseño de las chimeneas; <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluar la disponibilidad de GLP y otros combustibles más limpios en las áreas que utilizan sobre todo la leña , e implementar acciones para mejorar la disponibilidad y el acceso a los usuarios de leña de una manera segura y rentable; 2. Implementar un programa de investigación para mejorar la comprensión de los factores subyacentes que afectan a los niveles de exposición; 3. Ampliar la cobertura de los programas de electrificación rural; 4. Establecer diferentes mecanismos para crear conciencia de los efectos sobre la salud de la contaminación del aire en interiores , especialmente en las comunidades rurales , a través de programas de extensión existentes, como los de atención de la salud rural;

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Desafíos para el desarrollo	Recomendaciones de política
<p>4. Las aguas residuales son una fuente importante de contaminación en las cuencas urbanas y sólo una cuarta parte de los flujos de aguas residuales es tratada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar significativamente la inversión en tratamiento de aguas residuales, creación de las condiciones propicias para la inversión y la promoción de PPP, en particular a través de la mejora en la coordinación de las inversiones en infraestructura de tratamiento de aguas residuales en los municipios, mediante la articulación de los objetivos de los programas PAP-PDA y SAVER con los planes municipales y departamentales; • Fortalecer los mecanismos de financiamiento de los costos de operación y de gestión de las instalaciones de tratamiento de aguas residuales a través de medidas tales como cambios de tarifas y el desarrollo de otros instrumentos financieros (por ejemplo, garantías); • Fortalecer la capacidad municipal para el diseño de proyectos bancables de tratamiento de aguas de escala apropiada; • Revisar el sistema de cargos por uso y contaminación del agua establecido por la Ley 99 de 1993 (véase más adelante).
<p>5. La gestión de residuos sólidos enfrenta formidables desafíos; el 20 por ciento de los municipios realiza una disposición adecuada de los residuos y el 30 por ciento de los rellenos sanitarios no siguen las regulaciones ambientales. Los residuos peligrosos se han quedado atrás de los residuos sólidos en términos de regulación e implementación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la vigilancia y el cumplimiento de las normas ambientales para los rellenos sanitarios; • Desarrollar instrumentos económicos para el sector de los residuos peligrosos de acuerdo a lo estipulado por la Ley 99 de 1993; • Fortalecer los mecanismos de coordinación entre las CAR y los municipios en la gestión de residuos sólidos; • En el área de los residuos peligrosos y la gestión de productos químicos, mejorar los inventarios de sitios contaminantes y contaminados y diseñar estrategias para hacer frente a los legados ambientales; • Para reducir los costos de salud por la contaminación por mercurio, poner en práctica una serie de acciones, incluyendo (i) la supervisión de la calidad del aire y del agua en las zonas de producción minera y en las zonas aguas abajo, (ii) llevar a cabo la vigilancia epidemiológica de las poblaciones expuestas a la contaminación, (iii) llevar a cabo campañas de sensibilización, (iv) promover el uso de tecnologías limpias en el sector minero, (v) promover la formalización en el sector de la minería de pequeña escala y artesanal, (vi) desarrollar las capacidades de inspección y vigilancia de la Agencia Nacional de Minería.
<p>6. Las políticas y planes sectoriales de gestión de los recursos hídricos no se traducen en planes de inversión a nivel de cuenca y local. Hay una ausencia de un marco integrado para la gestión de los recursos marinos y costeros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el mandato del MADS para la gestión de los recursos hídricos, desarrollando mecanismos para agregar el impacto de los recursos hídricos en las herramientas de planificación de las inversiones; • Revisar el sistema de instrumentos económicos para la gestión de los recursos hídricos (cargos por el uso y contaminación del agua); los niveles actuales son muy bajos y no ofrecen incentivos suficientes para reducir la contaminación y tampoco promueven una mayor inversión en tratamiento de aguas residuales, sobre todo por parte de los municipios; • Desarrollar estándares de descarga de las aguas residuales en las zonas costeras y marinas, teniendo en cuenta la capacidad de absorción del cuerpo de agua receptor (por ejemplo, evaluar la viabilidad de emisores submarinos cuando el tratamiento es suficiente); • Para las áreas costeras y marinas, desarrollar una nueva Política de Gestión Integrada de Zonas Costeras construyendo sobre dos políticas anteriores superpuestas y un plan maestro para implementarla.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Desafíos para el desarrollo	Recomendaciones de política
<p>7. Los servicios del ecosistema, la biodiversidad y los recursos forestales generan importantes beneficios económicos, particularmente servicios de agua potable y servicios de regulación del agua en las ciudades. Reducen los riesgos de desastres naturales, en particular inundaciones y deslizamientos de tierra. Sin embargo, el valor de estos servicios no está adecuadamente reflejado en las políticas sectoriales y una gran parte de los páramos, humedales y ecosistemas de importancia estratégica han sido alterados, reduciendo sus beneficios de regulación del agua. Con el avance de la agenda de paz y cuando la inversión en infraestructura de carreteras se eleve, es probable que la frontera agrícola se amplíe, añadiendo a las presiones de deforestación. Además, la agricultura es la principal fuente de emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alcanzar los objetivos de Aichi sobre áreas protegidas, ampliándolas en zonas con ecosistemas subrepresentados, áreas bajo presión de desarrollo y, entre otros criterios, las áreas que generan importantes servicios ecosistémicos (por ejemplo, los páramos); • Desarrollar una política nacional sobre la contabilidad verde del medio ambiente, con orientación sobre acciones de información y coordinación entre las agencias y el público; • Mejorar el marco normativo, incluido el acceso al crédito para los pequeños y medianos agricultores, para liberar las tierras con pasturas degradadas por la ganadería extensiva para otros usos que tienen potencial de mitigación ambiental, tales como la actividad agro-forestal, los sistemas silvopastoriles y la silvicultura comercial, y promover métodos de producción agrícola sostenibles; • Fortalecer los datos y los sistemas de medición del consumo de fertilizantes por tipo de cultivos y uso óptimo y proporcionar asistencia técnica a los agricultores a través de servicios de extensión; • Asegurar los regímenes de tenencia de la tierra para los pequeños propietarios de tierras, promoviendo la intensificación del uso del suelo y la reducción de tala y despeje de los terrenos, eliminando igualmente los incentivos perversos para la titulación de tierras que promueve la expansión de la agricultura a través de la tala y quema.
<p>8. El crecimiento económico no está en una senda sostenible, al existir un bajo nivel de ahorro genuino.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer las instituciones ambientales, los mecanismos de coordinación entre los distintos sectores en la agenda ambiental, la coordinación entre el MADS y las CAR, y desarrollar mecanismos de financiamiento para facilitar la mejora del monitoreo y el cumplimiento; • Fortalecer el proceso de licencias ambientales y la Evaluación Ambiental Estratégica para proyectos con impactos acumulativos significativos y mejorar la metodología para la licitación de reservas mineras y de hidrocarburos estratégicas; • Desarrollar una Estrategia de Crecimiento Verde nacional y la propuesta de Colombia para el logro del conjunto de los instrumentos ambientales y recomendaciones prioritarias de la OCDE; • Desarrollar sistemas de información ambiental en tiempo real para proporcionar insumos en la toma de decisiones, incluido el monitoreo de los bosques, un catastro del sector de la minería y la contabilidad ecológica nacional (por ejemplo, para la elaboración de la estrategia de crecimiento verde y el proceso de concesión de licencias); • Asegurar el logro de integración a Industrias Extractivas Transparencia Internacional (EITI, por sus siglas en inglés).

Notas

- 1 Un estudio en curso del Banco Mundial, *Valuing Marine and Coastal Ecosystems in Colombia: Considerations for the Design of Conservation Strategies*, ha estimado el valor de los servicios económicos generados por los ecosistemas costeros y marinos de Colombia. Las estimaciones preliminares indican que, de los diferentes tipos de ecosistemas, aquellos con un mayor valor por hectárea son los arrecifes de coral (US\$1089 por hectárea), la bioma costera (pasos marinos, plataforma marina, estuarios y costas), con un valor de US\$446 por hectárea y los humedales costeros (manglares), con un valor estimado de US\$422 por hectárea. Es importante tener en cuenta que estas son estimaciones promedio y que se basan en datos limitados que no son específicos para un sitio y no se pueden utilizar por ende para fines de la elaboración de programas de compensaciones. Para una descripción de la metodología y los resultados detallados, favor consultar el estudio.
- 2 Adaptado de Howard, P., *Developing Offsets for Loss of Biodiversity: Experience from Colombia* (Washington, D.C.: The World Bank, 2014).
- 3 Banco Mundial, “Low Carbon Development for Colombia” (en prensa: Banco Mundial, 2014).
- 4 El concepto de ahorro neto ajustado se basa en la premisa de tres formas de capital: natural, humano y físico. La transformación de una forma de capital a otra es posible. Por lo tanto, los gastos de educación se añaden a los ahorros brutos naturales y en parte compensan el agotamiento del capital natural (Hamilton, 2000; Hamilton y Ruta, 2009).
- 5 Sinnott, et al., *Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?* (Washington, D.C.: The World Bank, 2010).
- 6 Fondo Monetario Internacional, *Colombia. Staff Report for the 2014 Article IV Consultation* (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2014).
- 7 Howard, P., *Biodiversity Offsets: the Options for Colombia. Latin America and the Caribbean Region LCSEN Occasional Paper Series* (Washington, D.C.: The World Bank, 2014)
- 8 La iniciativa Industrias Extractivas Transparencia Internacional (EITI, por sus siglas en inglés) es una coalición mundial de gobiernos, empresas y la sociedad civil que trabajan en conjunto para mejorar la apertura y la gestión responsable de los ingresos procedentes de los recursos naturales. Los países aplican el estándar EITI para asegurar la divulgación completa de los impuestos y otros pagos efectuados por las empresas petroleras, mineras y de gas a los gobiernos. Estos pagos se dan a conocer en un informe anual de EITI. Colombia había declarado su intención de presentar su candidatura a la EITI durante 2014.
- 9 Browder, G. y D. Ricardi, *Restoring the Coastal Environment in Cartagena, Colombia. Latin America and Caribbean Region LCSEN Occasional Paper Series* (Washington, D.C.: The World Bank, 2014).
- 10 Véase, por ejemplo, Rudas G., *Tarifas de las tasas por el uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria* (Bogotá: The Nature Conservancy, Patrimonio Natural y Wildlife Fund., 2010) y Blackman, A., *How Well Has Colombia's Wastewater Discharge Fee Program Worked and Why?*, consultado septiembre 14, 2014, http://www.rff.org/rff/Documents/RFF-Resources-161_EconomicIncentives.pdf.
- 11 Banco Mundial, “Assessment of the Environmental and Health Impacts of Mercury Pollution in Colombia” (proyecto de informe: Banco Mundial, 2012).
- 12 Campos, A., et al., *Analysis of Disaster Risk Management in Colombia. A Contribution to the Creation of Public Policies* (Bogotá: The World Bank, GFDRR, 2012).
- 13 OCDE, *Environmental Performance Review: Colombia*, consultado septiembre 15, 2014, <http://www.oecd.org/env/country-reviews/colombia2014.htm>.
- 14 AVAD es la suma de los años potenciales de vida perdidos por mortalidad prematura y los años de vida productiva perdidos por discapacidad.
- 15 *Environmental Priorities and Poverty Reduction. A Country Environmental Analysis for Colombia*, eds. Sánchez-Triana, E., A. Kulsum y A. Yewande (Washington, D.C.: The World Bank, 2007).

- ¹⁶ Para evaluar los beneficios de la mejora en la calidad del aire observada en Bogotá desde 2002, un análisis de sensibilidad fue llevado a cabo por Golub Elena, I. Klytchnikova, G. Sánchez y J. C. Be-lausteguigoitia, *Environmental Health Costs in Colombia: Changes from 2002 to 2012* (Washington D.C.: The World Bank, 2014). Presenta la evolución de la mortalidad y la morbilidad y los costos asociados en Bogotá en dos casos: un escenario de alta concentración con los niveles promedio de PM10 en Bogotá en 2002, y un escenario de baja concentración con los niveles promedio en 2012. Se estima que se habrían producido 200 casos de mortalidad adicionales en Bogotá si los niveles de contaminación se hubieran mantenido sin cambios en el nivel de 2002; se habrían producido 440 menos casos de mortalidad, *ceteris paribus*, con un nivel de concentración en promedio igual a $48 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (es decir, el nivel ambiental de PM10 medidas en Bogotá en 2012). El conjunto de medidas de política, incluida la introducción y aplicación de estándares más estrictos de calidad de los combustibles en Bogotá, que llevó a los menores niveles medidos de PM10, se tradujo en una reducción de los casos de mortalidad en Bogotá de 7 por ciento en 2010, en comparación con los que habrían ocurrido si la calidad del aire no hubiese mejorado. Una mejoría adicional en la calidad del aire en 2012 resultó en una reducción de los casos de mortalidad en Bogotá de un 16 por ciento, en comparación con el escenario base (2010).
- ¹⁷ El Programa de Monitoreo Conjunto OMS/UNICEF (JMP, por sus siglas en inglés) ha establecido un conjunto estándar de categorías de agua potable y saneamiento que se utiliza con fines de monitoreo. Una fuente de agua de consumo “mejorada” es aquella que, por la naturaleza de su construcción y cuando se utiliza de manera correcta, protege adecuadamente de fuentes externas de contaminación, particularmente materia fecal. Una instalación de saneamiento “mejorada” es aquella que separa higiénicamente las excretas humanas del contacto humano. Las definiciones utilizadas por el JMP son a menudo diferentes a las utilizadas por los gobiernos nacionales. Las estimaciones en los informes del JMP pueden variar de las estimaciones nacionales. Consultado septiembre 15, 2014, <http://www.wssinfo.org/definitions-methods/watsan-categories/>.
- ¹⁸ El gasto público en protección del medio ambiente en Colombia se redujo de 0,6 por ciento del PIB en 2012 a 0,33 por ciento en 2013. La diferencia se debe a un cambio en la metodología y la contabilización de inversiones en el sector de agua potable y saneamiento en 2012.

Bibliografía

- Browder, Gregor y Ricardi Duvil (2014). “Restoring the Coastal Environment in Cartagena, Colombia”. Latin America and Caribbean Region LCSEN Occasional Paper Series. The World Bank. Washington, D.C.
- Blackman, Allen (2006). “How Well Has Colombia’s Wastewater Discharge Fee Program Worked and Why?”. Economic Incentives to Control Water Pollution in Developing Countries Policy Brief Series. Resources for the Future. Washington, D.C.
- Campos, Anna, Niels Holm-Nielsen, Carolina Díaz, Diana Rubiano, Carlos Costa, Fernando Ramírez y Eric Dickson (2011). “Analysis of Disaster Risk Management in Colombia. A Contribution to the Creation of Public Policies.” The World Bank. Washington, D.C.
- Departamento Nacional de Estadísticas (DANE) (2013). Cuenta de Actividades Ambientales. Boletín de Prensa. Bogotá, Colombia.
- Disposición final de Residuos Sólidos en Colombia (2013). Superintendencia de Servicios Públicos. Bogotá, Colombia.
- ENDS (2010). Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010. Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia), Bogotá, Colombia.
- Eurostat (2013). “Energy, Transport and Environment Indicators”. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- Golub, Elena, Irina Klytchnikova, Gerardo Sánchez y Juan Carlos Belausteguigoitia (2014). “Environmental Health Costs in Colombia: Changes from 2002 to 2012”. The World Bank, Washington, D.C.
- Hamilton, Kirk (2000). “Sustaining Economic Welfare. Estimating Changes in Per Capita Wealth”. World Bank Policy Research Working Paper No. 2498. The World Bank, Washington, D.C.
- Hamilton, Kirk y Giovanni Ruta (2009). “Wealth Accounting, Exhaustible Resources and Social Welfare”. *Environmental and Resource Economics*: 42, pp. 53–64.
- Howard, Pippa (2014). “Biodiversity Offsets: the Options for Colombia.” The World Bank, Washington, D.C.
- International Monetary Fund (2014). “Colombia. Staff Report for the 2014 Article IV Consultation”. Washington, D.C.
- OCDE (2014). “Environmental Performance Review: Colombia”. OECD Environmental Performance Reviews. OECD publishing.
- OCDE (2013). “Putting Green Growth at the Heart of Development”. OECD Green Growth Studies. OECD publishing.
- Rudas, Guillermo (2010). “Tarifas de las tasas por el uso del agua. Impactos sobre el costo del servicio de acueducto residencial y sobre la rentabilidad industrial y agropecuaria”. Documento de Trabajo. The Nature Conservancy, Patrimonio Natural y Wildlife Fund. Bogotá.
- Sánchez-Triana, Ernesto, Kulsum Ahmed y Yewande Awe, eds. (2007). “Environmental Priorities and Poverty Reduction. A Country Environmental Analysis for Colombia”. The World Bank, Washington, D.C.
- Sinnott, Emily, John Nash y Augusto de la Torre (2010). “Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond Booms and Busts?”. World Bank, Washington, D.C.
- The World Bank (2014). “Low Carbon Development for Colombia”. Washington, D.C.
- The World Bank (2012). “Assessment of the Environmental and Health Impacts of Mercury Pollution in Colombia”. Washington, D.C. Proyecto de informe.
- The World Bank (2010). “Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$250 million to the *Corporación Autónoma Regional de Cundimarca* with a Guarantee from the Republic of Colombia for a *Río Bogotá* Environmental Recuperation and Flood Control Project”. Washington, D.C.

CAPÍTULO 8

Infraestructura de transporte



Mensajes principales

Antecedentes: la red de transporte de Colombia juega un papel importante en el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, un marco institucional y normativo fragmentado, una baja capacidad técnica y los bajos niveles persistentes de inversión que carecen de una visión estratégica son las causas fundamentales de la brecha de infraestructura de transporte del país.

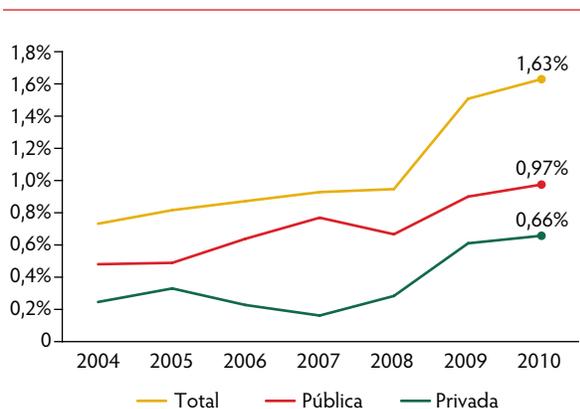
Los retos actuales incluyen: (i) la falta de planificación estratégica a largo plazo en el sector y un marco institucional y normativo fragmentado; (ii) una limitada capacidad local y nacional para gestionar la descentralización de la red de carreteras y otras funciones descentralizadas; presupuestos inflexibles y volátiles y capacidades limitadas de contratación y de ejecución que conducen a bajos niveles de inversión; (iii) un aumento sin precedentes del número de concesiones de carreteras que exigen importantes capacidades de gestión de contratos; (iv) marcos débiles para hacer frenar la actividad de gestión de los contratos de asociación público/privados (PPP, por sus siglas en inglés), la optimización del ciclo de los proyectos PPP y la planificación y estructuración de PPP, la incorporación de la seguridad vial y la gestión del medio ambiente en la agenda de políticas del sector, promover el transporte multimodal basado en principios de planificación integrada y racionalidad económica y mejorar el ambiente para la participación privada en los servicios de logística.

Antecedentes

La disponibilidad y calidad de la infraestructura son determinantes clave del crecimiento a largo plazo y afectan la competitividad de una economía; por lo tanto, la mejora de la provisión de infraestructura será un factor determinante en la capacidad de Colombia para sacar provecho de un dividendo potencial de crecimiento. El desempeño económico de Colombia ha sido impresionante en los últimos años, sin embargo, el país sufre de graves problemas de conectividad que arrastran su crecimiento y competitividad. La inversión en infraestructura de transporte promedió un 0,8 por ciento del PIB entre 2001 hasta 2009, con un reciente aumento de la inversión pública nacional para alcanzar el 1,3 por ciento del PIB en 2010 y 2011 (figura 8.1).¹ Sin embargo, varias estimaciones concluyen que la inversión debería aumentar a por lo menos 3 o 4 por ciento del PIB para cerrar la brecha de infraestructura del país² y satisfacer la demanda proyectada.³

La brecha de infraestructura de Colombia es particularmente grave en el transporte por carretera, como lo demuestran los altos costos de logística en comparación con economías similares en todo el mundo. Una gran cantidad de estudios

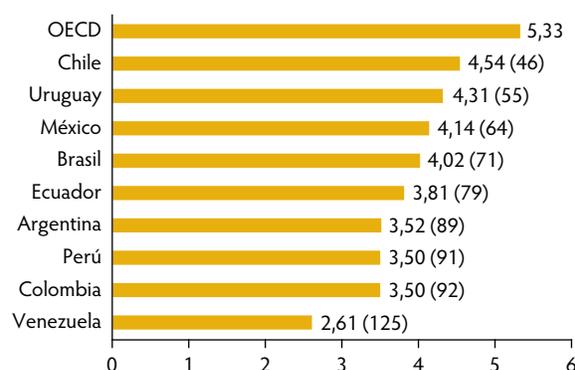
FIGURA 8-1: Inversión en infraestructura no urbana de transporte (% del PIB)



Fuente: Cálculos basados en DNP y DANE. Yepes, T.J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, *Infraestructura de Transporte en Colombia* (Colombia: Fedesarrollo, 2013).

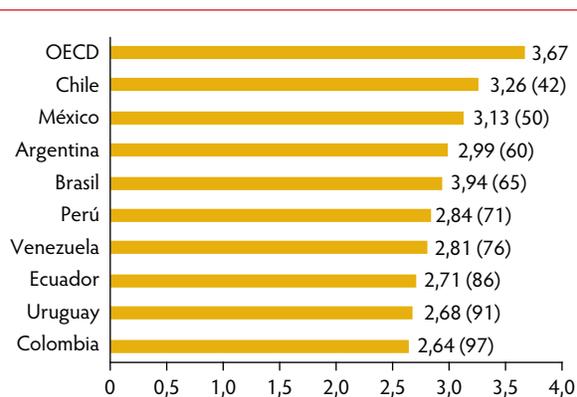
y comparaciones resaltan los cuellos de botella en la infraestructura de transporte de Colombia. Por ejemplo, Colombia ocupa el lugar 69 entre 144 países en el ranking de competitividad del Foro Económico Mundial (informes 2012–2013 y 2013–2014), arrastrado hacia abajo principalmente por la calidad de su transporte combinado⁴, el suministro de electricidad y la infraestructura de telecomunicaciones (en el puesto número 92), así como la calidad de sus instituciones (en el puesto 110, figura 8.2). En el Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial 2014, Colombia ocupa el lugar 97 entre 160 países, teniendo uno de los peores desempeños en relación con países similares de la región (figura 8.3).⁵ El país ocupa el puesto 93 entre 185 economías dentro del reporte *Doing Business 2013* del Banco Mundial, con respecto al indicador *Facilidad de comercio fronterizo*,⁶ el mismo que predominantemente pone de relieve los altos costos de transporte en el interior del país y el tiempo que se necesita para la realización de una operación de comercio exterior (figura 8.4). En concreto, más del 65 por ciento de los costos de exportación/importación en Colombia están asociados con el transporte terrestre y estos costos son más del doble de los promedios de LAC y de la OCDE⁷ ⁸. Por otra parte, un análisis de la brecha

FIGURA 8-2: Lugar ocupado en calidad de la infraestructura de transporte según el Foro Económico Mundial 2013



Fuente: Foro Económico Mundial de 2013.

Nota: La calificación general de la calidad de la infraestructura de transporte de Colombia es 3.50 en una escala de 1 a 7. Los números entre paréntesis en ambos gráficos se refieren a la clasificación general de cada país.

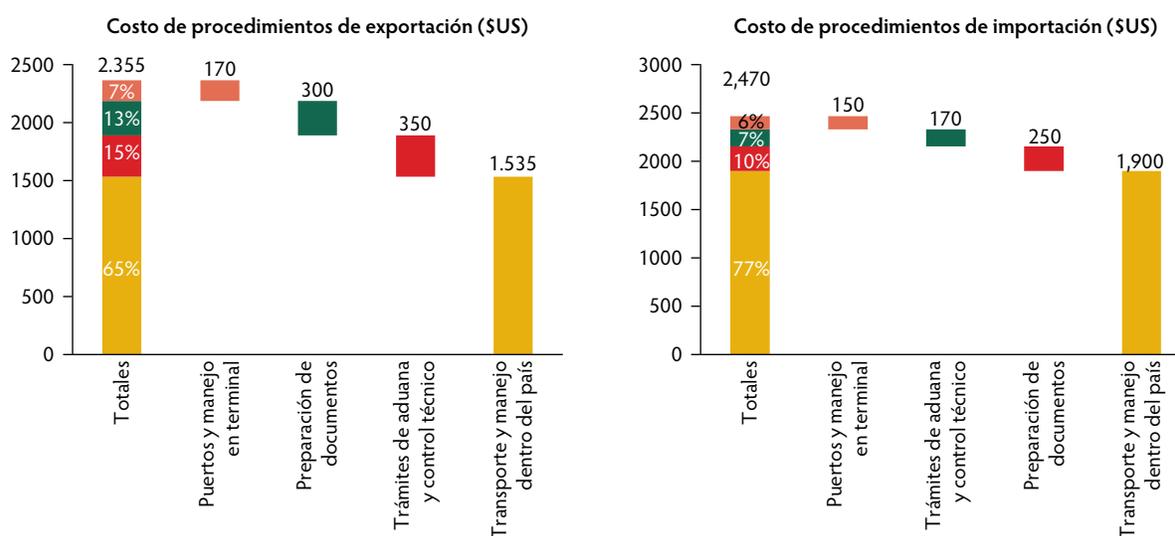
FIGURA 8-3: Índice de Desempeño Logístico, 2014

Fuente: Índice de Desempeño Logístico del Banco Mundial, 2014.
 Nota: La calificación general de la calidad de la infraestructura de transporte de Colombia es 3.50 en una escala de 1 a 7. Los números entre paréntesis en ambos gráficos se refieren a la clasificación general de cada país.

de infraestructura de Colombia según el modo de transporte encuentra la deficiencia más grande en la infraestructura vial, donde Colombia ocupa el lugar 130 de 148 en el GCR del WEF 2013–2014. Un estudio de Fedesarrollo de 2013⁹ estima que, con el fin de reducir la brecha en infraestructura vial¹⁰ en Colombia, el país debe tener al menos un 25 por ciento más de caminos (aproximadamente 45 000 kilómetros) y 30 por ciento más de caminos

pavimentados (alrededor de 8 000 kilómetros).¹¹ Las brechas en infraestructura de puertos y aeropuertos son menos significativas, aunque la mayoría de ellos ya están operando a su máxima capacidad y esto sólo va a empeorar con el aumento del comercio y la demanda de pasajeros.

En este contexto, la relevancia económica del sector de las carreteras de Colombia nunca ha sido mayor, provocada principalmente por una rápida expansión del transporte de mercancías por carretera y las demandas potencialmente más altas derivadas de los nuevos tratados de libre comercio (TLC). El crecimiento de Colombia ha estado acompañado por el aumento de los flujos de comercio nacional y con el extranjero, que han puesto una enorme presión sobre la infraestructura vial del país y subrayado la necesidad de mejorar la conectividad dentro de las ciudades, así como entre las ciudades y los puertos con los mercados externos. Las deficiencias de infraestructura de transporte también impiden a las regiones cosechar los beneficios del comercio. Las regiones siguen siendo autónomas y relativamente autárquicas, lo que dificulta una mayor integración regional y ciudades más especializadas y competitivas.¹² El predominio del transporte por carretera ha aumentado en tal

FIGURA 8-4: El alto costo de importar y exportar

Fuente: "Doing Business 2014", Doing Business, consultado septiembre 16, 2014, <http://www.doingbusiness.org>

medida que otros modos de transporte, incluyendo los ríos y el ferrocarril, históricamente han dejado de ser una opción para el movimiento de carga general. En lugar de ello, se han concentrado en mover tipos especiales de carga, tales como el carbón (ferrocarril) y petróleo/derivados de petróleo (ríos).¹³ De hecho, si Colombia continúa en su trayectoria de crecimiento actual, si al mismo tiempo los nuevos TLC aumentan el comercio¹⁴ y si todas las inversiones viales planificadas se llevan a cabo en los próximos años, la red de carreteras tendrá un nivel aceptable de servicio en 2020. Sin embargo, para 2035 la demanda volverá a superar la capacidad vial.¹⁵ Por las razones descritas anteriormente, esta nota de política se centra en los retos inminentes del sector vial, discutiendo a la vez las limitaciones a la creación de un sector del transporte multimodal moderno y el papel que juegan los servicios de logística en este sentido.

El sector del transporte es de suma importancia para superar el aislamiento regional que se encuentra en la raíz de las desigualdades socioeconómicas del país. La falta de carreteras y los caminos en condiciones deficientes son obstáculos para la conexión de las zonas rurales con el resto del país. Estar aisladas dificulta su acceso a los servicios públicos, hace que los productos sean más difíciles de vender a mercados más grandes, limita las oportunidades económicas, frena la integración y competitividad regional e incluso puede limitar la presencia del Gobierno¹⁶ en algunas regiones. Aunque las mejoras previstas en la red vial nacional (carreteras concesionadas) son importantes para la conexión de las zonas rurales con los mercados, la mejora de la conectividad y la calidad de las carreteras secundarias y terciarias es fundamental tanto para el desarrollo regional como para la reducción de la pobreza rural.¹⁷

El gobierno del presidente Santos ha puesto en marcha una serie de reformas para modernizar el marco institucional y regulatorio, mejorar el clima de inversión y mejorar el diálogo público-privado en el sector del transporte. En respuesta a los problemas encontrados en las tres generaciones de concesiones que se iniciaron a mediados de

la década de los noventa,¹⁸ el gobierno del presidente Santos se avocó a una serie de reformas integrales que se espera movilicen más recursos y capacidades del sector privado para proyectos de transporte público. Fue promulgada una Ley de PPP (Ley 1508 de 2012). El Instituto Nacional de Concesiones se transformó en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), responsable de estructurar y gestionar las concesiones de carreteras. Se creó la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN) para proporcionar financiamiento a largo plazo y productos financieros innovadores para el sector de infraestructura. Por último, a una serie de organismos públicos existentes (FINDETER y FONADE) se les dio un mandato para prestar servicios de estructuración de proyectos para desarrollar un portafolio de proyectos. La nueva Ley de Infraestructura (Ley 1682 de noviembre de 2013) está diseñada para hacer frente a algunos de los cuellos de botella de transporte más apremiantes que históricamente han llevado a sobrecostos y retrasos en los proyectos de transporte.¹⁹ También convoca a la creación de dos importantes organismos en el sector del transporte: la Unidad de Planificación del Transporte (designada por el Decreto 946 de 2014) y la Comisión de Regulación del Transporte (Decreto 947 de 2014). Estas dos agencias²⁰, que se planea estén en plena operación en 2015, serán las piedras angulares del Gobierno Nacional para desarrollar y dar prioridad a la sólida cartera de proyectos de infraestructura dentro de los planes maestros de visión a largo plazo.

A pesar de estos logros y el importante papel del sector en el desarrollo económico y social del país, persiste una brecha de infraestructura de transporte enraizada en un marco institucional y regulatorio fragmentado, una baja capacidad técnica y bajos niveles persistentes de inversión que carece de una visión estratégica, particularmente en las redes secundarias y terciarias. El sector del transporte de Colombia sufrió una serie de transformaciones desde la década de los noventa, pero el ritmo de las reformas y el grado en que estas se han internalizado en los niveles nacional, departamental y municipal son muy diferentes e incluso varían significativamente en los niveles subnacionales. El

reciente programa de reformas audaces tiene por objeto mejorar el clima de inversión para la participación privada y fortalecer el marco institucional a nivel nacional. La implementación exitosa de la Cuarta Generación de Programa de Concesiones (conocida como 4G)²¹ será la prueba definitiva para evaluar si las reformas habrán valido la pena. Para el caso de carreteras no concesionadas, lo que se ha hecho evidente es que la descentralización de la infraestructura vial llevada a cabo en la década de los noventa no se completó del todo. En la práctica, la asignación de competencias y responsabilidades a nivel nacional y subnacional nunca se aclaró. Como resultado, hay una necesidad de modernizar la capacidad institucional en todos los niveles y desarrollar más opciones de planificación y de financiamiento estratégicas para que las inversiones en la red secundaria y terciaria generen impactos económicos y sociales.

Conocimiento

El transporte por carretera es el medio dominante en Colombia concentrando más del 70 por ciento de los movimientos totales de volumen de mercancías; el sector se ha caracterizado por la baja difusión de prácticas multimodales y logísticas. La división modal en el transporte de carga de Colombia muestra un claro predominio del transporte por carretera, con el 70 por ciento del volumen total de la carga movida por camión. Los ferrocarriles mueven el 27 por ciento de la carga, y se utilizan casi exclusivamente para el transporte de carbón desde las minas a los puertos marítimos para la exportación. La navegación interior en ríos representa el 3 por ciento de la carga, y los flujos se concentran en el río Magdalena, que se utiliza principalmente para el transporte de petróleo y sus derivados. La navegabilidad comercial para otros productos podría ser factible, pero requiere el desarrollo de instalaciones intermodales y dragado para asegurar la navegabilidad a través de todas las estaciones del año. Bajo estas condiciones, el transporte multimodal moderno es prácticamente inexistente en Colombia, y con la excepción del carbón y el petróleo, toda la carga se concentra

por carretera.²² Casi todo el comercio internacional de Colombia se canaliza a través de los puertos marítimos. Los flujos de camiones a través de los pasos fronterizos con Venezuela y Ecuador mueven volúmenes comparativamente pequeños, mientras que el transporte aéreo sólo es relevante para la pequeña fracción que representan los productos de mayor valor o los bienes perecederos.²³ Desde hace poco, están en marcha las iniciativas para ampliar la capacidad instalada de los puertos en ambas costas, mejorar la conectividad entre los puertos y la red de transporte terrestre²⁴ y ampliar la navegabilidad en el río Magdalena²⁵, con la que el Gobierno Nacional espera reducir en un 50 por ciento el costo del transporte de mercancías a la costa del Caribe y apoyar la minería del carbón.

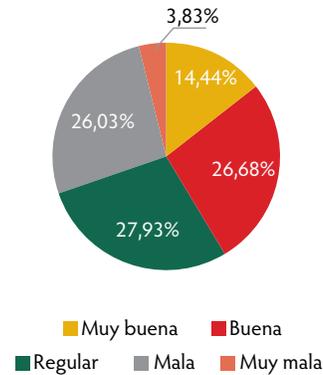
Los servicios y prácticas de logística han mejorado en Colombia y la formulación y adopción en 2008 de un Plan Nacional de Logística fue un paso en la dirección correcta para desarrollar el entorno propicio y dar prioridad a un conjunto de acciones para promover prácticas de logística modernas y la multimodalidad. Sin embargo, aún existen numerosos retos, incluyendo la consolidación de un observatorio nacional de logística; mejorar la inspección y los trámites de aduana en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos;²⁶ mejorar el manejo de la carga en los centros urbanos; mejorar los sistemas de fijación de precios y de tarifas del transporte de carga; mejorar el rendimiento, la eficiencia, la seguridad, la fiabilidad y los niveles de gases de efecto invernadero de las emisiones de las flotas de camiones de carga; y la incorporación de tecnologías de información y comunicación en las prácticas de logística.²⁷

La infraestructura vial del país incluye una red de 214 399 kilómetros (de los cuales sólo 11,88 por ciento están pavimentados).²⁸ Esta red incluye carreteras que son responsabilidad de los tres niveles administrativos, es decir, nacional, departamental y municipal, de la siguiente manera: (i) 17 249 kilómetros de carreteras nacionales, de los cuales 11 682 están bajo dominio público gestionados por la Agencia Nacional de Carreteras (INVÍAS) y 5 262 son concesiones gestionadas por la ANI (con

disposiciones para que 8100 kilómetros adicionales de INVÍAS sean transferidos a la ANI para ser ofertados como parte del plan 4G, lo que dejará a la ANI con 13 362 kilómetros); (ii) 42 954 kilómetros de carreteras secundarias están bajo la jurisdicción de 32 departamentos; (iii) un estimado de 141 945 kilómetros de caminos rurales y locales están principalmente bajo la jurisdicción de los municipios, aunque INVÍAS y los departamentos también manejan una parte de esta red ;²⁹ y (iv) 12 251 kilómetros de carreteras privadas (véase la tabla 8.1). Alrededor del 80 por ciento de la red primaria y el 27 por ciento de la red secundaria está pavimentada. Por otra parte, sólo 1170 kilómetros de la red primaria son autovías (2 carriles en cada dirección). En general, la calidad de la red de carreteras es deficiente (véase la figura 8.5), con excepción de los corredores de acceso a las principales ciudades y puertos, que funcionan predominantemente bajo el régimen de concesión. Sin embargo, dado que la mayor parte de la evaluación de las carreteras (en particular aquellas bajo dominio público) se basa únicamente en inspecciones visuales, hay una necesidad de complementar con técnicas más robustas para identificar, cuantificar y valorar el estado de la red.

El nuevo marco institucional a nivel nacional ofrece una oportunidad para renovar la capacidad

FIGURA 8-5: Calidad de las carreteras y caminos nacionales^a, secundarios y terciarios



Fuente: Para la red nacional de carreteras bajo jurisdicción de INVÍAS: INVÍAS, "Red Vial Nacional, 2013", INVÍAS, consultado septiembre 17, 2014, <http://invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional>. Para los caminos secundarios y terciarios, Yepes, T.J, Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, Infraestructura de Transporte en Colombia (Colombia: Fedesarrollo, 2013).
^a Incluye sólo las carreteras nacionales bajo jurisdicción de INVÍAS.

institucional, pero Colombia tiene que aclarar las funciones, responsabilidades y mecanismos de coordinación de los organismos del sector vial y, en general, de todo el sector del transporte. El sector del transporte se ha caracterizado por una capacidad inadecuada de formulación de políticas y de planificación, la falta de una política multimodal, una visión y gestión reactivas de corto plazo y la

TABLA 8-1: La red vial en Colombia

		Longitud (km)	%	Pavimentadas (km)	Sin pavimentar (km)
Carreteras nacionales	INVÍAS	11.682 (3.582)		8313	3369
	ANI	5.262 (13.362)		5262	
	Departamentos	305		305	
	Total	17.249	8,0%	13.880	3369
Carreteras secundarias	Departamentos	42.954	20,0%	11.598	31.356
Caminos rurales y locales	INVÍAS	26.970			
	Departamentos	14.195			
	Municipios	100.780			
	Total	141.945	66,2%		141.945
Caminos privados		12.251	5,7%		12.251
Total		214.399	100%	25.478	188.921

Fuente: Colombia, Ministerio de Transporte, Plan Vial Regional (Bogotá: Ministerio de Transporte, 2013).
 Nota: Para las carreteras nacionales, el número de kilómetros entre paréntesis refleja la reasignación debida al plan 4G.

escasez de personal técnico en agencias clave.³⁰ El paquete de reformas recientes del gobierno del presidente Santos es un paso en la dirección correcta para superar algunas de estas deficiencias. Sin embargo, la nueva estructura institucional también plantea algunas preocupaciones. La primera se refiere a la función del Ministerio de Transporte. Una de sus funciones nucleares –la planificación y priorización de inversiones con un alto índice de retorno social– ha sido delegada a la Unidad de Planificación del Transporte. Esta unidad, como un número de otras agencias de transporte de reciente creación (la Comisión Reguladora, ANI), es un órgano independiente (agencia adscrita) y no forma parte del ministerio. La estrategia ha sido adoptada como una forma de crear incentivos para atraer y retener personal técnico, mejorar las estructuras de gobernanza y la capacidad de contratación y de ejecución. No obstante, es importante que el Ministerio de Transporte también renueve su capacidad técnica y de ejecución para retener su mandato de elaboración de políticas y consolidar y coordinar a los diferentes organismos del sector del transporte. La segunda cuestión surge como resultado del nuevo programa de concesiones 4G y el hecho de que más del 75 por ciento de la red vial nacional estará a cargo de la ANI. En este contexto, la Agencia Nacional de Carreteras (INVÍAS), que cuenta con importante capacidad técnica desplegada a través de los 32 departamentos, se está esforzando por encontrar una nueva función y mandato que le permitan actuar como facilitador en el proceso de descentralización de las redes viales regionales. Por último, la proliferación de agencias de estructuración de proyectos (ANI, FDN, FONADE y FINDETER) puede ayudar a crear una cartera de proyectos de transporte en un futuro próximo, pero con el tiempo habrá la necesidad de definir mejor sus competencias y límites para lograr intervenciones más eficiente y especializadas.

A nivel subnacional, el proceso de descentralización de la red de carreteras aún no se ha completado. Dos asuntos son de suma importancia para lograr la integración de la red de carreteras en todas las jurisdicciones: (i) fortalecer la capacidad institucional (planificación, estructuración, financiamiento

y gestión de proyectos) y (ii) fortalecer los mecanismos de coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal. Iniciado en la década de los noventa, el proceso de descentralización de la red de carreteras (tanto en términos de financiamiento como de capacidades) ha demostrado ser insuficiente. El mal estado de la red vial, en particular de las vías secundarias y terciarias que están principalmente bajo jurisdicción subnacional, es una clara indicación de tales deficiencias (figura 8.5, arriba). A través del Ministerio de Transporte, el Gobierno nacional ha tenido recientemente algunos avances para apoyar a los departamentos con los mecanismos y arreglos institucionales y los mecanismos de financiamiento regionales³¹ necesarios para cumplir con la descentralización de competencias introducida en la década de los noventa. Para este efecto, el Ministerio de Transporte lanzó un programa (*Plan Vial Regional*) para ayudar a los departamentos a fortalecer sus capacidades técnicas e institucionales, acceder a fuentes de financiamiento, así como financiar y poner en práctica metodologías de gestión de caminos para la red secundaria de carreteras.³² Sin embargo, este apoyo técnico no se ha extendido a los municipios para mejorar la planificación, los mecanismos de adquisición para las obras³³ y las capacidades de gestión vial de los caminos terciarios. La información sobre la calidad de estas redes es limitada, lo que complica el proceso de planificación de las inversiones y conduce a inversiones fragmentadas y esporádicas que tienen muy poco sentido desde el punto de vista económico o social. Las fuentes de financiamiento, incluidas aquellas provenientes del Gobierno nacional, también son extremadamente volátiles, empeorando la situación. El diseño de un programa de asistencia técnica similar al puesto en marcha para la red secundaria de carreteras podría ser una opción para mejorar las capacidades municipales de planificación y gestión de carreteras bajo el marco descentralizado actual. Por otra parte, el Ministerio de Transporte debe aprovechar a la Unidad de Planificación del Transporte de nueva creación para lograr un proceso de planificación integrada que genere inversiones estratégicas a nivel subnacional que tengan sentido desde una perspectiva regional. Las capacidades

de estructuración de proyectos y de gestión de proyectos también deben ser apuntaladas en el nivel subnacional. Estas se están volviendo particularmente importantes bajo las reformas apoyadas por la nueva Ley de Regalías³⁴ y la Ley de PPP. Bajo estas leyes, las entidades subnacionales pueden originar y estructurar proyectos de infraestructura de transporte a ser financiados por las transferencias de regalías y/o pueden recibir propuestas no solicitadas por parte del sector privado que tendrían que ser evaluadas y filtradas (más sobre esto más adelante). Los organismos nacionales de estructuración de proyectos públicos (FDN, FONADE y FINDETER) podría ayudar a construir estas capacidades a nivel subnacional; alternatively, el Gobierno podría seguir el ejemplo de Brasil, México y otros países y establecer instalaciones de estructuración de proyectos o hacer uso del apoyo de las agencias privadas de estructuración.³⁵

En términos de estrategias de financiamiento, Colombia necesita desarrollar un marco de recursos y las capacidades de contratación y de ejecución para el financiamiento estable del sector de las carreteras gestionadas públicamente y adoptar políticas de gestión de activos rentables para aprovechar al máximo los recursos disponibles. La red de carreteras, en particular los activos gestionados por el sector público, ha sido objeto de programas de implementación disruptivos “alto y sigue”, como resultado de asignaciones presupuestarias inflexibles y volátiles. El patrón ha impedido una estrategia de mantenimiento a largo plazo³⁶ e implica que se necesitan requisitos financieros superiores para superar el retraso en el mantenimiento diferido. Por otra parte, las capacidades limitadas de contratación e implementación en todos los niveles de Gobierno resultan en más atrasos de mantenimiento debido a que las asignaciones presupuestarias no se ejecutan en un año determinado.³⁷ En este contexto, se requiere contar con un marco sólido de recursos y un sistema para el financiamiento de la red de carreteras en el que la asignación de recursos se base en políticas efectivas en costo de acuerdo a prioridades acordadas y coherentes, así como el desarrollo de mecanismos de planificación financiera más modernos y

sólidos adecuadamente vinculados a los planes de inversión para reducir el deterioro de la red vial y el retraso de su mantenimiento.³⁸ A nivel nacional, el programa 4G actualmente en ejecución por ANI ha dado prioridad a los proyectos de corredores (incluyendo la construcción, operación y mantenimiento por más de 20 años) con los más altos beneficios socioeconómicos. En este sentido, la legislación PPP incluye requisitos de mantenimiento de carreteras que no son dependientes de las asignaciones presupuestarias anuales. A su vez, INVÍAS está desarrollando un programa de mantenimiento y rehabilitación vial basado en el desempeño³⁹ para mejorar la gestión y la calidad de los activos viales nacionales. Sin embargo, el despliegue de este tipo de programas implicaría asegurar los fondos necesarios para la rehabilitación de segmentos que no han recibido intervenciones en años recientes, la implementación de estrategias de planificación más modernas para anticipar necesidades futuras y el diseño de programas eficientes de trabajo alineados con los presupuestos existentes. A través del Plan Vial Departamental, el Ministerio de Transportes ha ayudado a los departamentos a aprovechar fuentes más estables de financiamiento y adoptar políticas de gestión más rentables, pero los municipios aún se enfrentan a enormes desafíos en este sentido.

Con su programa creciente de concesiones, Colombia necesita mejorar la capacidad de gestión del Gobierno de contratos PPP y reforzar la planificación, estructuración y filtros de evaluación de proyectos en el ciclo de planificación de proyectos PPP. La implementación del programa de concesiones 4G dará lugar a 40 nuevos proyectos para la construcción de 8100 kilómetros de carreteras nacionales y generará nuevas inversiones de aproximadamente US\$26 000 millones en los próximos ocho años. Si el programa 4G es ejecutado tal como se espera, a finales de 2014 tan solo la ANI tendrá que manejar por lo menos 25 proyectos más de carreteras.⁴⁰ Esto representa el doble de las 25 concesiones de carreteras de las generaciones anteriores que ANI gestiona actualmente.⁴¹ Este tremendo aumento de proyectos bajo su administración ejercerá una presión significativa en

la función de gestión de contratos de ANI y requerirá de un esfuerzo institucional importante. Como se documenta en la investigación y la experiencia, los acuerdos de concesión están sujetos a una alta incidencia de renegociación⁴² y el Gobierno debe estar en una fuerte posición para manejar a los operadores históricos y hacer cumplir contratos que son inherentemente complejos e implican una amplia variedad de obligaciones legales, financieras y técnicas por parte de los operadores privados que deben ser monitoreadas continuamente. Como se mencionó anteriormente, el país necesita fortalecer la planificación de inversiones en el sector de las carreteras, independientemente del modelo de contratación utilizado (obras públicas o PPP). Una vez que se defina un portafolio de proyectos que tenga sentido desde una perspectiva económica y social, los organismos públicos estructuradores (ANI, FDN, FONADE y FINDETER) deben entrar para apoyar el desarrollo de los proyectos PPP, tanto a nivel nacional como local. En este sentido, el marco de soporte del Gobierno a las PPP debe ser optimizado, con una mejor definición de los mandatos y las ventajas competitivas de los distintos organismos que intervienen en el ciclo del proyecto PPP (Ministerio de Hacienda, DNP, Ministerio de Transporte, FONADE, FDN, FINDETER, ANI). Además, los filtros de evaluación del proyecto de los organismos antes mencionados se están incorporando demasiado tarde al ciclo de preparación, ya que se requieren proyecciones tempranas para reducir el riesgo de desperdiciar recursos en la preparación y evaluación de proyectos PPP inadecuados y para evitar conflictos cuando las entidades de Gobierno nacionales y subnacionales niegan (o piden modificar significativamente) los proyectos en una etapa posterior.

Por último, es de suma importancia que Colombia siga ocupándose de las externalidades del sector del transporte mediante la incorporación de iniciativas de seguridad vial y programas de gestión del medio ambiente (incluida la resiliencia de la red de carreteras a los eventos de cambio climático y las inspecciones integrales mecánicas y de emisiones de los vehículos) en la agenda de políticas. Debido al cada vez mayor número de víctimas y

víctimas mortales en la red de carreteras, la seguridad vial se ha convertido en un problema común y prominente en todos los niveles de gobierno. En Colombia, las muertes en carretera son la segunda causa de muerte en general, y la causa principal de muerte en la niñez y primera juventud (de los 5 a los 14 años de edad).⁴³ Entre 2012 y 2013, Colombia dio pasos importantes para establecer un nuevo marco institucional y técnico para hacer frente a los accidentes de tráfico y las normas de mantenimiento de vehículos, mediante la creación de la Agencia Principal de Seguridad Vial (Ley 1702 de 2013) basada en las mejores prácticas internacionales (en paralelo con el Fondo Nacional de Seguridad Vial para destinar recursos específicos a la implementación de las nuevas políticas) y la inspección técnica-mecánica obligatoria para todos los vehículos de motor (Decreto 019 de 2012). También se promulgó una nueva regulación para aumentar las multas por conducir bajo la influencia del alcohol. Los planes adecuados para el cumplimiento y monitoreo de estos reglamentos se encuentran todavía en las primeras etapas y pueden poner en peligro la eficacia de las medidas. En términos de resiliencia al cambio climático, la experiencia con el fenómeno meteorológico conocido como La Niña en 2010 y 2011 demostró la falta de preparación del sector de las carreteras, y llamó a la incorporación de políticas de gestión del riesgo de desastres ambientales en el sector del transporte. En este contexto, la Ley PPP requiere que las agencias del Gobierno lleven a cabo un análisis del riesgo de desastres naturales y de vulnerabilidad para todos los proyectos propuestos.

Recomendaciones De Política

Recomendación de política # 1: Clarificar y fortalecer las competencias y funciones de las diversas agencias de transporte a nivel nacional. En primer lugar, y ante todo, el Ministerio de Transporte necesita revisar sus capacidades técnicas para fortalecer sus funciones de formulación de políticas y pasar de una visión y gestión reactivas y a corto plazo del sector, fortalecer sus funciones de formulación de políticas y

vincularlas con un plan concreto de inversión en infraestructura a largo plazo. La creación de la nueva Unidad de Planificación del Transporte es un paso adelante porque el sector se ha caracterizado por la falta de integración y planificación a largo plazo (y una cartera robusta correspondiente de proyectos). Para que esta Unidad funcione correctamente, el Ministerio de Transporte debe contar con el personal técnico correcto y los mecanismos adecuados de coordinación y flujo de información, para que la función central de planificación no se delegue, sino que alimente la formulación de políticas. En segundo lugar, con la nueva estructura institucional emergente a nivel nacional, debería ponerse en marcha un ejercicio amplio para aclarar las funciones de los diversos organismos del sector del transporte de una manera coherente y coordinada y para asegurarse de que las capacidades se están desarrollando para cumplir plenamente con la responsabilidades establecidas por el nuevo marco institucional. Por ejemplo, la agencia nacional de carreteras INVÍAS está luchando actualmente para encontrar su papel como facilitador de la descentralización de las redes de carreteras ante la nueva ola de concesiones viales dirigidas por las agencias públicas estructuradoras (ANI, FDN, FONADE y FINDETER). Estas agencias están compitiendo abiertamente para construir un portafolio de PPP del sector del transporte, que puede beneficiarse ampliamente de un plan maestro de infraestructura a largo plazo dirigido por el Ministerio de Transporte y la Unidad de Planificación del Transporte. La Superintendencia de Puertos y Transporte también necesita ser renovada para centrarse en la supervisión y fortalecer las capacidades técnicas para responder a los nuevos desafíos en coordinación con la recién creada Comisión de Regulación del Transporte.

Recomendación de política # 2: Mejorar el marco institucional para la gestión de la red vial secundaria y terciaria, fortalecer las capacidades a nivel subnacional y desarrollar un marco y un sistema de financiamiento más estables para priorizar las inversiones, con el objetivo de generar impactos que tengan sentido desde una

perspectiva económica y social. Hay una necesidad de engranar la planificación a largo plazo de las redes nacionales, regionales y locales de tráfico. Con la implementación del programa Plan Vial Departamental, el Ministerio de Transporte ha dado pasos importantes para ayudar a los departamentos con sus capacidades de planificación y estructuración de proyectos. El ministerio podría aprovechar este programa para apoyar a los municipios en el desarrollo de competencias e instrumentos para gestionar la red vial terciaria –por ejemplo, la recolección de estadísticas, recopilación de inventarios viales, directrices para gestionar la red, la identificación de fuentes de financiamiento, etc. La Unidad de Planificación del Transporte también debe convertirse en el órgano de coordinación de la planificación integral del sector a nivel subnacional, e INVÍAS podría asumir un nuevo papel más centrado en la prestación de asistencia técnica a los municipios para la gestión y mantenimiento de la red terciaria. Para este efecto, la experiencia de países como Perú, México y la India⁴⁴ podría ser comparada para el diseño de un programa de caminos rurales anclado en INVÍAS. También debe abordarse el marco de financiamiento, en particular para los caminos rurales. Dado que los municipios dependen en gran medida de las transferencias del Gobierno nacional, hay una necesidad de dar prioridad a la asignación de recursos basada en los parámetros económicos y/o sociales que generen mayores impactos. Por último, existe una necesidad de reforzar las capacidades de estructuración de proyectos y gestión de proyectos a nivel subnacional. Para hacer frente a estas deficiencias, el Gobierno podría considerar las siguientes alternativas: (i) acuerdos con las agencias públicas nacionales de estructuración de proyectos (principalmente FONADE, debido a su importante experiencia y capacidad técnica, e incluyendo también a FDN y FINDETER) para aumentar y fortalecer el apoyo a los gobiernos subnacionales; (ii) el establecimiento propuesto de un centro de estructuración de proyectos, tal vez financiado por los ingresos del sistema de regalías y con el apoyo de agentes internacionales íntegros; (iii) el apalancamiento del apoyo por parte de las agencias privadas de estructuración, tal como se

hace en países como Brasil o México. El objetivo final es evitar la fragmentación y atomización de las inversiones públicas, dando prioridad a la estructuración e implementación de proyectos subnacionales que tengan un impacto regional o nacional y estén concebidos dentro de un plan maestro de infraestructura a largo plazo, en lugar de inversiones públicas fragmentadas y atomizadas⁴⁵.

Recomendación de política # 3: Mejorar la capacidad de gestión de los contratos PPP y la planificación y estructuración de las PPP.

El aumento sin precedentes en el número de concesiones de carreteras debido al programa 4G exigirá un esfuerzo institucional importante en la gestión de contratos. En este sentido, es crítico el establecimiento de una adecuada gobernanza y competencias técnicas en la Comisión de Regulación del Transporte para responder a sus responsabilidades. Las funciones de gestión de contratos en la ANI también necesitará ser renovada mediante la implementación de iniciativas tales como: (i) la especialización institucional en la gestión de tipos predefinidos de obligaciones que están presentes en todos los contratos de concesión (es decir, los requisitos de seguros, fianzas de cumplimiento, supervisión de la calidad del servicio, etc.); (ii) la certificación de calidad de las políticas y procedimientos para proporcionar una sensación de seguridad a los participantes del sector privado y los usuarios de la infraestructura; (iii) el uso inteligente de las posibilidades de tercerización de tareas que podrían ser mejor manejadas por agentes externos; (iv) programas de formación y de desarrollo profesional para conformar un grupo de gestores de contratos experimentados y; (v) una estructura de gobernanza que proteja a la función de interferencias externas potenciales. En cuanto a la mejora de las capacidades de planificación y estructuración de PPP de transporte, el Gobierno podría considerar el diseño e implementación de un programa de creación de capacidades sobre las PPP para las agencias públicas estructuradoras. Dicho programa proporcionaría capacitación estructurada para funcionarios del sector público responsables de la preparación y evaluación de proyectos de inversión (Perú y Uruguay implementaron recientemente

este tipo de programas). También es clave refinar el ciclo de los proyectos PPP y establecer directrices y procedimientos más detallados. El Gobierno podría considerar el facilitar la preparación y evaluación de proyectos PPP a través de: (i) la introducción de una preselección de proyectos en la etapa de pre-factibilidad y un mejor cumplimiento del registro de proyectos PPP creado por la Ley PPP; (ii) el uso obligatorio de formularios estándar para la preparación y evaluación de proyectos por parte de los oferentes públicos y privados; (iii) guiar al sector privado sobre los sectores prioritarios aprovechando la información de los planes maestros de infraestructura a largo plazo y la correspondiente cartera de proyectos derivados.

Recomendación de política # 4. Continuar con la incorporación de la seguridad vial y la gestión ambiental en la agenda de políticas del sector del transporte.

El Gobierno tiene que proseguir de manera agresiva y decisiva en el diseño e implementación de un enfoque integrado, multidisciplinario y centrado en los resultados para la seguridad vial. En este sentido, avanzar en la creación de la Agencia Principal de Seguridad Vial con un enfoque de Sistema de Seguridad⁴⁶ sobre la base de criterios técnicos e independientes es crucial. La experiencia de las agencias principales que operan con éxito en España y Argentina debe ser considerada. Como mínimo, la agencia principal de Colombia debe asumir las siguientes responsabilidades: (i) liderar las cuestiones de seguridad vial y servir como órgano central para la convocatoria de otras partes interesadas, incluida la sociedad civil, el sector privado y los organismos gubernamentales nacionales y locales; (ii) organizar y dirigir al equipo que planifique e implemente las políticas de seguridad vial; y (iii) hacerse cargo de los aspectos técnicos y establecer un sistema de información sobre seguridad vial. Además de la creación de la agencia principal, Colombia tiene que revisar su Código Nacional de Tránsito para incluir la perspectiva/política de la seguridad vial en sus normas e incluir criterios de seguridad vial en el diseño⁴⁷ de la red de carreteras que se están desarrollando en la actualidad, sobre todo las autovías. Estos esfuerzos concertados para mejorar la

seguridad vial deben ser medidos y monitoreados en última instancia contra la meta fijada por las Naciones Unidas para la Década de Acción –reducir en un 50 por ciento las muertes por accidentes de tráfico en el período 2011–2020. En términos de gestión ambiental, Colombia tiene que renovar sus estrategias de adaptación, mitigación y aumento de resiliencia para gestionar los riesgos y la vulnerabilidad que plantea el cambio climático a su infraestructura de transporte. Esto requerirá la recopilación y actualización continua de información sobre las zonas de alto riesgo, el diseño e implementación de las políticas de evaluación de riesgos de desastres y las medidas de prevención y mitigación asociadas en el sector del transporte.

Recomendación de política # 5. Promover la adopción de transporte multimodal en los corredores de comercio, guiado por los principios de planificación integrada y fundamentos económicos, y promover un entorno propicio para la participación privada en los servicios de logística. Como se ha mencionado anteriormente en esta nota, Colombia puede esperar una expansión significativa del transporte de carga como resultado de los nuevos tratados comerciales. Como respuesta a este aumento de la presión en sus redes de transporte, la adopción de estrategias de transporte multimodal debe surgir de un ejercicio de

planificación estratégica integrada, enfocada en los corredores de comercio clave y guiada por razonamientos económicos –criterios de costo-eficiencia, distancias que hay que recorrer, el tipo de carga a transportar, etc. Por otra parte, si bien el Gobierno está dando pasos importantes en la mejora de la infraestructura para el manejo de determinados tipos de carga a través de la navegación fluvial y los ferrocarriles, estas inversiones deben complementarse con plataformas y servicios logísticos adecuados que harán factible el transporte multimodal. Además, las plataformas logísticas deben planificarse para optimizar los flujos desde los centros de producción a los centros de integración multimodal, teniendo en cuenta que las actividades logísticas ponen presión adicional a las redes viales urbanas ya de por sí congestionadas en los centros de producción⁴⁸. En este sentido, la tarea más importante para el Gobierno es generar el ambiente y las regulaciones propicios para que el sector privado desarrolle estos servicios complementarios de logística (centros logísticos, centros de transferencia y centros de consolidación de carga). Esto involucrará facilitar y simplificar todos los procedimientos relacionados con el control de carga, inspección y despacho de aduana.

La siguiente matriz resume el diagnóstico general y las recomendaciones de política para el corto (un año) y largo (cuatro años) plazo:

Desafío para el desarrollo	Recomendaciones de política — Corto plazo	Recomendaciones de política — Largo plazo
<p>La falta de planificación estratégica a largo plazo y la claridad en las funciones y competencias de los organismos a nivel nacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Definir/aclarar las competencias, las estructuras de gobernanza y los mecanismos de coordinación de las agencias de nivel nacional (la Unidad de Planificación del Transporte, la Comisión Reguladora, la Superintendencia de Puertos y Transporte). Llevar a cabo un plan maestro de inversiones a largo plazo de la red de transportes que pueda establecer las bases para una cartera de proyectos sólida, basado en herramientas de planificación de punta y un sólido análisis económico (análisis de costo-beneficio), generando a la vez vínculos con las estrategias de política de transporte. 	
<p>Limitada capacidad local (y nacional) para gestionar sistemas más descentralizados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Diseño y puesta en marcha de un programa, liderado por el Ministerio de Transporte, para apoyar a los gobiernos subnacionales para definir las competencias y los instrumentos para gestionar la red vial secundaria y terciaria. Implementar documentos estándar de licitación para los programas de construcción y mantenimiento de carreteras a nivel subnacional Reforzar las capacidades de estructuración de proyectos y de gestión de proyectos a nivel subnacional. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprovechar la Unidad de Planificación del Transporte como órgano de coordinación de la planificación integral del sector a nivel subnacional. Aprovechar los estudios e informes sobre el diagnóstico y las estrategias para financiar la inversión pública a nivel nacional y subnacional para los proyectos de infraestructura (incluyendo el estudio PYME financiado por el Banco Mundial), proponer estrategias para aumentar los niveles de inversión pública y mecanismos de financiamiento innovadores en ambos niveles.
<p>La limitada capacidad de gestión de contratos apunta a la necesidad de fortalecer la planificación y estructuración de PPP.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Crear, contratar personal y configurar una adecuada gobernanza y competencias técnicas en la Comisión de Regulación del Transporte para responder a sus responsabilidades en el área de PPP. Renovar las funciones de gestión de contratos en la ANI para tipos predefinidos de obligaciones que están presentes en todos los contratos de concesión. Fortalecer un proceso de preselección al principio del ciclo PPP para permitir la priorización de proyectos en los que la participación privada es más viable en términos económicos y financieros. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar e implementar un programa de capacitación/formación de capacidades sobre las PPP para las agencias públicas estructuradoras. Refinar y agilizar el ciclo real de los proyectos PPP (según lo dictado por el manual de procesos y procedimientos publicado por el Ministerio de Hacienda) mediante la estandarización de los documentos de los proyectos y el establecimiento de mecanismos de supervisión, monitoreo y cumplimiento de estas directrices y procedimientos detallados. Definir mejor las ventajas competitivas y hacer cumplir los mandatos de los distintos organismos del sector público que participan en el ciclo de los proyectos PPP, asegurándose de que los filtros de evaluación de proyectos sean oportunos y técnicamente sólidos y evitar que dichos filtros sean relegados a un mero proceso de revisar casillas. Vincular la cartera de proyectos PPP con un plan maestro de infraestructura a largo plazo que defina los proyectos nacionales y subnacionales prioritarios.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Desafío para el desarrollo	Recomendaciones de política — Corto plazo	Recomendaciones de política — Largo plazo
Marcos sectoriales débiles para hacer frente a las externalidades del sector del transporte, tales como los accidentes viales y el cambio climático.	<ul style="list-style-type: none"> • Contratar el personal y configurar la gobernanza y competencias técnicas adecuadas en la Agencia Principal de Seguridad Vial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer el Observatorio Nacional de Seguridad Vial. • Incorporar políticas de gestión ambiental en la agenda del sector de transporte.
Bajo difusión de las prácticas multimodales y de logística.	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar sistemas multimodales en los corredores de comercio, guiados por la planificación estratégica y la racionalidad económica. • Consolidar el Observatorio de Logística Nacional en el DNP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Continuar con la implementación del Plan Nacional de Logística, incluyendo dimensiones relacionadas con: la mejora de la inspección y el despacho de aduana de mercancías en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; mejorar el manejo en los centros urbanos de carga; mejorar los sistemas de fijación de precios y tarifas del transporte de carga; mejorar el rendimiento, la eficiencia, la seguridad, la fiabilidad y los niveles de gases de efecto invernadero de las emisiones de las flotas de camiones de carga; e incorporar tecnologías de información y comunicación en las prácticas logísticas.

Notas

- ¹ Las estimaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) indican que las inversiones combinadas públicas y privadas nacionales en la infraestructura de transporte en el año 2013 ascendieron a 2,94 por ciento del PIB.
- ² La “brecha de infraestructura” se define como la diferencia entre un requisito de infraestructura específico y el suministro actual eficaz o el inventario de infraestructura. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima la brecha basándose en el desarrollo del inventario de capital relacionado con la infraestructura en relación con la demanda de infraestructura. Véase Perrotti, D. *The Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean*, consultado septiembre 16, 2014, <http://www.cepal.org/Transporte/noticias/bolfall/6/42926/FAL-293-WEB-ENG-2.pdf>.
- ³ Según Fedesarrollo (2013), el 20 por ciento de esta inversión debe asignarse para cerrar la brecha de infraestructura y el 80 por ciento restante al incremento previsto de la demanda hasta el año 2020. Ver Yepes, T, J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, *Infraestructura de Transporte en Colombia* (Colombia: Fedesarrollo, 2013). El GCR del WEF no incluye un indicador específico de “calidad de la infraestructura de transporte”. Sin embargo, las mediciones basadas en las percepciones de los hombres y mujeres de negocios sobre la calidad de las carreteras colocan al país en el lugar 130 de 148 (2013–2014). Otras percepciones miden la posición del país en infraestructura ferroviaria, la calidad de la infraestructura portuaria y la calidad de la infraestructura de transporte aéreo.
- ⁴ Colombia ocupa el antepenúltimo lugar en América del Sur, solo por delante de Ecuador y Venezuela.
- ⁵ El indicador agrupa los procedimientos en los siguientes cuatro aspectos: (i) la preparación de documentos; (ii) el despacho de aduanas y control técnico; (iii) el tratamiento en los puertos y terminal;

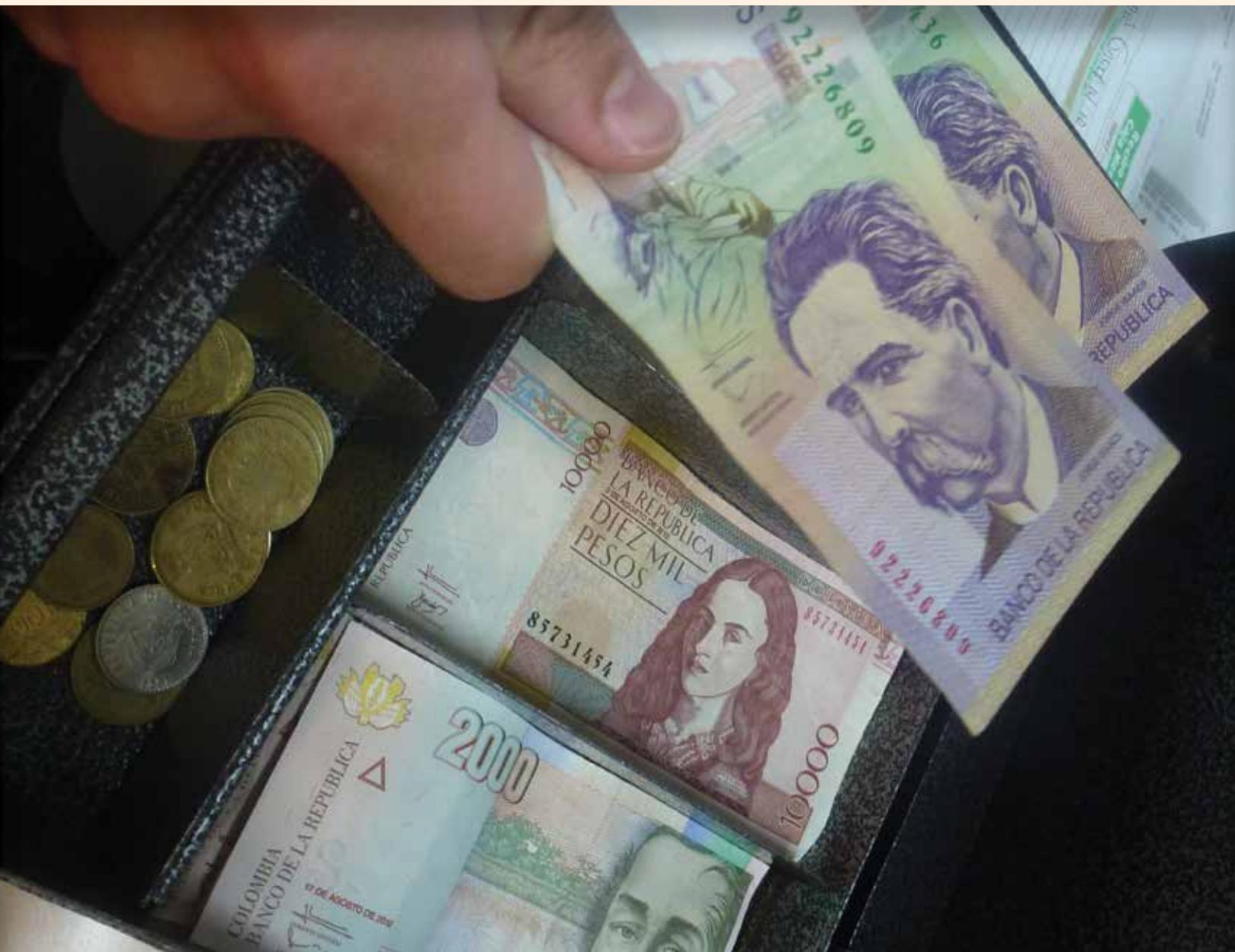
- y (iv) el transporte y manejo de la carga en el interior del país.
- ⁶ Sin embargo, los altos costos se explican en parte porque los principales centros de producción de Colombia se localizan en el centro montañoso del país y más distantes de los puertos costeros que en los países de referencia en la región.
- ⁷ El costo de exportar un buen similar (de acuerdo a la metodología *Doing Business*) ascienden a US\$2355 en Colombia, US\$1283 en LAC (promedio) y US\$1070 en los países de la OCDE (promedio). Los costos correspondientes de importación son de US\$2470, US\$1676 y US\$1090. Banco Mundial, “Doing Business 2014”, *Doing Business*, consultado septiembre 16, 2014, <http://www.doingbusiness.org>.
- ⁸ Véase Yepes, T, J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, “*Infraestructura*”.
- ⁹ Sin embargo, los puntos de referencia de concentración de número total de kilómetros de caminos principales, secundarios y terciarios (rurales) colocan a Colombia como el país con mayor densidad de carreteras en la región.
- ¹⁰ Yepes, T, J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, “*Infraestructura*”.
- ¹¹ En Colombia, donde las ciudades son relativamente autárquicas y no desempeñan actualmente funciones complementarias debido a la presencia de un gran número de sectores económicos, pero a escalas bajas y con especialización limitada, reducir los costos de transporte podría llevar a las ciudades a ser más especializadas y competitivas. Ver Pablo Roda (2011).
- ¹² La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) ha hecho esfuerzos para promover proyectos de infraestructura de transporte que favorecen un enfoque multimodal, como se demuestra con la estructuración y licitación del proyecto estratégico de navegabilidad del río Magdalena.
- ¹³ En 2005, los puertos colombianos movieron 91.8 millones de toneladas, la cifra aumentó a 131.9 millones de toneladas en 2010. En los próximos años, se espera que esta actividad aumente entre 20 y 40 por ciento, según un reciente estudio de Fedesarrollo (2013). Yepes, T, J. Ramírez, L. Villar y J. Aguilar, “*Infraestructura*”, p. 39.
- ¹⁴ Roda, P., *Conectividad Interurbana en Colombia. Misión Ciudades* (Bogotá: DNP, 2012).
- ¹⁵ Incluyendo la oferta de salud, educación, seguridad y los servicios institucionales del gobierno.
- ¹⁶ Véase Colombia, Ministerio de Transporte, *Plan Vial Regional* (Bogotá: Ministerio de Transporte, 2013) e INVÍAS, “Red Vial Nacional, 2013”, *Inviás*, consultado septiembre 17, 2014, <http://invias.gov.co/index.php/red-vial-nacional>.
- ¹⁷ Los problemas asociados a la participación privada en proyectos de transporte (retrasos en los proyectos, altos excesos de costos y la renegociación de varios contratos a un alto costo para el Gobierno) han sido ampliamente documentados. Véase, por ejemplo, Benavides, J., “Reformas para Atraer la Inversión Privada en la Infraestructura Vial”, en *Colombia 2010–2014: Propuestas de Política Pública* (Bogotá: Fedesarrollo, 2010); Bitran, E., S. Nieto-Parra y J. S. Robledo, *Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru (Working Paper No. 317)* (Paris: OCDE, 2013).
- ¹⁸ Los cuellos de botella más importantes incluyen: la aprobación de licencias ambientales, los procesos de tierras y reasentamiento y la responsabilidad de la intervención y el financiamiento de las redes de servicios públicos durante la construcción de la infraestructura de transporte. Véase Angulo, C., J. Benavides, M. Carrizosa, M. Cediell, A. Montenegro, H. Palacios, G. Perry, J. Pinzón, B. Vargas, *Informe de la Comisión de Infraestructura*, consultado septiembre 15, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/Informe_Final_infraestructura_v8deoctubre.pdf.
- ¹⁹ La Unidad de Planificación del Transporte y la Comisión Reguladora del Transporte fueron creadas como organismos descentralizados del Ministerio de Transporte; sin embargo, todavía no están en su lugar los arreglos institucionales para permitir canales fluidos de comunicación entre las agencias y la oficina de planificación existente (Oficina Asesora de Planeación) en el Ministerio de Transporte.
- ²⁰ En Colombia, las concesiones de la red primaria nacional pueden dividirse cronológicamente en cuatro generaciones o fases, cada una con sus propios principios de diseño de los contratos. El go-

- bierno del presidente Santos está lanzando la cuarta generación, que incluye aproximadamente 8100 kilómetros y una inversión total de US\$24 500 millones, y pretende abordar algunos de los desafíos que enfrentaron las fases anteriores.
- ²¹ Roda, P., “*Conectividad*”.
- ²² Banco Mundial, *Colombia: Recent Economic Developments in Infrastructure (REDI) Balancing Social and Productive Needs for Infrastructure* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004).
- ²³ Véase Colombia, Ministerio de Transporte, *CONPES 3744 de abril de 2013. Política portuaria para un país más moderno*, consultado septiembre 17, 2014, <http://www.supertransporte.gov.co/documentos/2014/delegada%20puertos/conpes/CONPES%203744%20de%202013.pdf>.
- ²⁴ Véase Colombia, Ministerio de Hacienda, *CONPES 3758 de agosto de 2013. Plan para restablecer la navegabilidad del río Magdalena*, consultado septiembre 17, 2014, <http://www.minhacienda.gov.co/portal/pls/portal/docs/1/27848605.PDF>. El proceso de licitación para este proyecto está muy avanzado con la adjudicación del contrato prevista para el cuarto trimestre de 2014. En 2014, este proyecto recibió el premio al “mayor proyecto de infraestructura estratégica en Latinoamérica” en el 12° Latin American Infrastructure Leadership Forum, que tomó lugar en Cartagena, del 10 al 12 de junio de 2014.
- ²⁵ El Gobierno nacional está avanzando hacia la aprobación de un nuevo Estatuto Nacional de Puertos y Aduanas (Estatuto Aduanero), que tiene por objeto la modernización, la racionalización y el fortalecimiento de los trámites aduaneros en los puestos fronterizos, puertos y aeropuertos.
- ²⁶ Véase Departamento Nacional de Planeación, *CONPES 3779 de octubre de 2013. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 15 millones de dólares o su equivalente en otras monedas destinado a financiar parcialmente la implementación de la política nacional logística*, consultado septiembre 17, 2014, <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=ivBnvXIY6ao%03D&tabid=1656>.
- ²⁷ Colombia, Ministerio de Transporte, “*Plan*” e INVÍAS, “*Red*”.
- Debido a la falta de recursos y capacidades locales para el mantenimiento de carreteras, el proceso de descentralización no pudo finalizarse totalmente y, por tanto, porciones significativas de la red vial terciaria siguen estando dentro de INVÍAS bajo jurisdicción nacional. Véase Banco Mundial, “*Colombia: Recent*”.
- ²⁹ Banco Mundial, “*Colombia: Recent*”.
- ³⁰ Los informes sobre el estado del proceso de descentralización indican que las limitadas finanzas municipales y departamentales socavan la capacidad de las entidades subnacionales para embarcarse en proyectos descentralizados de construcción y mantenimiento de carreteras.
- ³¹ A partir de 2013, los resultados de la primera fase del Plan Vial Regional fueron: (i) 32 departamentos llevaron a cabo inventarios de sus caminos, catalogando 35 210 kilómetros de carreteras; (ii) 25 planes departamentales de carreteras fueron aprobados; (iii) se ha desarrollado un conjunto de directrices y metodologías para la gestión de caminos para apoyar a los departamentos; (iv) un grupo de apoyo regional fue creado en el Ministerio de Transporte; y (v) facilitar el acceso al financiamiento (Sistema de Regalías, FINDETER, etc.). Véase Colombia, Ministerio de Transporte, “*Plan*” e INVÍAS, “*Red*”.
- ³² Incluyendo la implementación de documentos estándar de licitación para los contratos de obras de carreteras a nivel departamental y municipal, que permitan mejorar los procesos de licitación con ganancias finales en la rentabilidad.
- ³³ Introducida en 2012, la nueva Ley de Regalías, entre otras reformas, creó un fondo especial para financiar inversiones estratégicas de infraestructura regional. Los proyectos de transporte, centrados principalmente en la mejora de la red secundaria y terciaria con caminos pavimentados, representan la mayor proporción de la inversión en infraestructura.
- ³⁴ Estructuradora Brasileira de Projetos (EBP) en Brasil y la MuniAPP o Programas PIAPPEN en México se encuentran entre las instalaciones que financian la preparación del proyecto y desarrollo de un flujo para PPP, tanto a nivel nacional como subnacional. El kit de herramientas PPP de la India, basado en la web <http://toolkit.pppindia.com/>, tiene

- como objetivo mejorar la calidad de las PPP de infraestructura.
- ³⁵ Mientras que las asignaciones presupuestarias para el sector pueden ser inicialmente altas, pueden reducirse durante todo el año para mantener el gasto general en línea con las metas fiscales.
- ³⁶ De acuerdo con la Oficina del Contralor General, los organismos del sector vial ejecutaron sólo el 15 por ciento de sus presupuestos en 2013. Véase Oficina del Contralor General (2013) Revisión del Presupuesto Nacional.
- ³⁷ Las estimaciones oficiales indican que el actual retraso, o el costo de rehabilitación de la red para devolverla a un alto estándar de calidad, se encuentra en el orden de US\$500 millones, más US\$120 millones por año en costos de mantenimiento. Véase CAF *Mantenimiento Vial - Informe Sectorial* (s. l.: CAF, 2010), consultado septiembre 17, 2014, http://publicaciones.caf.com/media/1133/IS_Mantenimiento_vial.pdf.
- ³⁸ Estos tipos de contratos, ampliamente utilizados en lugares como Argentina y Brasil para la rehabilitación y mantenimiento de la red vial, incluyen las siguientes características: (i) ligan las asignaciones presupuestarias con las necesidades de gastos plurianuales establecidas en los contratos; (ii) aumentan la rentabilidad en comparación con los contratos de tipo de anuncios de medición; (iii) minimizan los retrasos en la ejecución del proyecto; (iv) eliminan los excesos de costos; (v) reducen el riesgo de calidad insatisfactoria en la rehabilitación y posterior mantenimiento de las obras mejorando la condición de la red y disminuyendo la evolución de la rugosidad; (vi) reducen los costos de supervisión del gobierno; y (vii) fomentan la innovación en la programación y ejecución de las obras.
- ³⁹ Se espera que las ofertas para el primer paquete de nueve carreteras (cinco Autopistas de la Prosperidad y cuatro Victorias Tempranas) se recibirán a finales de abril de 2014 (9 de abril para las Autopistas de la Prosperidad) y los proyectos deben ser otorgados a finales de junio de 2014. Otros 10 proyectos se encuentran actualmente en el proceso de precalificación y se espera que sean otorgados a finales de septiembre de 2014. Por último, seis proyectos más desarrollados por la iniciativa privada se encuentran en etapas avanzadas de preparación esperando que los procesos de licitación sean lanzados en el 2014.
- ⁴⁰ Téngase también en cuenta que la ANI ha asumido la responsabilidad de la gestión de los siete contratos de concesión que rigen el funcionamiento de los 17 aeropuertos en Colombia y que también será responsable de la gestión de los nuevos contratos de concesión en el sector ferroviario.
- ⁴¹ Por ejemplo, véase Bitran, E., S. Nieto-Parra y J. S. Robledo, “*Opening*”; Engel E., R. Fischer, A. Galletovic, *Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private Partnerships* (New Haven: Yale University, 2009); Guasch J. L., J. J. Laffont y S. Straub, “Concessions of Infrastructure in Latin America: Government-led Renegotiation”, *Journal of Applied Econometrics* 27, (2007): 1267–1294.
- ⁴² En 2013, las muertes en carretera fueron aproximadamente 5600, según datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- ⁴³ Para el Perú, véase Provias Descentralizado: <http://www.proviasdes.gob.pe/>. Para la India, véase el *Indian National Rural Roads Program*, PMGSY: <http://pmsgy.nic.in/>
- ⁴⁴ Véase la nota de política de finanzas y gobernanza nacionales y subnacionales para una discusión complementaria sobre este tema.
- ⁴⁵ Este enfoque se basa en el principio de la responsabilidad compartida para reducir al mínimo el riesgo de accidentes. Esto requiere una visión multidisciplinaria y multisectorial.
- ⁴⁶ Las características de diseño de seguridad de los caminos deben reforzar los estándares de señalización en las carreteras y mejorar las consideraciones sobre los rangos máximo de viraje, la configuración de los accesos y salidas de las carretera y los materiales y configuraciones aceptadas para los acotamientos de los carriles y la división en carreteras de cuatro carriles.
- ⁴⁷ Las plataformas logísticas deben considerar las dimensiones regionales y urbanas de su impacto con el fin de no obstaculizar la competitividad interna de los centros urbanos.

CAPÍTULO 9

Sector financiero



Mensajes principales

La crisis financiera de 1999 condujo al fortalecimiento de la estabilidad del sector financiero a través de la modernización de la supervisión. Hoy en día, el sistema bancario colombiano tiene mejor supervisión y capacidad de absorber choques, un hecho demostrado durante la reciente crisis financiera mundial. Los conglomerados domésticos dominan el panorama financiero, modificando la estructura del sistema financiero. Al mismo tiempo, los mercados de capitales de Colombia se han expandido rápidamente en tamaño e instrumentos y se encuentran ahora entre los más desarrollados en la región de Latinoamérica. Por otro lado, una gran parte de la población aún no tiene acceso a servicios financieros formales. Las autoridades colombianas han hecho de la inclusión financiera un elemento central del desarrollo socio-económico del país con políticas propicias, pero algunas reformas adicionales aún son necesarias.

Los retos actuales incluyen: (i) reformar una arquitectura de supervisión que no se ha adaptado a la nueva estructura financiera; (ii) desarrollar aún más los mercados de deuda y acciones y ampliar la base de inversionistas; (iii) la ampliación de la inclusión financiera, en particular en las zonas rurales, mediante el aumento de la cultura financiera de la población y la creación de productos financieros para mejorar el acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

Las principales recomendaciones de política de esta nota consideran tres grandes áreas. En primer lugar, la mejora en la supervisión del sector financiero. Las recomendaciones incluyen la revisión de la arquitectura de supervisión existente del sector financiero con el fin de adaptarla a la nueva estructura del sector financiero, el fortalecimiento de la supervisión consolidada, así como el establecimiento de nuevas reglas para hacer frente a los riesgos que enfrentan en el extranjero los conglomerados en expansión.

En segundo lugar, el desarrollo de los mercados de capitales. Las recomendaciones en esta área incluyen la mejora de la eficiencia de los mercados de deuda pública; mejorar el entorno propicio para la emisión y la inversión en bonos no gubernamentales para facilitar el financiamiento de sectores clave como infraestructura y vivienda; y ampliar la base de inversionistas y hacerla más competitiva. En particular, el país se beneficiaría de la ampliación de las opciones de inversión para los fondos de pensiones y la eliminación de las barreras existentes para los inversionistas extranjeros.

En tercer lugar, el apoyo a la inclusión financiera. La organización de un marco nacional de políticas para la inclusión financiera con comités de alto nivel y de coordinación técnica y un líder propulsor claro, tal vez a nivel presidencial, mejoraría la capacidad de diseñar y enfocar las políticas para promover la inclusión financiera responsable. Las iniciativas deberán centrarse en la educación financiera para estudiantes y adultos, facilitando el uso de teléfonos celulares y otras tecnologías en la prestación de servicios financieros, y haciendo más fácil para las PYMEs acceder al crédito.

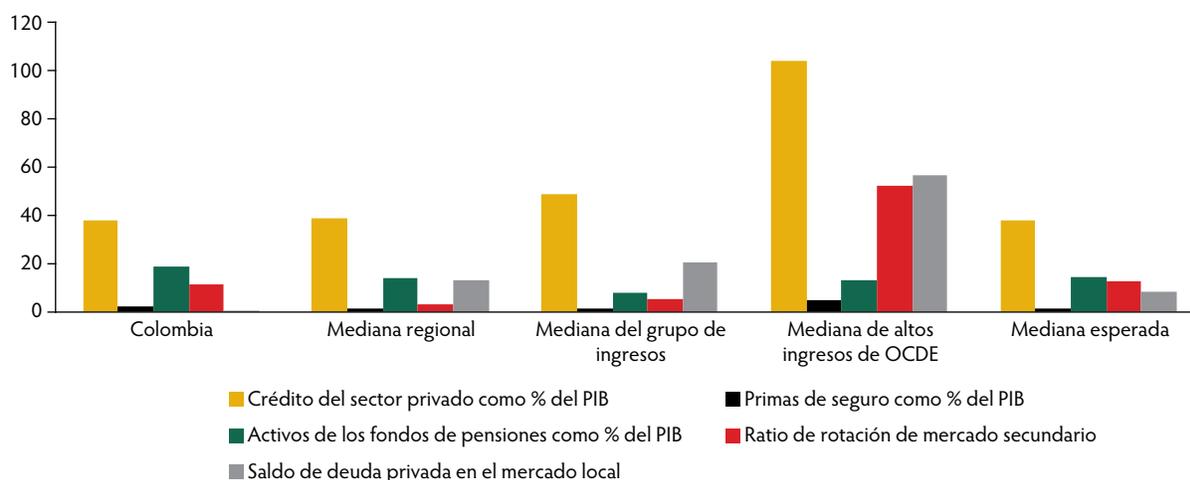
Antecedentes

El fortalecimiento de la supervisión del sector financiero y el desarrollo de los mercados de capitales ha estado en el centro de la agenda de desarrollo económico de Colombia en la última década. En 1999, los bajos estándares para emisión de préstamos acoplados con la debilidad de la supervisión bancaria dejaron a los bancos particularmente vulnerables a la crisis económica y culminaron en el cierre o recapitalización de varios de ellos. Esta crisis financiera tuvo un fuerte impacto en la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, aumentando los niveles de pobreza. De hecho, la pobreza aumentó 8 puntos porcentuales entre 1995 y 1999,¹ sobre todo en las zonas urbanas. Al irse estabilizando la situación, la atención se centró en fortalecer la estabilidad del sector financiero a través de la modernización de la supervisión. Se lograron metas importantes. Hoy en día, el sistema bancario de Colombia está mucho mejor supervisado y es más resistente, un hecho demostrado durante la reciente crisis financiera mundial.² Colombia se ha convertido en un pionero en la región en la adaptación de políticas macroprudenciales y los estándares de Basilea III.³ Al mismo tiempo, los mercados de capitales de Colombia se han expandido rápidamente en tamaño y se

encuentran ahora entre los más desarrollados en la región de América Latina.

El sector de intermediación bancaria y de seguros es comparable al de los países con un PIB per cápita, tamaño y demografía similares, aunque la intermediación del mercado de capitales para el sector privado se mantiene por debajo de su potencial. Los activos del sistema financiero supervisado alcanzaron el 75 por ciento del PIB a finales de 2013, con el sector bancario representando más de la mitad de todos los activos del sistema financiero. El crédito al sector privado se ha recuperado a sus niveles de antes de la crisis de 1999, duplicándose a alrededor del 40 por ciento del PIB en 2013 desde un 20 por ciento en 2003 (figura 9.1). Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) son las más importantes instituciones financieras no bancarias (IFNB), con activos de alrededor del 21 por ciento del PIB en 2013. Las primas de seguros son aún pequeñas (2,4 por ciento del PIB), pero han ido creciendo. Mientras tanto, los fondos de inversión están creciendo lentamente para convertirse en el segundo mayor actor del mercado de capitales (6,8 por ciento del PIB). A pesar de la alta capitalización bursátil, los inversionistas compran y mantienen, lo que limita la rotación del mercado. Además, el tamaño de la emisión interna del sector privado es muy pequeño en comparación con sus similares.

FIGURA 9-1: Estructura del sector financiero (como porcentaje del PIB de 2012)



Fuente: Finstats.

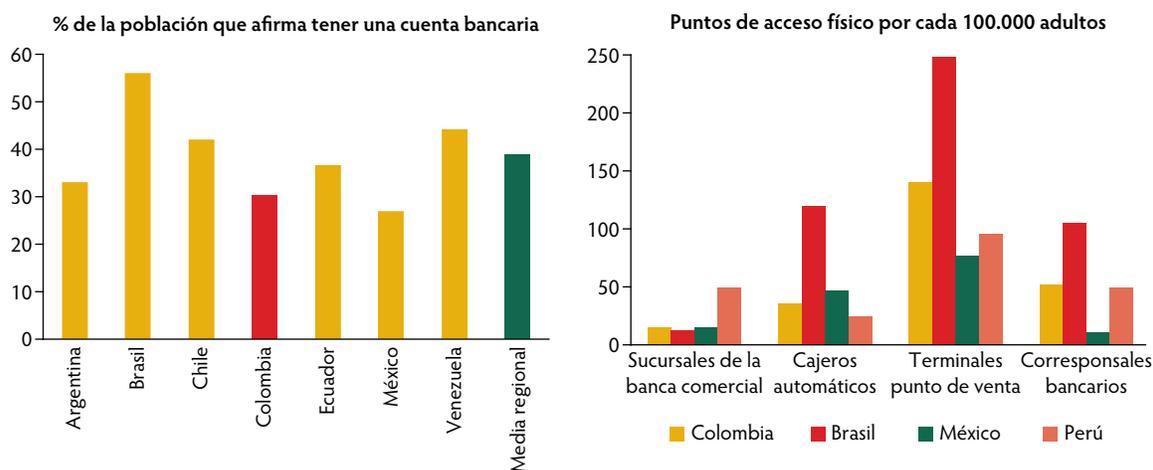
A pesar de los avances en la promoción de la inclusión financiera, una gran parte de la población aún no tiene acceso a servicios financieros formales. Datos internacionalmente comparables muestran que sólo el 30,4 por ciento de la población de Colombia de más de 15 años de edad tiene acceso a servicios formales financieros (Findex, 2011), por debajo del promedio regional de 39 por ciento (figura 9.2). Esto es similar a los niveles en Ecuador (36,7 por ciento), México (27 por ciento) y Argentina (33,1 por ciento), pero inferior a Chile (42,2), Brasil (55,9), y Venezuela (44,1 por ciento). Las mujeres y aquellos que viven en las zonas rurales son quienes utilizan menos los servicios financieros. Findex muestra que el 35,9 por ciento de los hombres tiene una cuenta bancaria, en comparación con el 25,4 por ciento de las mujeres. Sólo el 24,6 por ciento de la población en las zonas rurales tiene una cuenta en una institución financiera formal, en comparación con el 33,5 por ciento de la población urbana. Los investigadores están encontrando evidencia creciente de la importancia de aumentar la disponibilidad de servicios financieros, incluyendo la mejora del bienestar de los hogares, la reducción de la vulnerabilidad a los riesgos y el aumento de la actividad empresarial.

La penetración bancaria en Colombia ha crecido, pero el uso de los servicios financieros continúa siendo bajo. Basado en un sistema bancario sólido y condiciones macroeconómicas favorables, el número de sucursales de los bancos comerciales ha crecido a 15 establecimientos por cada 100 000 adultos en 2012, frente a los 13,9 establecimientos por cada 100 000 adultos en 2008.⁴ Esto es similar a los niveles de México (15), pero inferior a Perú (70) o Brasil (47). La penetración creció en términos de presencia territorial, con más de 38 000 corresponsales bancarios registrados a finales de 2013. Casi todos los municipios del país cuentan con la presencia de alguna institución financiera. Sin embargo, alrededor de dos tercios de los corresponsales bancarios manejan menos de cinco transacciones al día y/o sólo aceptan transacciones de pago de facturas.⁵ Datos de Findex muestran que más del 40 por ciento de las cuentas en las instituciones financieras formales no se utilizan en forma mensual.

La estructura del sector financiero

Los conglomerados nacionales, crecientemente operando a través de las fronteras, dominan el panorama financiero. Actualmente, 36 conglomerados tienen una fuerte presencia en el sistema

FIGURA 9-2: Comparación de indicadores de acceso al financiamiento en Latinoamérica



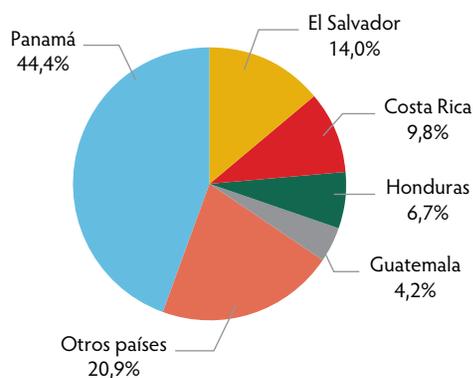
Fuente: Banco Mundial. Findex 2011. % de la población (edad 15+) que reporta poseer una cuenta en una institución financiera formal.

Fuentes: Base de datos de Acceso Financiero del FMI 2012 (bancos comerciales, cajeros automáticos y sucursales) y la Alianza para la Inclusión Financiera (tpvs, cbs).

financiero, con muchos de ellos operando también en el sector real. Estas entidades suelen incluir uno o más bancos, compañías de *leasing*, corporaciones financieras, compañías de seguros, administradoras de fondos de pensiones y empresas del sector real. Diez de estos conglomerados tienen alrededor del 80 por ciento de los activos totales del sector financiero. En el sector bancario, el porcentaje de los activos en poder de los tres principales bancos —Bancolombia S.A., Banco de Bogotá S.A. y Davivienda S.A.— se ha mantenido prácticamente estable en torno al 50 por ciento en los últimos tres años. Esta cifra se eleva al 62 por ciento si los cuatro bancos propiedad del conglomerado Grupo Aval se analizan como un solo banco.⁶ Después de las recientes fusiones y adquisiciones, dos conglomerados financieros nacionales dominan la industria de fondos de pensiones. Los conglomerados financieros colombianos tienen alrededor de 170 filiales en el extranjero, con los mayores activos de las filiales en Panamá (44,4 por ciento), El Salvador (14,0 por ciento), Costa Rica (9,8 por ciento), Honduras (6,7 por ciento) y Guatemala (4,2 por ciento) —figura 9.3

Los mercados de bonos gubernamentales están más desarrollados en comparación con el mercado de deuda no gubernamental, que es pequeño

FIGURA 9-3: Porcentaje de activos de las filiales de bancos colombianos en el extranjero, diciembre de 2013

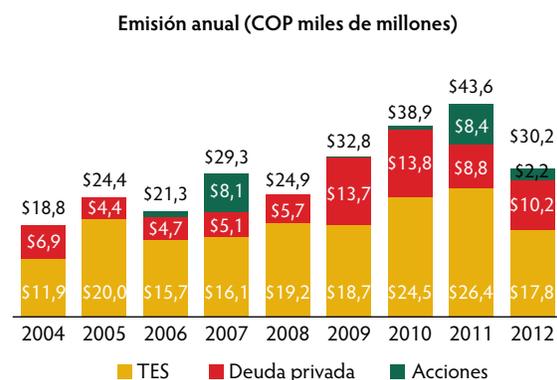


Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. Presentación "Supervisión de Conglomerados: La Visión del Supervisor", Cartagena, 27 de junio de 2014, y cálculos del Banco Mundial.

Nota: Los activos corresponden a la suma de los activos de las filiales individuales en cada país.

y está dominado por instituciones financieras. A finales de 2013, el Ministerio de Hacienda registró que los mercados de bonos gubernamentales en Colombia ascendieron a cerca del 30 por ciento del PIB. La mayor parte de la deuda está denominada en moneda local, con un vencimiento promedio de la deuda pendiente de cinco años. La arquitectura del mercado primario y secundario está bien estructurada, con enlaces entre sí a través del esquema de distribuidor primario y el modelo de dos niveles de negociación. Por el contrario, las cantidades de deuda no gubernamental representan sólo un 6 por ciento del PIB. La emisión se concentra en grandes emisores con calificaciones crediticias que rara vez se encuentran por debajo de AA+. La falta de desarrollo del mercado parece estar relacionada con cuatro factores: (i) la dominancia bancaria en el sector financiero como la principal fuente de financiamiento de las corporaciones; (ii) la alta aversión al riesgo entre los inversionistas institucionales que limita la demanda de emisores más pequeños y de segundo nivel de calificación, incluso si están por encima del grado de inversión; (iii) una alta concentración de la base de inversionistas dominada por cuatro fondos de pensiones; y (iv) regulaciones que resultan en altos costos de emisión y largo tiempo para la salida de la emisión. Todos estos factores se traducen en carteras pequeñas y concentradas, lo que lleva a una baja liquidez.

FIGURA 9-4: Emisión anual en los mercados de capitales



Fuente: SFC, MHCP, BVC, CT.

La capitalización del mercado de valores ha visto un incremento sustancial en los últimos años, pero está altamente concentrada en un pequeño número de emisores. A finales de diciembre de 2013, 82 empresas estaban listadas a lo largo de diversos sectores (agricultura, comercio, finanzas, industrial, etc.), con una capitalización total de mercado de aproximadamente US\$215 000 millones. Los volúmenes negociados en acciones fueron de aproximadamente US\$26 000 millones en 2013. Sin embargo, la entrada al mercado de dos grandes empresas de propiedad estatal, Ecopetrol e ISA y dos grandes grupos financieros es lo que impulsó este resultado. El mercado no es muy líquido, con las transacciones concentradas en las 10 acciones más importantes, las mismas que representan alrededor del 80 por ciento de la capitalización total del mercado y una libre flotación de sólo alrededor del 20 por ciento. El número de nuevas ofertas públicas iniciales (IPOs, por sus siglas en inglés) o de ofertas secundarias es pequeño —sólo cuatro en los últimos tres años.

Los fondos de pensiones son un factor esencial que da forma a la oferta de instrumentos del mercado de capitales. En 2013, los activos administrados de los fondos de pensiones representaban aproximadamente el 21,4 por ciento del PIB⁷. Los fondos de pensiones tienen la mayor proporción de estos activos en títulos públicos, seguidos de títulos privados, activos en el extranjero y, en mucha menor medida, depósitos y acciones en otras instituciones financieras. Sin embargo, de acuerdo con los resultados recientes del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), la propiedad de las AFP líderes por parte de grupos económicos nacionales podría estar afectando potencialmente las decisiones de inversión de la industria.⁸ Hay regulaciones estrictas sobre empresas afiliadas que prohíben a los fondos de pensiones invertir en empresas de su conglomerado. Si bien esta es la mejor práctica, se reducen aún más las opciones de inversión disponibles en un país con una alta concentración de conglomerados financiero-industriales. Esto hace que sea aún más importante la ampliación de las clases de activos, incluyendo una mayor participación

de los bonos corporativos y el desarrollo de instrumentos para financiación de infraestructura.

A pesar de su reciente crecimiento, los fondos de capital privado (CP) y de capital de riesgo (CR) representan sólo el 1 por ciento de la inversión total en América Latina. Esta industria juega un papel clave en la movilización de recursos para apoyar el crecimiento de la iniciativa empresarial en las primeras etapas, así como para promover la diversificación y sofisticación del sector productivo de Colombia. La industria de CP/CR creció a una tasa promedio anual de 104 por ciento entre 2005 y 2012. De acuerdo con Bancoldex (2012), este capital estaba comprometido a 31 fondos, concentrados principalmente en los sectores de infraestructura y bienes raíces. A pesar de esta importante dinámica, los CP/CR de Colombia son aún pequeños en comparación con sus similares regionales.⁹ De acuerdo con el *Latin America Private Equity and Venture Capital Association (LAVCA) scorecard*,¹⁰ uno de los retos más importantes para el desarrollo de esta industria en Colombia es el complejo entorno impositivo.

Las autoridades colombianas, a través de distintas políticas, han hecho de la inclusión financiera un elemento central del desarrollo socioeconómico del país. En 2006, el Gobierno creó la Banca de las Oportunidades para apoyar la inclusión financiera a través de una combinación de medidas de política, incluyendo reformas regulatorias, iniciativas de capacidad financiera e incentivos para que los proveedores cumplan con la demanda de servicios bancarios de los consumidores de bajos ingresos. El Gobierno también ha impulsado la apertura de cuentas bancarias para la gran mayoría de los beneficiarios del programa de transferencias condicionadas de efectivo Familias en Acción. También ha habido avances para aligerar el tratamiento regulatorio y fiscal para las cuentas con saldos bajos, incluyendo eximir las del impuesto 4x1000 y la introducción de procedimientos simplificados de apertura de cuentas. Además, el entorno regulatorio y de supervisión para el microcrédito se ha fortalecido. Una ley de garantías para las transacciones que ayuda a las empresas a utilizar sus activos para

acceder al crédito fue aprobada en 2013, y el registro de garantías colaterales entró en vigor en marzo de 2014 con resultados muy positivos. Un decreto de educación financiera, un Comité de Educación Financiera y una estrategia de inclusión financiera fueron aprobados en 2014 con el fin de promover el uso de instrumentos financieros en Colombia.

Productos diseñados para servir mejor a las poblaciones de bajos ingresos han complementado los esfuerzos de política de inclusión financiera. Se han desarrollado cuentas de ahorro con procesamiento simplificado y depósitos electrónicos para buscar un equilibrio entre la mayor flexibilidad necesaria para promover la inclusión financiera y los requisitos de seguridad impuestos por el Sistema de Gestión de Riesgos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo. Billeteras móviles y productos vinculados a las remesas están entre las innovaciones que se están volviendo más comunes en Colombia para apoyar un mayor uso de los servicios financieros.¹¹ Junto con esto, desde el año 2009 una ley de protección al consumidor de servicios financieros exige a las instituciones financieras educar a los consumidores sobre los productos que ofrecen.

Principales Desafíos

Supervisión del sector financiero

La arquitectura de supervisión financiera fue diseñada hace más de una década y no se ha adaptado a la nueva estructura del sector financiero. La definición de la intermediación financiera en Colombia, centrada exclusivamente en la recolección de recursos del público, es a la vez estricta y poco clara en su interpretación.¹² Por ejemplo, algunas cooperativas financieras que recaudan los recursos de sus miembros son ahora más grandes que algunos de los bancos sujetos a una supervisión prudencial completa. Asimismo, la formación de conglomerados transfronterizos y el desarrollo de mercados de capitales han puesto demandas crecientes sobre la supervisión prudencial y de conducta (véase más adelante). Además, se están creando nuevos intermediarios, tales como los

emisores de depósitos electrónicos, ampliando el universo de las instituciones supervisadas.

La Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) tiene un mandato amplio y una estructura que hace difícil la supervisión.¹³ Actualmente, la SFC tiene una larga lista de responsabilidades tanto en las áreas prudenciales como de conducta, incluyendo la supervisión de participantes que por lo general no están cubiertos por instituciones similares alrededor del mundo,¹⁴ con algunas funciones que son unipersonales al superintendente. Esta amplia autoridad presenta retos para la organización y los recursos de la SFC, lo que podría estar creando cuellos de botella. A nivel estratégico, la SFC no ha llevado a cabo una aprobación/revisión de las prioridades regulatorias, planes y recursos con miras a garantizar que la orientación estratégica y los recursos estén en línea con las expectativas de la agencia. La estructura de la SFC también presenta desafíos para la supervisión de las organizaciones de autorregulación (OAR) al dividir la responsabilidad de la supervisión entre una gama de departamentos independientes sin una coordinación centralizada y limitada experiencia en la materia.

Los cambios recientes en la estructura del sector financiero colombiano, tales como el aumento de la internacionalización de los conglomerados financieros, han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar los estándares de regulación y supervisión. Tal como recomendó el FSAP 2012, las prácticas de supervisión deben adaptarse a los nuevos retos de los conglomerados y la creciente internacionalización del sistema. La supervisión de conducta, la regulación de los fondos de pensiones y la supervisión consolidada son algunas de las áreas clave afectadas por esta estructura en evolución. Un aumento creciente de la concentración de mercado y la exposición intrapartes podrían aumentar los riesgos de inestabilidad financiera, con consecuencias macroeconómicas potencialmente adversas. También podría afectar a la competencia y la formación de precios en mercados clave. Por otra parte, la creciente penetración en los mercados extranjeros ha generado una serie de preocupaciones: (i) la exposición de

los conglomerados transfronterizos a riesgos país, riesgo de transferencias y riesgo de tipo de cambio, así como el riesgo de contagio dentro de las entidades pertenecientes al grupo; (ii) la autoridad legal y la capacidad operativa del supervisor para abordar esta nueva tarea; y (iii) el uso de prácticas adecuadas de gobierno corporativo.

Existen lagunas legales que debilitan los poderes de la SFC como supervisor. Una reforma legal actualmente en estudio propone incluir bajo la completa supervisión de la SFC a las compañías controladoras (*holding companies*) de las instituciones financieras y forzar cambios en la estructura de un grupo. Sin embargo, otros vacíos legales importantes deben ser abordados, incluyendo la definición de los conglomerados financieros, la definición de parte vinculada y el alcance y el ejercicio de la supervisión consolidada que no permiten a los supervisores “capturar” plenamente a un grupo económico y supervisar diversos riesgos. Además, algunos de los indicadores de solidez financiera reflejan sólo la situación de las entidades consolidadas supervisadas. Este aspecto podría ser resuelto si no sólo las entidades financieras reguladas, sino también las compañías controladoras, están sujetas a la supervisión de la SFC. Tal cambio requiere una modificación de la ley y está siendo discutido por las autoridades colombianas.

La SFC tiene un marco sólido para la supervisión de varios riesgos individuales, pero carece de una visión integrada de la gestión de riesgos. Como se mencionó en el PESF 2012, la SFC ha emitido normas que prescriben los estándares para la gestión por parte de las instituciones financieras de los riesgos del crédito, el mercado, la liquidez, operacionales y de lavado de dinero. Si bien estas normas se aplican a las instituciones individuales y los riesgos individuales, un mandato general requiere que las entidades supervisadas gestionen sus riesgos de manera integral para el conjunto de los grupos financieros. Además, no existen estándares para la gestión de los tipos de interés en la cartera de inversión y los riesgos de país y de transferencias. Estos últimos riesgos, que se consideraron inicialmente de baja prioridad, se han

vuelto significativos con la expansión de los grupos bancarios colombianos en el exterior.

Desarrollo del mercado de capitales

Las políticas para continuar el desarrollo de los mercados de capitales tienen una alta prioridad para las autoridades gubernamentales. En general, se necesita una serie de medidas para desarrollar y mejorar los mercados de capitales de Colombia. Los desafíos incluyen: mejorar la eficiencia de los mercados de deuda pública; mejorar el entorno propicio para la emisión de y la inversión en bonos no gubernamentales para facilitar el financiamiento de sectores clave como la infraestructura y la vivienda; y ampliar la base de inversionistas y hacerla más competitiva. Las reformas para abordar la mayoría de estos desafíos ya están en marcha o en el proceso de diseño, pero se requieren intervenciones adicionales específicas.

Los retos clave para desarrollar aún más los mercados de deuda pública incluyen el incremento de la liquidez del mercado secundario a lo largo de la curva de rendimiento y la creación de competencia en los mecanismos de colocación mediante la reducción del porcentaje de colocaciones directas a las instituciones públicas. Un mejor funcionamiento del mercado de dinero también contribuiría tanto a mejorar los mercados de deuda pública como a contar con herramientas de gestión de liquidez más eficientes para el sector financiero. A pesar de los esfuerzos para mejorar los mercados de recompra y la tasa de referencia interbancaria, persisten importantes cuellos de botella para contar con mercados de dinero más eficientes, como el impuesto sobre las transacciones financieras 4x1000, que penaliza las transacciones a corto plazo, y que está siendo eliminado gradualmente, y la emisión irregular de bonos de la tesorería siguiendo estrictamente las necesidades de flujo de caja de la Tesorería según lo establecido por la ley.

Un desafío importante continúa siendo el desarrollo de mercados para financiar las necesidades de inversión, sobre todo en materia de vivienda e infraestructura. Existe el potencial para impulsar

significativamente el crecimiento en el mercado de deuda no gubernamental a través del desarrollo de nuevos tipos de instrumentos de renta fija para financiar la vivienda y la infraestructura. Este último podría tener un impacto significativo en el mercado de valores debido a la brecha de infraestructura existente de Colombia.¹⁵ En este contexto, se requiere un enfoque integrado que abarque diversas agencias gubernamentales. Los cambios más importantes se están desarrollando bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), con el apoyo del Grupo del Banco Mundial. Los temas incluyen (i) la mejora de la estructura institucional en el Gobierno para estructurar, asignar y monitorear los proyectos de infraestructura; (ii) la necesidad de regulaciones flexibles de emisión para los inversionistas profesionales; (iii) la falta de regulaciones prudenciales de los bancos que son específicos para el financiamiento de proyectos; (iv) la creación de nuevos productos y vehículos de inversión, como los bonos esquemas de crédito y fondos de infraestructura; y (v) la formación de un entorno propicio para que los fondos de pensiones participen en el financiamiento de infraestructura a través de la creación de capacidades y una revisión de sus reglas sobre inversiones y retornos mínimos.

Los fondos de pensiones dominan la base de inversionistas debido al limitado desarrollo de otros intermediarios, incluidos los inversionistas extranjeros que están sujetos a pesadas regulaciones. La base de inversionistas de los mercados de capitales está dominada por los fondos de pensiones, con una incipiente industria de fondos mutuos y una pequeña presencia de las compañías de seguros y los inversionistas extranjeros. En lo que respecta a los inversionistas extranjeros, estos tienen muy poca presencia debido principalmente a un tratamiento fiscal desfavorable y trámites administrativos excesivos, en particular en el mercado de tipo de cambio. A octubre de 2013, los extranjeros mantenían un 6,6 por ciento del total de títulos del Gobierno nacional de Colombia, comparado con Perú (52 por ciento), Uruguay (50 por ciento), México (36 por ciento) y Brasil (17 por ciento).

La normativa vigente para pensiones y seguros impide aún más la toma de riesgos y la provisión de financiamiento a largo plazo por parte de los fondos de pensiones, y la participación de otros inversionistas en el mercado de capitales es todavía pequeña. Los fondos de pensiones son un factor esencial para dar forma a la oferta de instrumentos del mercado de capitales, pero sus carteras son relativamente conservadoras y sujetas a una normativa de retornos mínimos vinculados al promedio del sector, lo que alienta el comportamiento “de rebaño” alrededor de un punto de referencia de rentabilidad promedio de la industria. La industria de seguros es hasta ahora un proveedor insignificante de financiamiento a largo plazo, porque no existen las condiciones para el desarrollo de productos de seguros de vida a precios competitivos. Los desembolsos mínimos de las pensiones, incluyendo las anualidades, por ley tienen que estar arriba del salario mínimo, corriendo por encima de la inflación en el pasado, lo que hace que sea imposible cubrir a través de mecanismos de mercado. Como resultado, los productos de anualidades de pensiones tienden a ser demasiado caros, la demanda de estos productos es limitada y el sistema privado de fondos de pensiones está en riesgo debido a su dependencia de la disponibilidad de anualidades asequibles. El mercado de anualidades también se ve afectado por las ineficiencias en el mercado de seguros de invalidez y sobrevivencia. Se requiere la participación del sector público para evaluar las opciones que harían de los seguros de vida un negocio viable como en otros países con el nivel de desarrollo de Colombia. Esto no sólo es relevante para la industria de seguros, sino también para la sostenibilidad de las pensiones privadas.

El Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), la iniciativa regional de integración bursátil, se encuentra en las etapas iniciales de desarrollo y aún debe llevarse a cabo una armonización normativa sustancial para desarrollar un mercado de bursátil regional. MILA implica interconectar las bolsas de Colombia, Chile y Perú, manteniendo sus regulaciones domésticas y su propio supervisor. Los tres supervisores de los países están colaborando para

armonizar las normas y facilitar las transacciones transfronterizas. Los resultados son todavía modestos, pero la iniciativa ha desencadenado una serie de adquisiciones transfronterizas para crear bancos de inversión regionales que se puede esperar remodelen la industria en la región. Tras la reciente aprobación de su reforma financiera se espera que México también se una a la iniciativa. Los desafíos futuros incluyen una mayor armonización de los reglamentos y regímenes fiscales en las inversiones de cartera, la inclusión de oficinas para ofertas públicas iniciales (IPO), la mejora de la conectividad de la custodia y la expansión hacia activos de renta fija.

La inclusión financiera

Promover el acceso y la utilización de los servicios financieros, en particular en las zonas rurales, es un desafío clave para Colombia. Se ha avanzado en el número de puntos de acceso, pero el bajo uso de los productos reduce los beneficios de la inclusión. Los colombianos tienen dificultades para utilizar los productos financieros en la economía informal debido a la falta de conocimientos por parte de los consumidores de los productos financieros disponibles, los beneficios del uso de esos productos y las instituciones que los ofrecen.¹⁶ Las autoridades tienen retos importantes para aumentar la utilización de los servicios financieros a través de canales móviles y otros canales alternativos que permitan alcanzar segmentos más amplios de la población y el desarrollo y uso de productos flexibles adaptados a las necesidades de la población de bajos ingresos, especialmente los que viven en las zonas rurales. Promover el acceso y el uso de servicios financieros que faciliten la canalización de recursos para sectores productivos, especialmente en el ámbito del financiamiento a la agricultura, es también un desafío clave tomando en cuenta el actual proceso de paz. Además, Colombia tiene que encontrar maneras para que las instituciones financieras operen de manera sostenible en las zonas rurales, sin la necesidad de altos niveles de garantías del Gobierno para facilitar las transacciones. La expansión de la inclusión financiera puede ayudar a mejorar la gestión de los riesgos de los hogares, el consumo fluido y estimular las actividades empresariales.

La necesidad de fortalecer la capacidad de la población colombiana para tomar decisiones financieras es un reto importante. Aun cuando los servicios financieros sean más accesibles físicamente, muchos colombianos necesitan incrementar su nivel de confianza en las instituciones financieras formales. Un reciente estudio del Banco Mundial encontró que más de dos tercios de los colombianos no podía hacer un cálculo simple de una tasa de interés, y que nunca se les enseñó a manejar el dinero, por lo que es difícil para ellos para analizar los términos y condiciones de los productos financieros. La misma falta de conocimiento financiero formal se encuentra en otros países en desarrollo de Latinoamérica, como México.

El crédito para las PYME, en particular los microcréditos, sigue siendo limitado. Según Asobancaria,¹⁷ el número de empresas con al menos un producto financiero alcanzó 632 000 en diciembre de 2013, un incremento del 25 por ciento en comparación con 2012. El producto más utilizado es la cuenta de ahorros. Sin embargo, sólo el 1 por ciento de estas empresas ofrecen microcréditos. La Gran Encuesta PYME (GEP) 2013 indicó que más del 50 por ciento de las PYME informó no haber tenido acceso al sector financiero; en particular, las PYME tienen dificultad para acceder a financiamiento a largo plazo para modernizar sus operaciones y carecen de fuentes de financiamiento no bancarias alternativas. Según los datos de *Factoring Chains International*, Colombia está detrás de Brasil, México y Chile en el volumen de factoring,¹⁸ que a menudo es una fuente importante de financiamiento para las PYME que tienen dificultades para acceder al financiamiento bancario.

Recomendaciones

Mejorar la supervisión del sector financiero

La existente arquitectura de supervisión del sector financiero debe revisarse con el fin de adaptarla a la nueva estructura del sector financiero. Una opción sería la revisión completa de la definición de

la intermediación financiera, así como de los mandatos de todas las instituciones con responsabilidades en la supervisión del sector financiero. Dicha revisión debe tener en cuenta las experiencias internacionales en países con estructuras similares de su sector financiero, así como las ventajas comparativas de las instituciones existentes en Colombia. Una evaluación integral implicaría cambiar varias leyes, pero una revisión más modesta podría abordar la pesada carga que la ley pone sobre la SFC para la supervisión de conductas.

Como mínimo, las autoridades deberían repensar la estructura de la SFC. Una alternativa que vale la pena considerar sería una estructura de “*Twin Peaks*”, con la SFC reteniendo sus responsabilidades sobre la supervisión prudencial de todas las instituciones y conglomerados y una nueva institución a cargo de la supervisión de la conducta a lo largo de todos los mercados y la creación de una estructura de decisión más colegiada. Adicionalmente, fortalecer la independencia y la protección jurídica del superintendente y otros funcionarios de alto nivel sería esencial para hacer viable la supervisión basada en el riesgo. Actualmente, el jefe de la agencia reguladora del sector financiero (SFC) es nombrado por el Gobierno y puede ser cambiado después de cada elección política. Un nombramiento con plazo fijo escalonado entre las administraciones ayudaría a asegurar su independencia.

A pesar de las mejoras significativas en la supervisión consolidada, es necesario un mayor fortalecimiento de los procedimientos de supervisión. La SFC ha establecido buenos mecanismos de coordinación con sus similares internacionales para monitorear las actividades de los conglomerados. Sin embargo, la supervisión consolidada en Colombia se ve obstaculizada por las complejas y poco transparentes estructuras corporativas de algunos grupos financieros nacionales. La SFC debe ganar autoridad jurídica en este ámbito, especialmente para supervisar *holdings* bancarios que actualmente no son regulados. Al mismo tiempo, la definición de partes vinculadas, la definición de un conglomerado y la metodología para el cálculo del capital consolidado deben ser revisadas.

Se recomienda que las autoridades continúen desarrollando las herramientas de medición de riesgos integradas necesarias para el monitoreo de la estructura de riesgo cada vez más compleja de los conglomerados. Mientras que la reciente expansión de los grupos de Colombia en el exterior es positiva para el sistema, requiere de un estrecho monitoreo y de la mejora de las herramientas de gestión de riesgos para medir con mayor precisión las tendencias y los posibles riesgos en el extranjero. La SFC se beneficiaría de la actualización del marco de supervisión para garantizar que los supervisores tengan acceso a toda la información necesaria para evaluar los riesgos entra partes de un conglomerado y su exposición a las nuevas jurisdicciones. Es necesario contar con una guía formal escrita con respecto a la gestión integral del riesgo de los bancos y grupos bancarios. La adopción de un nuevo marco de supervisión daría a la SFC autoridad explícita para adaptar las normas prudenciales al perfil de riesgo de cada banco para ayudar a manejar el riesgo sistémico y mejorar la eficacia de la supervisión basada en el riesgo.

La creciente complejidad de los mercados de capitales de Colombia exige nuevos enfoques para la supervisión regulatoria. La necesidad de una reforma surge no sólo de los nuevos tipos de productos e inversionistas, sino también de la reciente liquidación de Interbolsa, la mayor casa de bolsa del país. Además de los esfuerzos en curso para mejorar el marco de supervisión, podría ser beneficioso revisar el marco de autorregulación actual para lograr una delimitación más clara de las responsabilidades entre los reguladores y las organizaciones de autorregulación.¹⁹ Además, la SFC tiene una autoridad considerable para supervisar al sector de valores, pero podría dar pasos adicionales para mejorar la protección de los derechos de los accionistas minoritarios y de protección de los inversionistas, especialmente para los vehículos de inversión colectivos.

Desarrollo del mercado de capitales

La liquidez de la curva de rendimientos del mercado de bonos del Gobierno desde el corto al largo plazo debe ser mejorada. El mercado de deuda

pública ya está relativamente desarrollado, pero se podrían hacer mejoras en términos de formación de precios y liquidez. Esto apoyaría un mercado de dinero más eficiente para la gestión de la liquidez en el sector financiero y la formación de precios más eficientes en los vencimientos de largo plazo. Las reformas recomendadas incluyen: (i) una política de emisión de bonos de la tesorería más regular; (ii) una revisión de las políticas de reapertura y administración de pasivos para apoyar aún más la liquidez del mercado secundario; (iii) una revisión de las reglas del mercado primario y los operadores primarios para aumentar la competencia.²⁰

Es esencial el desarrollo de un marco institucional y regulatorio para apoyar el financiamiento del mercado de capitales para vivienda y infraestructura, dado que son sectores estratégicos para el desarrollo de Colombia. Las reformas son necesarias en varios frentes: (i) la revisión de las leyes y reglamentos relacionados con la vivienda y la emisión de cédulas hipotecarias; (ii) la mayor utilización del recién establecido “régimen de emisión híbrido” para los inversionistas profesionales, para que se convierta en un canal de acceso mayoritario a la renta fina privada por parte de las empresas privadas, bonos infraestructura, etc;²¹ (iii) la revisión de las regulaciones prudenciales para que los bancos puedan aumentar su capacidad de préstamo para planes de financiamiento de proyectos y proporcionar servicios de garantía, manteniendo a la vez estándares equivalentes a los de los préstamos empresariales; (iv) el desarrollo de la mejora del crédito y planes *take-out* para facilitar la participación de los inversionistas institucionales en el financiamiento de infraestructura;²² y (v) el desarrollo de fondos de infraestructura de alta calidad, incluyendo tanto acciones como bonos, que podrían canalizar inversiones de los fondos de pensiones.

Cambios de política y regulatorios podrían apoyar una base de inversionistas institucionales más diversificada para el financiamiento a largo plazo, en particular el refuerzo del marco regulatorio para la participación de los fondos de pensiones en el financiamiento a largo plazo para la infraestructura. El aumento de la base de inversionistas, especialmente a largo plazo, apoyaría la profundización

de los mercados de capitales. Los inversionistas existentes, tales como los fondos de pensiones, podrían desempeñar un papel más importante en el desarrollo del mercado de capitales, aumentando a la vez las oportunidades para obtener mayores rendimientos dentro de los límites de riesgo aceptables.²³ Las actividades específicas previstas por el Gobierno y apoyadas con la experiencia del Banco Mundial en otros países incluyen:

- i. Una revisión de las regulaciones mínimas de retorno de las pensiones para introducir más competencia y flexibilidad en la composición de sus carteras, incluyendo una mayor exposición al financiamiento de la infraestructura.²⁴
- ii. Una revisión de la regulación sobre las inversiones de los fondos de pensiones para aumentar su capacidad de invertir en activos alternativos, incluyendo la infraestructura.
- iii. Una evaluación de los principales obstáculos que impiden a los fondos de pensiones incrementar su exposición a las inversiones en infraestructura (por ejemplo, la estructura financiera de los proyectos, la capacidad de gestión de riesgos, las economías de escala para los equipos dedicados) y la implementación de programas para abordarlos.
- iv. El desarrollo de directrices para las mejores prácticas en términos de los recursos necesarios y los planes de monitoreo de riesgos para las inversiones en infraestructura por parte de los inversionistas institucionales.

Colombia se beneficiaría de continuar el proceso de eliminación de la doble imposición a los inversionistas extranjeros, así como la revisión de los complejos procedimientos administrativos y de registro para acceder a las divisas y los mercados de valores nacionales. Una mayor presencia de inversionistas extranjeros ayudaría a abordar la naturaleza estructuralmente concentrada del sector financiero de Colombia mediante el aumento de la competencia. También contribuiría a extender los vencimientos, la mejora de la liquidez y el aumento del apetito por instrumentos con un perfil de riesgo más elevado. Los inconvenientes relacionados con los flujos y salidas de capital excesivos

pueden ser manejados mediante el establecimiento de normas más transparentes y sencillas que permitan al Gobierno controlar los flujos cuando sea necesario, reduciendo a la vez las distorsiones en el desarrollo del mercado de capitales.

Deben mejorarse la eficiencia y la competitividad del mercado de rentas vitalicias. Para hacer frente a este desafío, se recomiendan dos tipos de acciones: (i) el desarrollo de opciones para la cobertura del riesgo de salario mínimo y el aumento de la competencia en la industria de rentas vitalicias; y (ii) una estimación del costo actuarial del seguro de invalidez y sobrevivencia para los usuarios del sistema privado de pensiones, para que una estructura competitiva de precios pueda ser introducida para estos servicios.

Apoyar la inclusión financiera

Colombia necesita implementar la estrategia global de inclusión financiera, con un fuerte mecanismo de coordinación interinstitucional. La organización de un marco nacional de políticas para la inclusión financiera con comités de alto nivel y de coordinación técnica y un promotor líder mejoraría la capacidad para diseñar y focalizar las políticas para promover la inclusión financiera responsable. La estrategia debe apoyar los esfuerzos para promover el acceso a y uso de los servicios financieros, con especial atención a las poblaciones marginadas, las PYME y las áreas rurales.

La inclusión se verá favorecida con la promoción de la sostenibilidad de las operaciones del sector financiero en las zonas rurales. Los programas de garantías de crédito, como el Fondo Agropecuario de Garantía (FAG), ofrecen altos niveles de cobertura de los préstamos que podrían estar creando problemas de riesgo moral para los bancos que utilizan las garantías. Para evitar la contaminación de los mercados de crédito rural, el FAG y otros programas de garantía deben ser revisados a la luz del desempeño anterior y las buenas prácticas internacionales. Además, se debe proporcionar la creación de capacidad a las cooperativas de crédito y otras entidades privadas que parecen ser

prometedoras para servir las necesidades de las empresas y familias rurales.

Intervenciones de educación financiera bien diseñadas serán un elemento importante de la promoción de un uso responsable de los servicios financieros. Tras la publicación del Decreto Nacional de Educación Financiera, las escuelas primarias en determinados municipios comenzarán programas piloto de educación financiera en 2014, con una propuesta de expansión en el año siguiente a las escuelas secundarias y el resto del país. Planes de estudio apropiados para la edad, recursos de materiales y la formación del profesorado serán fundamentales para apoyar la comprensión de los fundamentos de las finanzas personales y el uso de productos financieros. Colombia podría aprovechar la experiencia brasileña, que evaluó rigurosamente su programa público de educación financiera con el apoyo de instituciones gubernamentales y representantes de diversas instituciones del sector privado. Para la población adulta, intervenciones más cortas con la transmisión de los mensajes clave (es decir, a través de programas de servicio público, los medios de comunicación y programación de entretenimiento, o las iniciativas en los lugares de trabajo) podrían ser una vía más apropiada para promover los comportamientos financieros deseados. Los esfuerzos para apoyar la aplicación del marco de protección del consumidor financiero de Colombia, en particular las disposiciones relativas a la presentación transparente de los costos, serán un complemento clave para los esfuerzos de educación financiera.

Mejoras legales y reglamentarias adicionales son necesarias para seguir promoviendo el uso regular de los servicios financieros, con énfasis en las vías tecnológicas que faciliten las transacciones. Las autoridades deben seguir apoyando un marco regulatorio propicio para el uso de la banca móvil y otras innovaciones tecnológicas, lo que haría más fácil ampliar los servicios financieros a los pobres, las mujeres y otros grupos desatendidos, particularmente en áreas remotas donde las sucursales no son efectivas en costo. El uso de la tecnología como los teléfonos celulares puede proporcionar un enlace masivo para aumentar

el uso de los servicios bancarios formales, ofreciendo un acceso más barato a los procedimientos más sencillos a grandes segmentos de la población. Los esfuerzos para ampliar los servicios financieros de maneras innovadoras (es decir, a través de corresponsales y canales móviles) ayudarán a acercar estos servicios a los clientes. Por ejemplo, la Ley Pague Digital propuesta en 2014 establecería una licencia para nuevas clases de proveedores de servicios financieros para los pagos, depósitos y ahorros electrónicos que se espera facilite y reduzca los costos de estas transacciones para los consumidores. En la medida que las instituciones financieras colombianas amplíen su alcance y adapten sus productos y requisitos para servir a un mayor número de consumidores, la

demanda y el uso de los clientes deben aumentar igualmente.

La aplicación efectiva de la nueva Ley de Garantías (1676) y la creación de un marco propicio para el factoraje apoyaría el objetivo del Gobierno de facilitar el acceso al crédito para las PYME. La ley fue promulgada en agosto de 2013, seguida en febrero de 2014 por el Decreto 400, que regula el uso de bienes muebles como garantía en las operaciones financieras. Se espera que la nueva ley facilite una ejecución más rápida de las garantías. Adicionalmente definir las regulaciones para apoyar el uso de las facturas electrónicas podría apoyar el uso del factoraje como una fuente de financiamiento para las PYME.

Endnotes

- ¹ En 1995, la tasa de pobreza fue de 49,5 por ciento; en 1999, fue del 57,5 por ciento. Sin embargo, estas cifras deben ser examinadas con cuidado, ya que se calcularon utilizando una metodología anterior de medición de la pobreza que chocaba con las mejoras en el sistema nacional de encuestas de hogares que llevaron a cambios en 2002.
- ² Los esfuerzos del Gobierno han sido ampliamente apoyados por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales a través de una serie de operaciones, incluyendo préstamos, asistencia técnica, trabajo de análisis y diálogo sobre políticas.
- ³ Algunas de las reformas implementadas en los últimos años tienen el objetivo de fortalecer los estándares de capital y liquidez para los bancos y compañías de seguros, en particular para adoptar los estándares de Basilea III. Además, se han adoptado medidas para apoyar el fortalecimiento de las condiciones financieras de los establecimientos de crédito durante períodos de dificultad financiera, incluyendo provisiones anticíclicas.
- ⁴ FMI, *Encuesta de Acceso Financiero* (2012). De acuerdo con la Asociación de Bancos de Colombia (Asobancaria), este número aumenta a 17 por cada 100 000 adultos.
- ⁵ FSAP 2012.
- ⁶ Los conglomerados pueden ser dueños de varias instituciones financieras o filiales. Por ejemplo, uno de los grupos locales más grandes (Aval Group) maneja cuatro bancos (Banco de Bogotá, Banco de Occidente, Banco AV Villas y Banco Popular) y es controlado por un propietario beneficiario final. El Grupo Empresarial Antioqueño (GEA) está compuesto por tres empresas (SURA, Argos y Nutresa) y tiene una compleja estructura de control. Dado que este grupo tiene una participación significativa en Bancolombia, así como instituciones de seguros y pensiones, es difícil para la SFC monitorear las relaciones horizontales entre estas instituciones financieras. Grupo Bolívar ha dividido su control en varias empresas controladoras, cada una a cargo de un negocio financiero diferente (bancario, seguros y fondos de pensiones).
- ⁷ Superintendencia Financiera de Colombia, *Informe Trimestral de Cuentas Nacionales de la SFC, Actualidad del Sistema Financiero Colombiano*, diciembre de 2013.
- ⁸ AFP Protección, pertenece al Grupo Antioqueño (37 por ciento de los activos de pensiones), AFP Porvenir pertenece al Grupo Aval (44 por ciento), AFP Colfondos pertenece al Grupo Scotiabank (14 por ciento) y AFP Old Mutual Skandia pertenece al Grupo Old Mutual (Reino Unido) (5 por ciento).

Desafío para el desarrollo	Opción de política recomendada	Instituciones	Línea de tiempo
Mejorar la supervisión del sector financiero	Repensar la estructura de la SFC y fortalecer la independencia del superintendente.	SFC, MHCP	cp
	Fortalecer la supervisión consolidada mediante (i) la provisión de autoridad legal a la SFC para supervisar a las empresas controladoras (<i>holding companies</i>) bancarias que actualmente no son reguladas y (ii) la redefinición de los conceptos de partes y conglomerados relacionados.	SFC, MHCP	cp
	Adoptar una mejor regulación de adecuación de capital adaptada a las recomendaciones de Basilea III.	SFC, MHCP	cp
	Desarrollar las herramientas integradas de medición de riesgos necesarias para monitorear la estructura de riesgo cada vez más compleja de los conglomerados.	SFC, MHCP	mp
	Mejorar el marco de supervisión de los mercados de capitales.	SFC, MHCP	cp
Desarrollar los mercados de capitales	Mejorar la liquidez de la curva de rendimientos del mercado de bonos del Gobierno desde el corto al largo plazo.	MHCP	mp
	Apoyar el desarrollo de un marco institucional y regulatorio que promueva el financiamiento para la vivienda y la infraestructura a través de los mercados de capitales.	MHCP	cp
	Desarrollar los cambios de política y regulatorios para apoyar una base de inversionistas institucionales más diversificada para el financiamiento a largo plazo.	MHCP	cp
	Continuar el proceso de eliminación gradual de la doble imposición a los inversionistas extranjeros, así como los complejos procedimientos administrativos y de registro para acceder a las divisas y los mercados de valores nacionales.	MHCP	mp
	Promover el desarrollo de opciones para la cobertura del riesgo de salario mínimo y aumentar la competencia en la industria de rentas vitalicias.	SFC, MHCP	mp
	Implementar una estrategia integral de inclusión financiera, incluyendo acciones de educación financiera.	MHCP	cp
Apoyar la inclusión financiera	Promover la sostenibilidad de las operaciones del sector financiero en las zonas rurales.	MHCP, SFC	mp
	Apoyar un marco regulatorio propicio para el uso de la banca móvil y otras innovaciones tecnológicas, incluyendo la propuesta de Ley Pague Digital, que establece una nueva categoría de licencia para emitir pagos y depósitos electrónicos.	MHCP	mp
	Desarrollar una plataforma para apoyar el uso del factoraje como una fuente de financiamiento para las PYME	MHCP	mp

Nota: cp = corto plazo; mp = mediano plazo.

⁹ Otros países latinoamericanos emergentes cuentan con una proporción regional más grande de la industria, incluyendo a Brasil (79 por ciento), México (4 por ciento) y Perú (4 por ciento).

¹⁰ El LAVCA *Scorecard* mide 13 dimensiones que afectan el desarrollo del capital privado y el capital de riesgo.

¹¹ De acuerdo con el reporte de inclusión financiera de la SFC de 2013, se registró un aumento signifi-

cativo en el uso de la banca móvil e internet, con una tasa de crecimiento del número de transacciones de 870% y 94%, respectivamente, durante el período 2009–2013.

¹² La recolección de recursos de más de 10 individuos sin contar con una licencia podría considerarse una intermediación financiera ilícita.

¹³ Los mandatos de la SFC son preservar la estabilidad, la seguridad y la confianza del sistema fi-

- nanciero; organizar y desarrollar los mercados de capitales de Colombia; proteger a los inversionistas, depositantes y tenedores de pólizas de seguros; y asegurar la protección de los consumidores de servicios financieros. Recientemente, se le dio a la SFC la responsabilidad de la supervisión de las agencias de salud pública (EPS).
- ¹⁴ Por ejemplo, la SFC es responsable de la supervisión del sistema de pagos, un mandato típicamente asignado a los bancos centrales, así como de la supervisión de los proveedores de seguros de salud.
- ¹⁵ Incluyendo US\$26 000 millones de dólares de inversiones previstas en un ambicioso programa de concesiones viales (4G).
- ¹⁶ Véase Banco Mundial, *Capacidades Financieras en Colombia: resultados de la encuesta nacional sobre comportamientos, actitudes y conocimientos financieros* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2013).
- ¹⁷ Asobancaria, *Informe Semestral de Inclusión Financiera, cifras a junio 2013* (s. l.: Asobancaria, 2013), consultado septiembre 18, 2014, <http://www.microfinancegateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-reporte-semestral-de-inclusion-financiera-cifras-a-junio-de-2013-11-2013.pdf>.
- ¹⁸ En 2012, el volumen del factoraje total de Colombia estaba en 4500 millones EUR, mientras que Brasil alcanzó 43 600 millones EUR, México, 26 100 millones EUR y Chile 24 000 millones EUR.
- ¹⁹ Tendría que llevarse a cabo una evaluación de las fortalezas y debilidades del modelo actual para determinar si el modelo OAR existente es adecuado siete años después de su inceptión. El equipo del Banco Mundial está apoyando esta evaluación. Se están realizando recomendaciones teniendo en cuenta el marco de supervisión actual existente, pero tendría que ser revisado si las responsabilidades de la SFC fueran a cambiar.
- ²⁰ El equipo del Banco Mundial está apoyando al MHCP a reforzar su estrategia de mercado de la deuda pública a lo largo de estas líneas.
- ²¹ Esto está en línea con los regímenes profesionales de emisión desarrollados en los Estados Unidos (por ejemplo, 144A), la Unión Europea y varias economías emergentes avanzadas, que ahora representan la mayor parte del mercado de renta fija.
- ²² El FDN está desarrollando estos instrumentos y se espera que sea uno de sus principales proveedores.
- ²³ La demanda de los fondos de pensiones es un factor esencial para dar forma a la oferta de instrumentos en el mercado de capitales, pero sus carteras son relativamente conservadoras y sujetas a normas mínimas de retorno basado en el promedio de la industria, lo que alienta el comportamiento “de rebaño”.
- ²⁴ Con el apoyo del Banco Mundial, las autoridades están trabajando en la reforma de la industria de pensiones privadas mejorando el entorno propicio para la diversificación de las inversiones, la revisión de los esquemas de retornos mínimos y otras áreas para el fortalecimiento de la industria de pensiones en Colombia.

CAPÍTULO 10

La urgente agenda de innovación — Gobernanza, conocimiento y empresas



Mensajes principales

La innovación —la adopción de nuevas técnicas de producción y la introducción de nuevos productos— es la mejor defensa contra la competencia extranjera y la apreciación del tipo de cambio impulsada por las materias primas que son especialmente difíciles para el sector de las PYME.¹ La innovación es también esencial para sacar ventaja de los nuevos mercados abiertos por los tratados de libre comercio (TLC) y para la reactivación del sector agrícola, donde el estancamiento de la productividad se ha convertido en un tema político delicado. Colombia tiene una ventana de oportunidad, creada por un entorno macroeconómico fuerte, una mayor integración con la economía global y el auge de las materias primas, que ofrece los recursos para su importante proyecto de desarrollo. Sin embargo, enfrenta debilidades importantes en su política de innovación que amenazan con socavar esta oportunidad; estas debilidades requieren cambios sustanciales y urgentes de política. Para aprovechar la oportunidad, la agenda de innovación debe convertirse en una prioridad para el país.² Esta nota de política formula recomendaciones de política relativas a la gobernanza del Sistema Nacional de Innovación, el financiamiento de la innovación, la modernización de la demanda (es decir, empresas) y la demanda para la innovación (por ejemplo, centros de educación).

Los componentes públicos y de gobernanza del Sistema Nacional de Innovación (SNI) requieren reformas gestionadas al más alto nivel, y las instituciones existentes tienen que especializarse, ser técnicamente más fuertes y dejar de competir entre sí. Abordar las bien conocidas fallas de mercado que caracterizan a la innovación implican un importante papel del Gobierno. La coordinación entre los actores del sistema de innovación de Colombia se ha visto obstaculizada por la debilidad de la capacidad institucional de los organismos y la competencia entre ellos. Aunque se ha avanzado con la creación en 2013 de un Comité Técnico Mixto de coordinación, un gran número de programas sigue estando fragmentado y es redundante.³ Del mismo modo, los servicios de investigación y extensión agrícola necesitan modernizarse. A nivel de la supervisión, la superposición de las normas legales no deja claro quién está a cargo de ciertos aspectos del sistema y por lo tanto quién debe liderar los esfuerzos de reforma en esas áreas.⁴ Colombia necesita repensar su SNI con un ojo hacia la definición clara de las funciones y el desarrollo de un plan multi-década para el fortalecimiento institucional. El éxito requerirá un fuerte liderazgo a nivel presidencial.

La entrada en operación de las regalías ofrece nuevos recursos para la innovación, pero se necesita una estrategia para aminorar el riesgo de una mala asignación de recursos debido a una baja capacidad en los niveles subnacionales. Ha comenzado a implementarse una idea prometedora —una serie de módulos casi directos-del-estante (*off-the-shelf*)— para iniciativas nacionales exitosas en áreas como la educación de las ciencias en las escuelas secundarias, la asistencia tecnológica o la extensión agraria. Sin embargo, la estrategia *bottom-up* actual de abajo hacia arriba para asignación de regalías está desligada de una estrategia nacional de apoyo a la innovación.

Un enfoque clave en la modernización de las empresas y granjas rezagadas es crucial, ya que son los principales generadores de innovación y productividad. El crecimiento está impulsado por las empresas y granjas, y estas deben estar en el centro de las discusiones sobre la innovación y las reformas del SNI. Estudios recientes sugieren que las empresas colombianas están sustancialmente rezagadas en la calidad de su gestión y la preparación para la innovación. Además, la productividad en el sector agrícola, donde vive el 60 por ciento de los pobres, no ha seguido el ritmo de crecimiento global del país.

La mejora de la calidad del capital humano y la oferta de conocimiento es esencial. Los estudios muestran que la educación de baja calidad es uno de los factores que contribuyen a la baja productividad y el crecimiento económico lento en Latinoamérica, incluyendo Colombia. Desde los débiles fundamentos en matemáticas y ciencias, tal como se reflejan en las puntuaciones de los últimos PISA, hasta la baja matrícula universitaria y el pequeño número de graduados de doctorado en ingeniería y ciencia relevantes para la investigación, el país debe mejorar la calidad y la pertinencia de su oferta educativa.

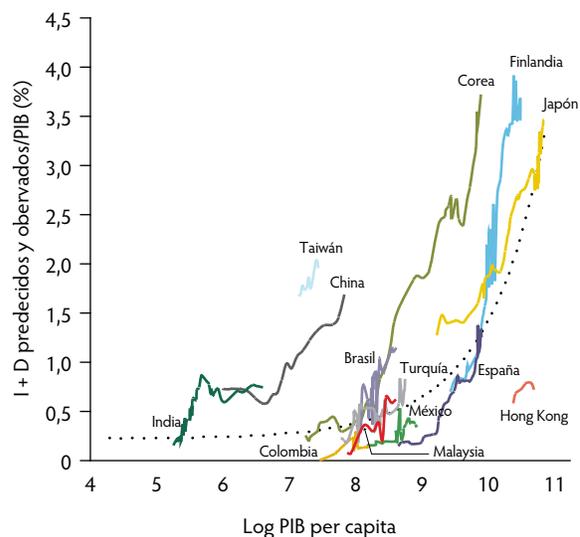
El monitoreo y la evaluación (MyE) tiene que convertirse en un elemento central de todos los programas de gobierno. Los principales programas de capacitación de los trabajadores, la investigación por parte del Gobierno y el apoyo a las empresas carecen de la documentación más rudimentaria sobre su efectividad. La incorporación del MyE en todas las esferas del Gobierno obligaría a la priorización, ayudaría en la consolidación y la poda de programas relacionados con la innovación y conduciría a una mejor focalización.

Antecedentes y Contexto

El pobre rendimiento del crecimiento en Colombia se explica en gran medida por una productividad mediocre, asociada a bajos niveles de innovación. La mitad del crecimiento de Colombia se debe a mejoras en la productividad, una gran fracción de las cuales provienen de la innovación. El crecimiento de la ptf ha promediado un bajo 0,5 por ciento en los últimos 60 años, subiendo a 1 por ciento entre 2003 y 2010 —una tasa que todavía es lenta incluso para los estándares de LAC (por ejemplo, compárese con el 2 por ciento de crecimiento de la ptf de Chile después de las reformas). Un número extremadamente grande de las empresas colombianas está demasiado lejos de la frontera para responder de manera proactiva a la creciente presión de la competencia externa. Con un 0,18 por ciento en 2011, el gasto en investigación y desarrollo (I+D) como porcentaje del PIB nacional es más o menos la mitad de la tasa esperada para un país en el nivel de desarrollo de Colombia (la línea punteada en la figura 10.1). Otros países abundantes en recursos, como Canadá y Australia invierten aproximadamente el 2 por ciento del PIB en I+D, Sudáfrica un 0,93 por ciento y Malasia un 0,63 por ciento. Para Colombia, la disminución de la I+D desde el 0,25 por ciento a finales de la década de los noventa se explica en su totalidad por el colapso en el sector de la I+D privados —desde un pico de 12 por ciento en 1997 a menos del 0,04 por ciento en 2006-2010. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Innovación iv* (2007-2008), sólo el 11,8 por ciento de las empresas colombianas con más de 10 trabajadores innovaron en productos o procesos, comparado con el 30 por ciento en promedio para los países en su mismo nivel de desarrollo.

El conflicto reduce la productividad debido a que las estrategias para enfrentarlo son adversas al riesgo e impactan las opciones productivas. Una consecuencia del conflicto que a menudo es pasada por alto es su efecto sobre las opciones productivas, debido a los mayores riesgos para las inversiones en actividades productivas. Esto es especialmente

FIGURA 10-1: Desempeño deficiente de la I+D de Colombia



Fuente: Goñi, Edwin y Maloney, William. Why Don't Poor Countries do R&D. World Bank Working Paper.

fuerte en la agricultura. Un estudio reciente muestra que los agricultores que viven en zonas amenazadas por los combatientes armados tienden a favorecer los cultivos de crecimiento rápido, que permiten rendimientos a corto plazo, o convierten las tierras de cultivo en pastizales para el ganado, un producto móvil que puede liquidarse rápidamente (Arias et al., 2013).⁵ En este contexto riesgoso, los agricultores prefieren evitar el café, el cacao, el caucho, árboles frutales u otros cultivos permanentes, que requieren inversiones que tardan más en producir rendimientos y son más difíciles de liquidar en el corto plazo, incluso cuando pudieran ser más rentables en el largo plazo. Esta estrategia de minimización de riesgo dificulta la rentabilidad y genera una asignación ineficiente de los recursos.⁶

Tres pilares principales apoyan a los sistemas nacionales de innovación (SNI) en general y al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia en particular, cada uno de los cuales será analizado por separado (figura 10.2). En primer lugar, el sistema de gobernanza incluye a instituciones que comparten

FIGURA 10-2: Esquema del Sistema Nacional de Innovación



Fuente: Maloney, 2014.

responsabilidades para la definición de las políticas y programas para promover la innovación, las normas y los mecanismos para su coordinación y el contexto general que da forma a los incentivos para la acumulación y la reasignación del capital físico y del conocimiento que promueve el crecimiento de la productividad. En segundo lugar, en el lado de la demanda, las empresas y los empresarios son la pieza central de los SNI; si carecen de la capacidad o si los contextos competitivos y comerciales ofrecen pocos incentivos para innovar, entonces no puede haber crecimiento de la productividad. Por último, pero no menos importante, en el lado de la oferta, la innovación requiere fuentes de ideas y capital humano de calidad a través de un espectro que sea relevante para las necesidades de las empresas y granjas.

Las distorsiones que influyen en los incentivos para la asignación de los insumos pueden tener efectos considerables para la productividad global en toda la economía. Mediante la comparación de China y la India con Estados Unidos, Hsieh y Klenow (2009) muestran que estas distorsiones, externas a la empresa, representan entre el 30 y el 60 por ciento de las brechas de productividad entre estos

países.⁷ Los factores habituales que afectan a la acumulación de capital físico, como los capturados por los reportes *Doing Business* (DB),⁸ también son relevantes para la acumulación de capital de conocimiento. Además de los factores medidos por los indicadores DB, los regímenes de propiedad intelectual, las condiciones de financiamiento para las empresas en sus fases iniciales y las rigideces del mercado de factores son de especial importancia para la innovación y la productividad.

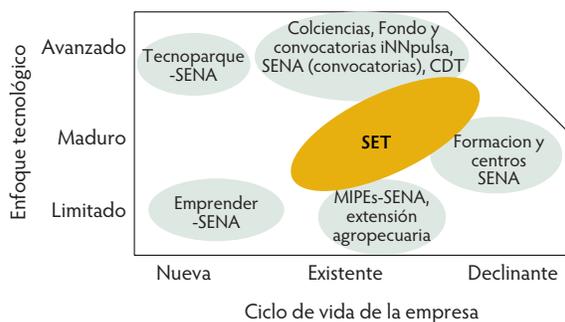
La calidad de la educación importa. Un estudio del Banco Mundial sobre la educación y las habilidades para el siglo xxi en LAC (2009–2011) concluye que la incapacidad de Latinoamérica de aumentar el contenido de habilidades de su fuerza laboral para la nueva economía puede estar relacionada con la baja calidad educativa y entornos empresariales desfavorables. El análisis muestra que la educación juega un papel importante en la adquisición de habilidades; más educación permite a las personas participar en las ocupaciones con mayor contenido de habilidades; y una educación de mejor calidad probablemente permitiría que la región avance hacia mejores empleos, con un alto contenido de habilidades para la nueva economía.⁹

Desafíos

La gobernanza del Sistema Nacional de Innovación de Colombia

El sistema de gobernanza que apoya a la innovación en Colombia se caracteriza por la fragmentación, la duplicación y la falta de especialización. La creación de empresas innovadoras implica un largo proceso para elevar la capacidad de las empresas existentes y nuevas y cultivar con el tiempo su demanda de innovación y su habilidad para absorber tecnologías. Hasta la fecha, Colombia no tiene un sistema integrado y coherente de mecanismos de apoyo que estimulen el aumento de la productividad y la sofisticación de las empresas en el tiempo, haciéndolas más capaces de utilizar y generar conocimientos generadores de mejores resultados. La figura 10.3 muestra que muchos elementos diferentes del sistema de apoyo están dispersos entre diferentes entidades, con superposiciones sustanciales y duplicación de programas. El Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA), por ejemplo, opera tanto la ayuda para la instalación básica de nuevas empresas como los parques tecnológicos avanzados (tecnoparques). Tanto Colciencias como Innpulsa están a cargo del soporte a las empresas más sofisticadas y innovadoras. De hecho, Colombia tiene al menos 56 programas diferentes para apoyar mejoras en las empresas

FIGURA 10-3: Sistemas de apoyo a las empresas a través de su ciclo de vida y nivel de sofisticación



Fuente: Misión Banco Mundial, mayo de 2012.

Nota: set = Sistema de Extensión Tecnológica.

existentes, que se distribuyen a través de múltiples agencias que a menudo se duplican y cuentan con fondos insuficientes. La reciente revisión realizada por el Comité Técnico Mixto¹⁰ muestra que muchos de estos programas son pequeños y tienen fondos insuficientes; el 90 por ciento de los programas controlan sólo el 20 por ciento de los recursos totales.

La mayoría de los programas que apoyan la innovación carecen de una estrategia de evaluación sólida, haciendo difícil justificar su expansión, mejoras o eliminación. Los programas que apoyan la innovación son numerosos, y muchos son muy pequeños, con un número excesivo de lanzamiento de “pilotos”. Más crítico aún, la mayoría de los programas carecen de un marco de evaluación rigurosa. En la práctica, la evaluación es una preocupación que surge *a posteriori*, lo que hace que sea difícil evaluar con rigor la eficacia y la eficiencia de estos programas. Por esta razón, los responsables de alto nivel de las políticas se encuentran en una posición difícil cuando tienen que decidir sobre la expansión, la reforma o la eliminación de un programa.

La falta de capacidad de los gobiernos subnacionales reduce la efectividad de los fondos de regalías dedicados a la innovación. El 10 por ciento de los COP\$9000 millones de los fondos generados por las regalías, o alrededor de US\$500 millones, se destinan a la innovación, la ciencia y la tecnología. Las limitaciones de capacidad de las administraciones locales pueden afectar la formulación de proyectos y la ejecución efectiva de los gastos. Los fondos solicitados por los gobiernos locales apuntan a la falta de estrategias de innovación regionales adecuadas que equilibren las dos actividades para mejorar las habilidades (lado de la oferta) y las capacidades de las empresas para utilizar eficazmente estas habilidades para innovar (lado de la demanda).

Desafíos a la acumulación y la asignación de factores

Existe un amplio margen para mejorar el entorno empresarial en Colombia. Si bien se ha logrado un progreso importante en los indicadores de *Doing Business*,¹¹ Colombia aún está detrás del mejor lugar

TABLA 10-1: Ranking en la medición de Hacer Negocios (Doing Business Report, 2014)

	Facilidad de hacer negocios	Iniciar un negocio	Lidiar con permisos de construcción	Recibir electricidad	Registro de la propiedad	Obtención de crédito	Protección a los inversionistas	Pago de impuestos	Comercio transfronterizo	Cumplimiento de Contratos	Resolver la insolvencia
Colombia	43	79	24	101	53	73	6	104	94	155	25
Argentina	126	164	181	80	138	73	98	153	129	57	97
Brasil	116	123	130	14	107	109	80	159	124	121	135
Chile	34	22	101	43	55	55	34	38	40	64	102
México	53	48	40	133	150	42	68	118	59	71	26
Perú	42	63	117	79	22	28	16	73	55	105	110

Fuente: Banco Mundial.

de desempeño regional (es decir, Chile) y aún más atrás en comparación con los países de la OCDE (tabla 10.1).

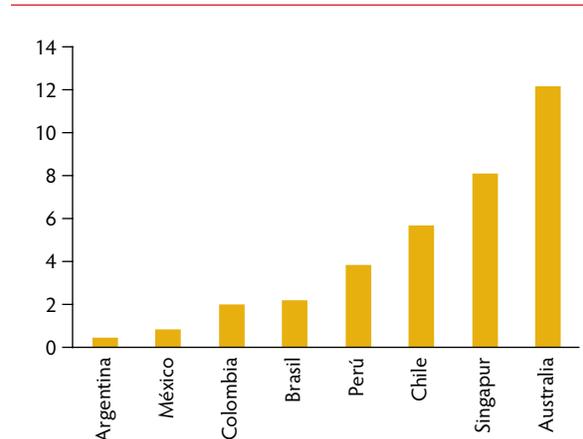
Las regulaciones e incentivos para la entrada de empresas jóvenes y dinámicas a nivel subnacional son particularmente importantes. Trabajos recientes han demostrado que la gran mayoría de los empleos y del crecimiento del ingreso en Colombia son generados por el 10 por ciento más alto de las empresas jóvenes.¹² La necesidad de facilitar la entrada, el apoyo y, en caso necesario, permitir la salida de estas empresas es por lo tanto crucial.

Existen grandes diferencias en cuanto a las barreras de entrada entre lugares como Armenia, Santa Marta o Pereira, donde la creación de un nuevo negocio no toma más de un par de días y lugares como Dosquebradas, Tunja o Valledupar, donde la misma operación toma más de 20 (figura 10.4).¹³

La falta de un sistema desarrollado para apoyar el financiamiento inicial reduce las oportunidades de entrada, especialmente para las jóvenes empresas innovadoras. A medida que avanzan de la fase de prueba de concepto a su establecimiento y quizás a ser listadas públicamente, las empresas

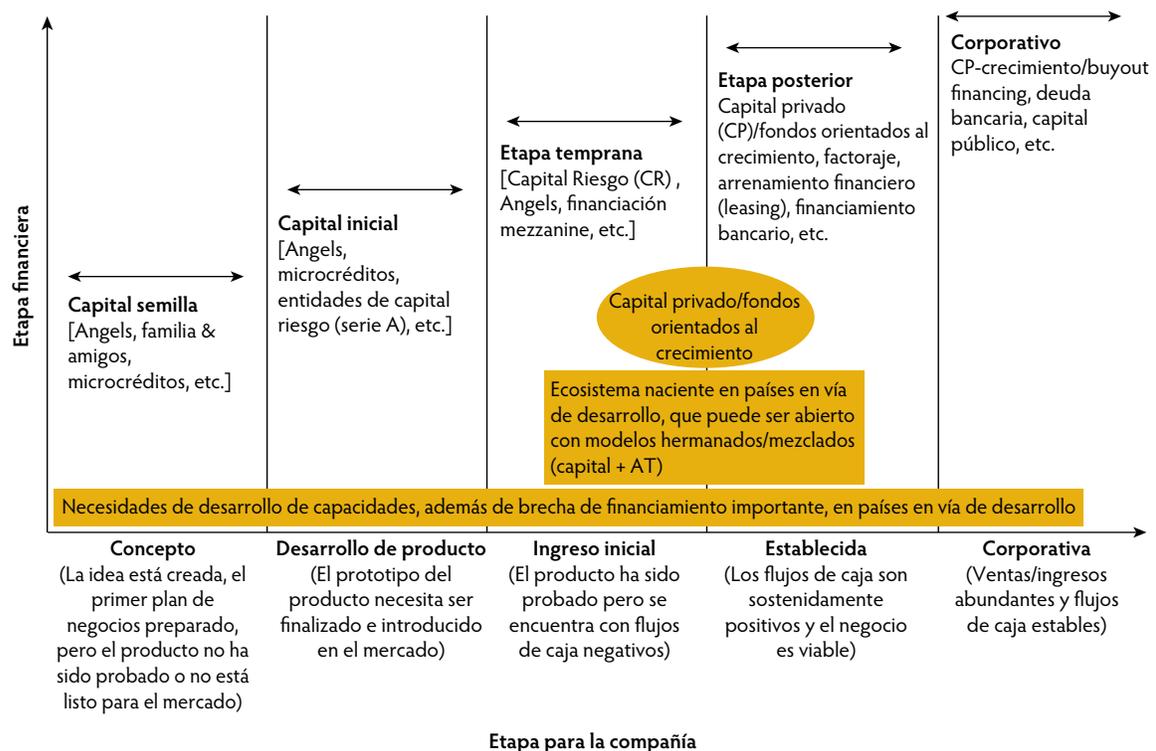
FIGURA 10-4: Diferencias entre las ciudades en Colombia

Fuente: Doing Business in Colombia (2013).

FIGURA 10-5: Densidad de nuevos negocios, 2012

Fuente: Entrepreneurship Snapshot, Banco Mundial (2012)

FIGURA 10-6: Ciclo de financiamiento de una empresa nueva



Fuente: Autores con base en varias fuentes de investigación.

innovadoras requieren un espectro de distintas fuentes de financiamiento de diferentes características (figura 10.6). Colombia tiene representación en la mayoría de las fases del ciclo de vida, pero esta es realmente pequeña (figura 10.7).¹⁴ Para las nuevas empresas innovadoras de Colombia, los programas impulsados por el mercado con capital de riesgo/capital privado (CR/CP) siguen siendo pequeños en relación con el tamaño del mercado: 0,16 por ciento del PIB, frente a Brasil con un 0,27 por ciento o los Estados Unidos y el Reino Unido, con cerca de 1 por ciento. Los programas del Gobierno relacionados con la innovación que buscan aminorar las fallas del mercado y proporcionar financiamiento a través del ciclo de vida de la innovación (puesta en marcha, capital de riesgo, etc.) son deficientes en su cobertura, fragmentados y mal coordinados.

El régimen de propiedad intelectual requiere fortalecerse y adaptarse a las necesidades del ecosistema emprendedor de Colombia y específicamente

a las PYME. Un régimen de propiedad intelectual (PI) eficaz desempeña un papel importante para fomentar la innovación de diversas formas. Fomenta la innovación tecnológica a través de patentes, la innovación empresarial a través del registro de marcas comerciales, la innovación de software a través de los derechos de autor, e incluso más tipos “indígenas” de innovación a través de indicaciones geográficas. Colombia ha mejorado su régimen de PI y trató de hacerlo más eficiente y eficaz, pero aún quedan importantes desafíos por delante. En primer lugar, brindarle poderes judiciales a las oficinas de PI en 2012 fue un paso importante hacia adelante en la mejora de la eficiencia de los litigios de PI; sin embargo, todavía es necesario mejorar la calidad de las examinaciones de PI y reducir los retrasos. En segundo lugar, la base de usuarios del sistema de PI fuera de Bogotá es muy limitada y se ve obstaculizada por la ausencia de servicios regionales de PI. En tercer lugar, la disponibilidad de información para las empresas ha mejorado (es decir, se encuentra *online*), pero la mayoría de las

FIGURA 10-7: Mapa de los fondos de inversión para PYME colombianas



Fuente: LAC SME PE/TA Fund pre-feasibility study (Banco Mundial).

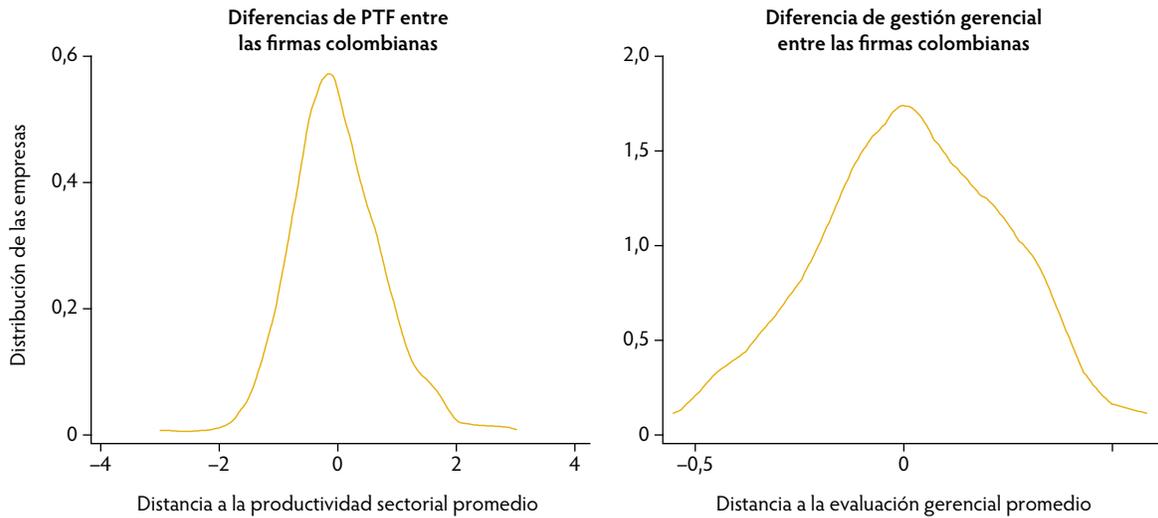
empresas colombianas, especialmente las PYME, todavía tienen conocimiento y capacidades muy limitados para tomar ventaja del sistema de PI. Por último, el sistema está por ahora enfocado específicamente en las patentes, que pueden no ser los instrumentos más importantes para las PYME colombianas.¹⁵

Desafíos del lado de la demanda

Las empresas son muy heterogéneas y sus necesidades son diferentes. En Colombia, las empresas más importantes son 400 por ciento más productivas que las rezagadas. Existen diferencias del mismo orden de magnitud en términos de capacidad de gestión, lo que limita la capacidad de las empresas para conseguir fondos, sobre todo en etapas tempranas (figura 10.8).¹⁶ Deben existir instrumentos de apoyo a la innovación adaptados a grupos específicos de empresas y evitar cuidadosamente la tentación de una “talla única para todos”.

La débil calidad de gestión de las empresas genera una baja “capacidad de absorción” tecnológica. Una encuesta reciente de London School

of Economics (Encuesta sobre Gestión de las Empresas a nivel Mundial), emprendida conjuntamente por el Banco Mundial y DNP, reveló que las empresas colombianas están entre las que tienen una peor calidad de gestión medida hasta la fecha (figura 10.9). Esto se traduce en poca capacidad para identificar y adaptar las nuevas tecnologías, poca planificación a largo plazo y políticas pobres de recursos humanos. De hecho, el cuartil superior de las empresas colombianas muestra un desempeño cercano al del cuartil inferior de las empresas estadounidenses en términos de puntuación gerencial.¹⁷ Por otra parte, los directivos colombianos no son conscientes de su pobre desempeño gerencial —la brecha entre “rendimiento percibido” y “rendimiento real” es más grande en Colombia. Un estudio reciente de Bain Consulting sobre las prácticas empresariales encontró que sólo el 37 por ciento de las empresas colombianas comparan sus actividades con las mejores prácticas, muy por debajo del 83 por ciento de la muestra global. Del mismo modo, sólo el 37 por ciento de las empresas colombianas emprendió prácticas para la gestión del conocimiento, mientras que el promedio mundial fue de 62 por ciento.

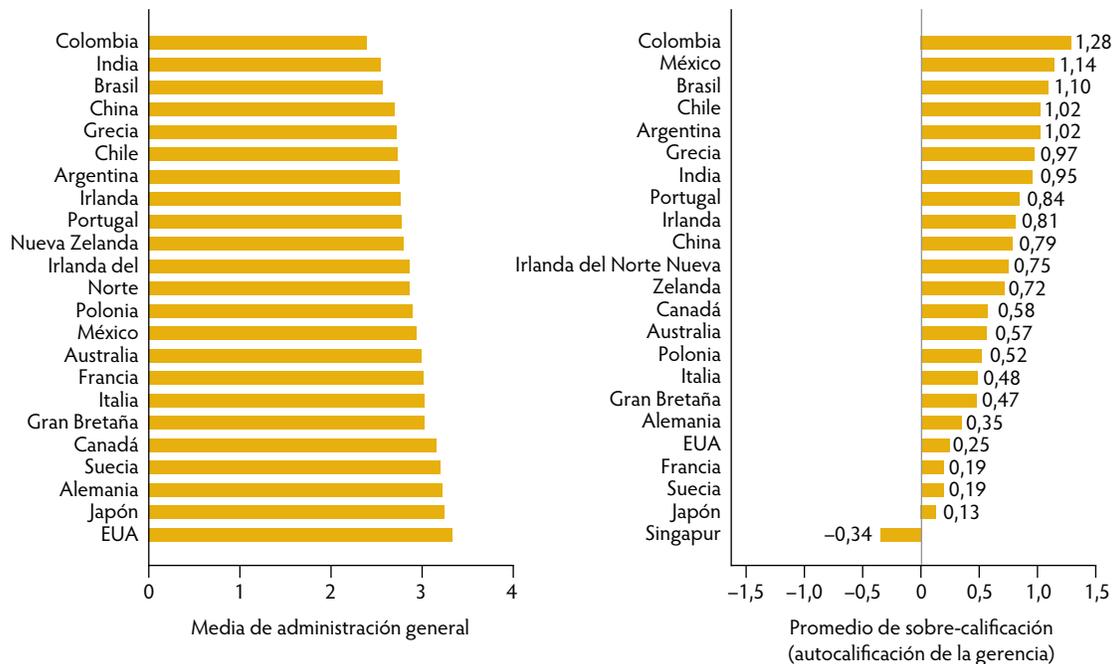
FIGURA 10-8: Diferencias de productividad y empresariales en Colombia

Fuente: Enterprise Survey Data 2010 (World Bank).

Desafíos para el suministro de habilidades y conocimientos

Colombia necesita mejorar la calidad de su sistema educativo para proporcionar las habilidades y

conocimientos requeridos para los puestos de trabajo de la nueva economía. En los niveles primario y secundario de la educación, Colombia sigue teniendo un desempeño inferior en matemáticas y ciencias. En los más recientes resultados de PISA

FIGURA 10-9: Calidad gerencial en Colombia

Fuente: DNP/Banco Mundial sobre la base de la Encuesta Mundial de Gestión (World Management Survey).

2012, Colombia obtuvo una calificación significativamente menor al promedio de la OCDE, así como por debajo de todos los demás países latinoamericanos de ingresos medios que participan en PISA (Chile, Costa Rica, México y Brasil), con una sola excepción (Perú). Estos resultados sugieren que Colombia no está produciendo estudiantes con suficientes habilidades para el siglo xxi, tales como habilidades cognitivas y socio-emocionales de alto nivel (que incluyen la creatividad, el pensamiento crítico, la iniciativa empresarial, etc.).¹⁸

La pertinencia y la calidad de la educación técnica no es suficiente para responder a la demanda de las empresas colombianas. El sistema de educación técnica (SENA) absorbe enormes recursos y sin embargo recibe críticas mixtas del sector privado en cuanto a relevancia y calidad. Además, el plan de estudios no está cumpliendo con las demandas del sector privado, en particular con respecto a las habilidades propias para el siglo xxi. Los estudios existentes sugieren poco o ningún impacto de la educación técnica del SENA en las ganancias, y el análisis de costo-beneficio sugiere que la formación del SENA es la menos rentable, por debajo de otras instituciones públicas y privadas.¹⁹ Además, parece existir una ausencia de datos recopilados sistemáticamente para realizar una cuidadosa evaluación de los distintos programas. Por ejemplo, faltan datos sobre el desempeño de sus egresados.

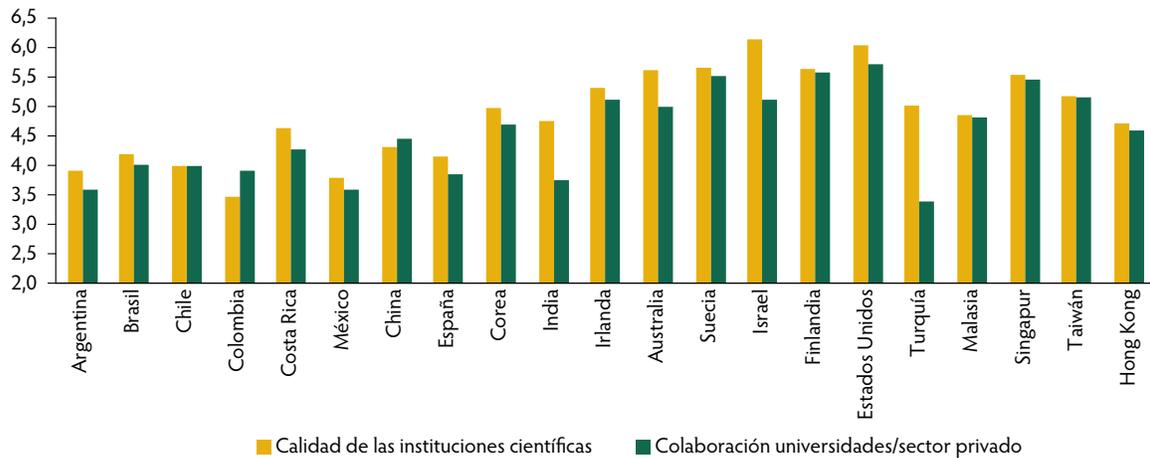
Colombia se enfrenta a una grave escasez de capital humano calificado en los niveles educativos más altos. Los desafíos de incrementar la matrícula en la educación superior (a través de todo el país y de todos los niveles socioeconómicos) y atraer y retener el mejor talento contribuyen a la deficiencia en el suministro de capital humano avanzado. La pirámide habitual de habilidades que muestra un gran número de técnicos y relativamente pocos graduados universitarios está invertida en Colombia, con el 65 por ciento de los estudiantes de educación superior matriculados en la universidad y el 35 por ciento en los programas técnicos. Aunque muestra una cantidad superior a la media en el número de ingenieros,

Colombia está por debajo de la media en el número de doctorados en los campos de ciencia y tecnología. En el entrenamiento técnico de nivel superior, hay una escasez de proveedores del sector privado que podrían atender mejor las necesidades de la industria.

Pocos programas e instituciones académicos están acreditados como de alta calidad por el sistema nacional de aseguramiento de la calidad educativa. Hacer obligatorio el Registro de los Programas de Calidad (Registro de Calidad) representa un paso enorme y positivo en el control de la calidad. Sin embargo, la acreditación como de alta calidad cubre sólo alrededor del 22 por ciento de los programas y el 10 por ciento de las instituciones. Por otra parte, sólo el 14 por ciento del personal educativo en Colombia tiene doctorados, comparado con el 40 por ciento en la región, lo que sugiere un tema más profundo de la calidad total en el sistema. Además, con la información del Observatorio Laboral para la Educación sobre la inserción laboral de los graduados de educación superior y los resultados Saber Pro, se podría hacer más hincapié en el proceso de acreditación con respecto a sus resultados.

Las universidades y centros de investigación están débilmente conectados a la demanda del sector privado. En Colombia, la colaboración entre las instituciones de educación superior y el sector privado se compara desfavorablemente con sus similares y los países de la OCDE, lo que probablemente refleja una baja opinión de la calidad de las instituciones científicas (figura 10.11). Por el lado de la investigación, Colombia cuenta con más de 300 centros tecnológicos, de los cuales sólo el 40 por ciento fueron evaluados con un desempeño razonablemente bueno.²⁰ Colombia produce 9,3 artículos en revistas científicas y técnicas por cada millón de habitantes, en comparación con un promedio de 21 para Latinoamérica y 590 para la mayoría de los países desarrollados. Por otra parte, el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (OCYT) informa que la investigación está altamente concentrada en las humanidades y ciencias sociales, representando casi la mitad de las

FIGURA 10-10: Opinión del sector privado sobre la calidad de la investigación científica y grado de colaboración con las universidades



Fuente: Foro Económico Mundial, 2013–2014 Global Competitiveness Report (2013 data).

publicaciones indexadas. Se necesita más claridad en los resultados de investigación, junto con la alineación de los incentivos financieros para asegurar la calidad y relevancia para el sector privado.

El sistema de investigación y extensión agrícola tiene la necesidad de una profunda modernización. Colombia tiene una larga historia de programas de extensión, pero es una historia de inconsistencia de políticas a través del tiempo y una atención inadecuada a la investigación y al mantenimiento del capital humano de los agentes (Perry 2012, Perfetti et al., 2009). A pesar de los vastos recursos de tierra del país y la importancia de la prosperidad rural para el logro de la paz, Perry afirma: “Hoy en día, no existe un sistema nacional de extensión ni de asistencia técnica en Colombia y las reformas en las últimas dos décadas parecen haber dejado agotado y desarticulado cualquier sistema que hubiese existido”. En términos de cobertura, los institutos de agricultura están a menudo involucrados en la investigación, lo que no se traduce en la difusión de tecnología (Scott, 2005). Adicionalmente, para vastas zonas del país, existe poco en el sentido de una investigación agrícola sólida que dirija a los agricultores de cualquier tamaño hacia cultivos lucrativos, quizás para la exportación, adecuados a sus ecosistemas.

Recomendaciones De Política

Recomendaciones para mejorar la gobernanza del SNI

Establecer un órgano de coordinación de nivel presidencial. Un órgano de coordinación al más alto nivel es necesario para aplicar las recomendaciones aquí sugeridas y participar en la supervisión continua del sistema y la planificación a largo plazo. Esto proporcionaría una fuerte señal de la voluntad política para impulsar la “locomotora de la innovación”. Podría decirse que el órgano de coordinación deberá ser un enérgico Consejo Nacional de Competitividad e Innovación liderado por el presidente de la nación, con la participación de los ministros pertinentes y estructurado por la Alta Consejería para la Competitividad y la Innovación. El consejo debe incluir académicos, funcionarios públicos y figuras del sector privado de peso nacional que se aplicarían activamente al desarrollo de una visión a largo plazo, la realización de estudios intachables sobre cuestiones clave, la definición de las prioridades del país para la ciencia, la tecnología y la innovación y, de vital importancia, la promoción de la agenda de la innovación y la productividad de manera creíble

para el público. Un subconsejo a nivel ministerial, al que asistan los ministros, se encargaría de la formulación de políticas específicas.

Focalizar, especializar y mejorar las capacidades de las instituciones del SNI dentro de una estrategia de innovación clara. Colombia necesita articular claramente una estrategia a 10 años para su SNI que defina metas a largo plazo y de prioridad a las actividades necesarias para alcanzar esas metas. Provieniendo de esta estrategia, el país tendrá que definir las funciones y límites de las agencias gubernamentales pertinentes para alcanzar los objetivos del SNI y desarrollar un plan de 10 años para el fortalecimiento institucional. Actualmente, el sistema se caracteriza por la fragmentación, la superposición y la duplicación. La recomendación llama hacia una clara división de funciones, especialización y coordinación. En este contexto, una agencia se centraría en la oferta de capital humano y la investigación de alto nivel. Otra, con estrechas relaciones con el sector privado, se centraría más en el lado de la demanda y el aumento de capacidades firmes para la innovación. Otra más se concentraría y especializaría en la formación técnica, con un fuerte enfoque en la presencia regional y local. Por último, las actividades de estos distintos organismos especializados podrían ser monitoreadas y supervisadas por una institución central, la cual no tendría responsabilidades en la implementación de los programas y actividades. En cada área, Colombia se enfrenta a grandes retos; por lo tanto, focalizar la misión de cada agencia, fortalecer la capacidad de los funcionarios, revisar la estructura organizacional, dotarlas de personal con líderes respetados en los campos pertinentes y la estabilización de las finanzas son pasos esenciales para desempeñar sus funciones esenciales dentro del SNI.

Las regalías deben convertirse en elemento central de una estrategia nacional de innovación. La estrategia *bottom-up* actual de abajo hacia arriba para asignar regalías para proyectos de innovación tiene la ventaja de responder a las necesidades locales, identificadas por los gobernadores, pero separa al esfuerzo de una estrategia nacional de apoyo a la innovación. Se podría ofrecer a las regiones un

menú más racional de programas que hayan sido rigurosamente evaluados y alineados con esta estrategia —por ejemplo, programas para la educación científica, la asistencia tecnológica, extensión agrícola y la investigación. Estos programas podrían ser empaquetados como módulos que cada región puede aprovechar, incluyendo aquellas con escasa capacidad administrativa, como medios eficaces y relevantes para emplear estos recursos.

La evaluación de programas debe convertirse en una rutina. Los programas de innovación, ciencia y tecnología, la capacitación y el apoyo a las empresas deben contar dentro de su diseño con una evaluación de impactos. Esto proporciona disciplina y mejora la eficacia de los esfuerzos del Gobierno. Una revisión del gasto público debe llevarse a cabo para los programas existentes con objeto de entender a dónde están fluyendo los recursos; los programas dominantes necesitan ser evaluados y las prioridades realineadas a la luz de los hallazgos.

Recomendaciones para mejorar la acumulación y reasignación de factores

Desarrollar un plan de reformas regulatorias a nivel subnacional dirigido a una “llegada a la cima”. La implementación de la regulación empresarial difiere sustancialmente entre las ciudades colombianas. Una estrategia de reformas regulatorias subnacionales podría utilizar como ejemplo a aquellas ciudades que han tenido éxito en la racionalización de las políticas y procedimientos y la implementación de la reglamentación nacional de manera eficiente. La mayor parte del marco regulatorio de los negocios está legislado a nivel nacional, con una parte más pequeña, como las tarifas y los impuestos locales, siendo de la competencia de los gobiernos estatales y municipales locales. La similitud en los marcos legales facilita el proceso de aprendizaje y la aplicación de las mejores prácticas en todo el país. La experiencia mexicana demuestra la importancia de contar con agencias federales trabajando con los gobiernos subnacionales para promover y ayudar en la agenda de la reforma regulatoria.

Los mercados privados de capital requieren un mayor apoyo público para satisfacer las necesidades de las PYME y la creación de empresas altamente innovadoras, sobre todo en la prestación de asistencia técnica y el desarrollo de una estrategia de salida para los fondos de capital privado. Cuando se entrega conjuntamente con capital privado, la asistencia técnica (AT) puede lograr más compromisos de inversión. Sin embargo, el pequeño tamaño de los fondos de CP de Colombia limita su capacidad de proporcionar AT. Tal relación es en realidad la regla del CR en los Estados Unidos, donde los recursos administrativos a menudo son escasos en las empresas jóvenes en crecimiento; los empresarios más innovadores no son necesariamente los más dotados de talento gerencial. Un papel importante del CR es la inserción de buenos gerentes y de experiencia administrativa.²¹ El éxito de Brasil en el desarrollo de CP/CR se debe en gran parte a la existencia de *Novo Mercado* y *Bovespa Mais*, que proporcionan una estrategia de salida a inversionistas pc haciendo públicas las empresas. Oportunidades de salida similares deben ser consideradas en Colombia.

Fortalecer el régimen de propiedad intelectual en formas que sean pertinentes y respondan a las necesidades de las PYME colombianas. A pesar de algunas mejoras recientes, cuatro áreas de PI se beneficiarían de un mayor avance. En primer lugar, el régimen de PI tiene que integrarse en una estrategia de innovación más amplia, que incluya otras iniciativas de apoyo a la innovación. En segundo lugar, la naturaleza de las PYME colombianas limita el papel de las patentes, por lo que otros instrumentos como las marcas registradas, los derechos de autor, la protección del conocimiento tradicional y las indicaciones geográficas son especialmente importantes y deben tener un papel central. En tercer lugar, en la actualidad el régimen de PI se centraliza en Bogotá, lo que apunta a la necesidad de sensibilizar a los usuarios potenciales fuera de la capital. Por último, el actual uso limitado de diversos instrumentos de PI sugiere un amplio margen para la experimentación, con la simplificación de los procedimientos y la provisión de incentivos para la expansión del uso de diferentes instrumentos.

Recomendaciones para el lado de la demanda

La identificación de las necesidades específicas y la focalización de los programas deben ser un principio clave. La heterogeneidad de las empresas colombianas hace imprescindible la adopción de instrumentos que se dirijan a las necesidades específicas de los diferentes tipos de beneficiarios potenciales. Esto requiere dos pasos: (i) un diagnóstico detallado de estas necesidades y (ii) un diseño cuidadoso que responda específicamente a ellos en lugar de replicar programas que se han aplicado previamente en diferentes tipos de empresas. Los programas e intervenciones podrían ser financiados a través de las regalías, si están concebidos como módulos de mejores prácticas que pueden modificarse a los contextos locales.

Las empresas con baja productividad requieren programas específicos que les ayuden a cerrar la brecha de productividad. Las recomendaciones en áreas clave incluyen:

- *Extensión tecnológica.* Los programas de extensión tecnológica se han utilizado en los Estados Unidos, Singapur, Corea, Japón y otros países para mejorar la calidad de la gestión de las empresas a lo largo de las dimensiones de producción, operaciones, control de calidad, estrategia, logística, gestión de recursos humanos, medio ambiente, mejora continua, manufactura óptima, *Six Sigma*, 5s, etc.²² A la espera de los resultados del Piloto Intergubernamental sobre Extensión Tecnológica, escalar estos programas a toda Colombia aumentaría la competitividad de las PYME y sentaría las bases para contar con empresas más innovadoras en el futuro.
- *Extensión agrícola.* Un sistema paralelo de extensión e investigación fue absolutamente fundamental para estimular el crecimiento y reducir la pobreza en los sectores rurales de Estados Unidos. Colombia se beneficiaría del desarrollo *bottom-up* de abajo hacia arriba de sistemas de investigación y extensión que estén vinculados a nivel nacional y ofrezcan

incentivos para la mejora continua del conocimiento y el capital humano, así como evaluaciones concretas de la cobertura y la eficacia. Idealmente, un programa bien pensado, coordinado con la actualización de las universidades y los centros de excelencia, haría un uso excelente del financiamiento proveniente de las regalías.²³

- *Programas focalizados para microempresarios.* En áreas donde la mayoría de las empresas existentes son micro unidades, caracterizadas por altos grados de exclusión social y pobreza, es poco probable que los programas de extensión tecnológica respondan a las necesidades de los usuarios. Es importante diseñar intervenciones específicas que apoyen a “grupos” de empresarios locales. Actualmente, el programa piloto de extensión tecnológica está desarrollando una intervención específica para las microempresas; además, Colombia puede aprender de las experiencias exitosas en las regiones postconflicto dirigidas a la reintegración de los jóvenes en mayor riesgo de participar en actividades ilícitas.²⁴ Estos programas tienen sus propias especificidades y no deben mezclarse con programas tales como los de extensión tecnológica, pero pueden ser útiles, especialmente en la transición a corto plazo hacia la paz y la reducción de las desigualdades al ofrecer alternativas a las actividades ilícitas. Sin embargo, se recomienda que los programas para aumentar la productividad de las microempresas (y los auto-empleados) sean evaluados y comparados con programas alternativos para facilitar la transición a los mercados de trabajo y la obtención de empleos asalariados.

Para ascender en la escalera de la sofisticación tecnológica y capacidades de gestión, las empresas requieren el apoyo de agencias y programas específicos que faciliten la adopción de nuevas tecnologías. Muchos de estos programas se han aplicado en el pasado, pero de manera fragmentada y no rigurosa. Muchos tampoco han sido evaluados. Un paso importante de cara al futuro es, en la medida de lo posible, evaluar su efectividad

y las lecciones aprendidas de estos programas antes de diseñar otros nuevos. Aún más importante, la incertidumbre sobre el impacto de algunos de estos programas aumenta la importancia de diseñar un marco de evaluación rigurosa para decidir cómo orientarlos y mejorarlos para maximizar su eficacia. Recomendaciones en áreas clave incluyen:

- *Programas de fondos de contrapartida.* Las empresas maduras en Colombia de entre US\$1 y 10 millones tienen una muy baja calificación en términos de innovación. A nivel mundial, el 30 por ciento de estas empresas innova ya sea en procesos o productos; en Colombia, tal vez lo hace el 12 por ciento. Un objetivo ambicioso podría ser quizás triplicar el nivel actual para crear una masa crítica de empresas innovadoras. Fondos de contrapartida para la innovación de procesos y productos deben ser utilizados en conjunto con donaciones de contrapartida para la transferencia de tecnología, tales como los programas de extensión tecnológica.²⁵
- *Centros tecnológicos.* Más allá de los elementos básicos de la gestión de negocios cubiertos por la extensión tecnológica, hay un papel para las instituciones que remedien las externalidades de apropiación de la transferencia de tecnología, desarrollo de tecnología, de adaptación y de difusión, que son más importante para las industrias y para sus clientes más sofisticados. Esto se discute con más detalle en la sección sobre el lado de la oferta.
- *Oficinas de transferencia tecnológica (OTT).* Estrechar el vínculo entre la innovación dentro de las universidades con el sector privado generalmente suele ocurrir a través de OTT. Estas oficinas también pueden servir como un lugar para que el sector privado interactúe con las universidades y reúna el tirón de la demanda con el empuje de la ciencia. Colombia ha tenido una buena experiencia con *TechNova*, una OTT en la que colaboran más de seis universidades de Antioquia que comenzó a desarrollar capacidad de investigación sobre contratos en empresas existentes. Otras OTT

se desempeñan de una manera mucho menos eficaz; en general, hay una falta de evaluación de la efectividad de las OTT.

Para el caso de empresas de nueva creación tecnológicamente avanzadas, el sni debe centrarse en fomentar un ecosistema que apoye a estas empresas a través de contratos basados en incentivos. Las nuevas empresas intensivas en tecnología requieren una combinación de apoyo empresarial, financiamiento inicial, redes ángel e incubadoras basadas en el rendimiento. Sobre la base de las mejores prácticas emergentes, el apoyo a este tipo de empresas debe desvincularse de la “elección de las empresas a apoyar” y centrarse más en el apoyo a las instituciones que crean tal microcosmos con tipos de contratos que generen incentivos para enfocarse en aumentar el rendimiento de los beneficiarios finales, tales como la compensación *a posteriori* basada en el éxito obtenido. Este enfoque pondría la carga de identificar ideas de negocio apropiadas en los expertos y los financieros en lugar de en el Gobierno, el que entonces operaría como un ente de apoyo “al por mayor”. En suma, el sistema actual requiere mejorar la estructura de incentivos para las incubadoras y aceleradores con un enfoque específico en recompensar los resultados *a posteriori* en lugar de seleccionar a los ganadores *a priori*.

Una política coherente para identificar grupos con potencial de exportación y prepararlos para la misma ayudaría a cosechar los beneficios de los recientes TLC. La recopilación de información sobre los mercados extranjeros produce externalidades importantes relacionadas con las preferencias del consumidor, oportunidades de negocio, requisitos técnicos y de calidad, etc. Las empresas privadas solas no proporcionarán información sobre el mercado extranjero, porque dudan de incurrir en costos de investigación y mercadotecnia que también puedan beneficiar a sus competidores. Lo mismo aplica a los exportadores pioneros, que hacen una inversión considerable en los intentos para abrir los mercados extranjeros, cultivando contactos, estableciendo cadenas de

distribución y realizando otras actividades costosas que pueden ser utilizadas por sus rivales.²⁶ Las asimetrías de información y derrames requieren el establecimiento de redes comerciales como bienes públicos.

Más recursos podrían destinarse a la promoción de exportaciones, aunque el diseño de la agencia de promoción de las exportaciones se debe considerar cuidadosamente. Un estudio reciente del Banco Mundial²⁷ confirmó que los resultados de exportación mejoran sustancialmente con la inversión en agencias promotoras de las exportaciones (APE). Un aumento del 10 por ciento en los presupuestos de las APE en la media conduce a un aumento del 0,6 al 1 por ciento de las exportaciones después de corregir los sesgos de selección y endogeneidad. El gasto por debajo del promedio de Colombia en la promoción de exportaciones sugiere que se podría hacer más, especialmente en el contexto de los TLC. No está claro si esto se debe hacer a través de una agencia pública, ni tampoco está claro cuán efectivas han sido las intervenciones de Proexport (esta es un área en la que falta conocimiento y en el futuro la evaluación de Proexport es muy relevante). Como siempre, el diseño de una APE es crítico. En primer lugar, como con todas las agencias de innovación, la participación del sector privado en el consejo parece estar correlacionada con la efectividad. En segundo lugar, la atención debe centrarse en los servicios que resuelvan fallas de información sobre la calidad de los productos exportados. En tercer lugar, la exportación y la promoción de la IED deberían consolidarse en un solo organismo y el número de APE debe reducirse. Sin embargo, la estrategia de exportación podría considerarse en un contexto más dinámico, coordinando a los nuevos líderes de exportación de manera conjunta con el mapeo de agrupaciones (*clusters*).

Además de la diferenciación y focalización, otro principio clave debe ser dirigirse más hacia programas y políticas horizontales. Actualmente, un gran número de programas son “verticales” o “temáticos”, requiriendo decisiones sobre sectores o beneficiarios que son altamente riesgosas, un proceso que puede ser potencialmente influenciado

por grupos de presión externos. Si bien a veces es necesario aplicar instrumentos “verticales” (como en los programas piloto específicos para sectores con ciertas necesidades), dichos programas deben canalizar el grueso de los recursos. También se sugiere fusionar diversos programas fragmentados “verticales” en otros “horizontales” más grandes e impactantes dirigidos a las necesidades de más sectores en lugar de grupos estrechamente definidos de empresas.

Recomendaciones para el lado de la oferta

Establecer objetivos para mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria, con un enfoque en los resultados de ciencias y matemáticas. En primer lugar, la calidad comienza con los maestros. Los componentes esenciales para mejorar la calidad en el aula incluyen una reforma más amplia del profesorado para reclutar a los mejores estudiantes con objeto de que se dediquen a la enseñanza (sobre todo en ciencias y matemáticas), incentivos y apoyo a la excelencia en el aula a través de la medición y la rendición de cuentas, y la mejora de las habilidades docentes existentes. En segundo lugar, la evidencia reciente sugiere que un factor clave para la mejora de los resultados escolares es la capacidad de gestión de los directores de las escuelas, junto con incentivos y autonomía adecuados. En tercer lugar, una revisión global de las necesidades de aprendizaje para reducir la memorización en favor de un mayor desarrollo de habilidades socio-emocionales y pedagogías activas propias para el siglo xxi.

Desarrollar e implementar un plan para mejorar las universidades. La acreditación, la actualización progresiva de las competencias del personal, la reforma curricular, la utilización de sistemas de evaluación claros y una mayor conciencia de la demanda de habilidades del sector privado son fundamentales para el mejoramiento de las universidades colombianas.

- *La acreditación* ayudará a definir un nivel de excelencia para las universidades y proporcionar

un nivel de transparencia para que los estudiantes elijan carreras e instituciones. La obligatoriedad del Registro de Programas de Calidad (Registro de Calidad) representa un paso enorme y positivo en el aseguramiento de la calidad. No obstante, es inherentemente una “revisión de escritorio” de la calidad de los programas; el sistema de aseguramiento de la calidad debe ser ampliado y profundizado con controles adicionales, de modo que pueda asegurarse la calidad de la educación junto con los controles actuales de relevancia, contenido y organización de la enseñanza que ofrece el Sistema de Registro de Calidad. Específicamente, (i) evaluadores externos deben analizar más a fondo el grado de preparación de las instituciones para ofrecer los programas para los que aplican; (ii) todas las instituciones deben presentar evidencias sólidas e imparciales de sus evaluaciones de resultados y del monitoreo cuidadoso del progreso de los estudiantes en los programas existentes y demostrar que la infraestructura es adecuada. Además, el fortalecimiento de la cooperación entre el ICFES y CONACES/CNA permitiría que la información sobre la evaluación de los estudiantes sirva para mejorar el diseño y el funcionamiento general del sistema de aseguramiento de la calidad. El Icfes debe seguir mejorando las pruebas de Saber 11 y Saber Pro, soportando la comparación entre años y su adaptación a diferentes tipos de instituciones y programas, incluidas las instituciones técnicas y tecnológicas. Exámenes revisados de Saber 11 y Saber Pro permitirán una evaluación del valor agregado de los programas de educación terciaria. Medidas de valor agregado también permitirán juicios sobre la eficacia con la que las diferentes instituciones han utilizado los recursos invertidos por los estudiantes y el Estado. Una amplia difusión de los rankings de los programas, tal como el que realiza *US NEWS* y *World Report* de las universidades de Estados Unidos, facilitaría las elecciones educativas de los estudiantes y las opciones de contratación de empleados por parte de las empresas.

- *Evaluación.* La introducción de un mecanismo claro para evaluar los resultados de la investigación y asignar el financiamiento a las universidades basado en criterios de rendimiento, tales como los utilizados en otros países de la OCDE (es decir, el Reino Unido), podría crear incentivos para atraer y retener a investigadores de alta calidad.
- *Evitar la dominancia del sector público.* Un mayor papel para la provisión privada de educación superior, incluida la educación tecnológica, es deseable, tanto porque la competencia en la acreditación conduce a una mayor calidad, como porque el sector privado tiene un mayor incentivo y capacidad para responder a las necesidades individuales de las empresas del sector privado. Es esencial que exista una igualdad de condiciones en la que las entidades públicas no estén subvencionadas al grado de evitar el surgimiento de la oferta privada.
- *Oportunidades de postdoctorado.* Un programa de postdoctorados más fuerte para atraer a estudiantes de doctorado de la diáspora sería una estrategia para aumentar la competencia de los empleados. Colombia gasta cerca de 10 por ciento de lo que gasta Chile para reconectar a los estudiantes que regresan. Consideraciones de políticas podrían incluir una garantía de reinserción (bono de reinserción) que apoye el proceso de entrada al sector privado o el sector universitario por dos años.
- *Planes de estudios revisados.* Los planes de estudio en las universidades deben ser revisados para asegurarse de que existan oportunidades para que los estudiantes participen y desarrollen proyectos relacionados con problemas del mundo real, con un énfasis en el emprendimiento empresarial, el aumento de las conexiones con el sector privado y los problemas sociales y un correspondiente alejamiento del aprendizaje teórico y memorístico.
- *Vínculos con el sector privado.* Para apoyar vínculos más fuertes entre las universidades y el sector privado, programas de subvenciones de contrapartida que reúnan a las universidades, el

sector privado y los consorcios tecnológicos pueden proporcionar incentivos a favor de la pertinencia y explotar las sinergias de los dos sectores. Cuestiones tales como la relevancia de la investigación para el sector privado, las conexiones con la industria y las actitudes hacia el emprendimiento empresarial son importantes. Los programas de emprendimiento empresarial para los estudiantes, las oficinas de transferencia de tecnología y las políticas de propiedad intelectual son todas iniciativas para crear una cultura más innovadora en las universidades.

Consolidar, revisar los incentivos, y mejorar los centros de investigación. Estos centros deberían poner remedio a las deficiencias del mercado que surgen de la transferencia, adaptación y difusión de la tecnología. Un primer paso es revisar y consolidar los institutos de investigación, así como aclarar las misiones y los incentivos para elevar la calidad y la pertinencia. El financiamiento también debe ser revisado a la luz de la experiencia internacional. Por ejemplo, vtt de Finlandia cuenta con contratos de desempeño y costos compartidos donde un tercio proviene del Estado, otro tercio de subvenciones de contrapartida y el tercio restante del sector privado.²⁸

Asegurar el suministro de conocimientos técnicos que sean de alta calidad y alineados con las necesidades de la industria. Temas principales para el SENA incluyen: (i) la racionalización de su organización para que sea más eficiente y focalice el entrenamiento hacia donde haya una demanda; (ii) mejorar la pertinencia de los cursos a través de un diálogo y retroalimentación más estrechos con el sector privado; (iii) la incorporación de la formación empresarial y habilidades socio-emocionales y cognitivas de alto nivel en las metodologías de enseñanza; y (iv) centrarse en las fallas del mercado y llenar los vacíos que el sector privado no va a llenar (por ejemplo, la prestación de servicios de capacitación en zonas remotas o en áreas donde hay demanda, pero el sector privado no quiere invertir).

Desafío para el desarrollo	Opción de política recomendada	Instituciones	Línea de tiempo
Reestructurar la gobernanza del Sistema Nacional de Innovación	Aumentar la atención política hacia la agenda de innovación y establecer un órgano de coordinación a nivel presidencial para fortalecer la coordinación.	Presidencia, Colciencias, DNP, SENA, MICT, Bancoldex, Innpulsa	cp
	Clarificar el papel de varias instituciones, fortalecerlas y especializarlas.	Presidencia, Colciencias, DNP, SENA, MICT, Bancoldex, Innpulsa	cp-mp
	Construir sobre las reformas institucionales propuestas para revisar los programas existentes, simplificarlos y evitar la duplicación.	Presidencia, Colciencias, DNP, SENA, MICT, Bancoldex, Innpulsa	cp-mp
	Revisar el sistema de regalías, vincularlo a una estrategia nacional de innovación y usar un enfoque de evaluación-ampliación piloto.	Presidencia, Colciencias, el DNP	cp-mp
	Establecer regulaciones para el monitoreo y la evaluación rigurosos de los programas de gobierno.	Presidencia, DNP	cp
Mejorar los incentivos a la acumulación y distribución de conocimiento	Cambiar el enfoque de las reformas regulatorias a nivel subnacional.	DNP, MICT, gobernadores locales	mp
	Aumentar el apoyo a los mercados de capitales privados, especialmente a través de la prestación de AT y estrategias de salida para los inversionistas de CR.	MHCP, DNP, Bancoldex, Innpulsa	cp
	Pilotear, evaluar y ampliar la escala de sistemas de tutoría de gestión para jóvenes y nuevas empresas de alto potencial.	DNP, Bancoldex	cp-mp
	Fortalecer los sistemas de PI para responder a las necesidades de las PYME colombianas.	DNP, MICT	mp
Por el lado de la demanda de la innovación: focalizarse en el desempeño de las empresas	Completar, evaluar y ampliar el programa de extensión de tecnología.	DNP, MICT, Innpulsa, Sena	cp-mp
	Diseñar, pilotear, evaluar y ampliar los programas para microempresarios.	DNP, MICT, SENA	cp
	Reformar la extensión agrícola e integrarla con la investigación agrícola.	MADR	mp
	Diseñar, pilotear y evaluar programas específicos para las empresas con mayor potencial y más sofisticadas, tales como: <ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones de contrapartida • Centros tecnológicos • Oficinas de transferencia de tecnología. 	DNP, MICT, Colciencias, Bancoldex, Innpulsa	cp-mp
	Diseñar, pilotear y evaluar los programas dirigidos a los exportadores e integrarlos con otros programas existentes.	DNP, MICT, Bancoldex, Innpulsa	cp-mp
Por el lado de la oferta de la innovación: focalizarse en la relevancia y la calidad de los conocimientos y habilidades	Establecer objetivos de mejora de la calidad educativa, con un enfoque especial en los resultados de ciencias y matemáticas.	MNE	cp
	Desarrollar e implementar un plan de actualización para las universidades que se centre en: (i) la acreditación, (ii) la evaluación, (iii) los planes de estudios revisados, (iv) las oportunidades postdoctorado y (v) la articulación con el sector privado.	MEN, Colciencias	mp
	Evaluar la oferta actual de habilidades técnicas y revitalizar el sistema de formación técnica y vocacional para alinearlos con las necesidades del sector privado.	MEN, SENA	mp

Nota: cp = corto plazo; y mp = mediano plazo.

Notas

- 1 Los autores de esta Nota de Política distinguen entre “innovación” e “invención”. Invención se refiere generalmente a la primera aparición de una idea, mientras que la innovación se refiere a la primera comercialización de la idea. Mientras que las invenciones pueden ocurrir en cualquier parte (es decir, universidades, centros de investigación, etc.), las innovaciones ocurren normalmente en las empresas comerciales. Para transformar una invención en una innovación, normalmente una empresa tiene que combinar diferentes elementos de conocimientos, habilidades y capacidades (es decir, conocimiento de la producción, conocimiento del mercado, el sistema de distribución, recursos financieros, etc.).
- 2 La innovación había sido planteada como una de las “locomotoras” críticas de la administración anterior, pero el programa perdió impulso sustancial después del primer año.
- 3 Por ejemplo, programas similares para la innovación y el espíritu empresarial firmes se encuentran en al menos tres agencias — Colciencias, SENA e Innpulsa.
- 4 Por ejemplo, la Ley 1286 colocó a Colciencias en el papel de rector del sector de la innovación, mientras que el Plan de Desarrollo 2010 colocó a Innpulsa más a cargo de los programas relacionados con la empresas y al DNP más a cargo de la supervisión.
- 5 Arias, M., A. Ibañez y A. Zambrano, *Agricultural Production amidst Conflict: The Effects of Shocks, Uncertainty and Governance of Non-State Armed Actors*, consultado septiembre 20, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/AgriculturalProductionAmidstConflict_preview.pdf.
- 6 Véase el artículo en *The Economist*, 26 de octubre de 2013.
- 7 C. Hsieh y P. Klenow “Misallocation and Manufacturing TFP in China and India”, *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press 124, 4 (2009): 1403–1448.
- 8 Utilizamos indicadores DB como indicadores del clima de negocios debido mayormente a la disponibilidad de datos. Sin embargo, hay que subrayar que los indicadores DB son sólo un subconjunto de aquellas regulaciones que son importantes para la mejora de la productividad de las empresas y, más concretamente, para la mejora de los incentivos para la innovación.
- 9 El debate sobre el tamaño de la contribución de la educación a la productividad y el crecimiento sigue abierto. Hanushek y Woessmann (2012) sugieren que, teniendo en cuenta el rendimiento escolar, una medida más adecuada del capital humano que el rendimiento escolar resolvería el “rompecabezadas de crecimiento” detrás del lento crecimiento de los países latinoamericanos. Sin embargo, el trabajo reciente de Acemoglu, Robinson y Galleo (2014) y Caselli (2013), utilizando diferentes metodologías, sugiere que el logro y la calidad educativa explican sólo una parte limitada de la brecha de productividad de los países de Latinoamérica.
- 10 Comité Técnico Mixto de Innovación “Análisis del Ecosistema de Innovación: Instrumentos de Apoyo a la Innovación (2010-sept. 2013)” (borrador: Colciencias, 2014).
- 11 Colombia es uno de los principales reformadores en la última década, según el informe DB 2014.
- 12 Eslava y Haltiwanger (2013).
- 13 Véanse datos del informe Subnational Doing Business.
- 14 En la fase de inicio/ángel, por ejemplo, la Fundación Bavaria ha cerrado un solo trato en los años pasados. El CP en el ámbito de las PYME es igualmente mínimo.
- 15 Para más detalles sobre este tema, véase oecd, *National Intellectual Property Systems, Innovation and Economic Development: Perspectives on Colombia and Indonesia* (s. l.: OECD, 2014), consultado septiembre 20, 2014, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204485-en>.
- 16 De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, las firmas de CP informan que la mitad de las empresas que solicitan inversiones carecen de estados financieros coherentes y planes de negocio.
- 17 En Colombia, aproximadamente el 36 por ciento de las empresas más grandes son de propiedad fa-

- miliar. Las empresas de propiedad familiar presentan prácticas de gestión sustancialmente peores que las empresas de propiedad difusa.
- ¹⁸ National Research Council, *Assessing 21st Century Skills: Summary of a Workshop* (Washington, d.c.: The National Academies Press, 2011).
- ¹⁹ Medina, C. y J. Núñez, *The Impact of Public and Private Job Training in Colombia* (Washington, d.c.: Inter-American Development Bank, 2005); Gaviaria, A. y J. Núñez, *Evaluating the Impact of SENA on earnings and employment* (Bogotá: DNP, 2013), consultado septiembre 20, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/archEco220.pdf.
- ²⁰ Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.
- ²¹ De Carvalho, A., C. Calomiris y J. Matos, “Venture Capital as Human Resources Management”, *Journal of Economics and Business* 60, (2008): 223–255.
- ²² Las evaluaciones rigurosas de las intervenciones en el sector textil de la India que utilizan empresas seleccionadas al azar que recibieron servicios de consultoría relacionados con técnicas modernas de gestión encontraron tasas de retorno de 11 por ciento en un año (en comparación con un grupo de control) logradas a través de un mejor control de calidad, la mejora de la eficiencia, y las reducciones en el inventario.
- ²³ Véase Perry, S., *El Sistema de extensión agropecuaria en Colombia*, consultado septiembre 14, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/informe%20extensin%20rural%20colombia.pdf y Perfetti, J. J., J. P. Molina y J. C. Gallego, *Propuesta de una Política Nacional de Asistencia Técnica Agropecuaria* (Bogotá: Midas, 2009). Las raíces del progreso de Estados Unidos en la productividad agrícola se encuentran en el sistema de instituciones de concesión de tierras iniciado en la década de 1860, que apoyó la creación de universidades con una misión técnica y de extensión agrícola específica. uc Berkeley, uc Davis, la Universidad de Illinois, Cornell, la Universidad de Michigan, la Universidad de Wisconsin y la mayoría de las buenas escuelas de ingeniería en el sur de Estados Unidos surgieron de este programa.
- ²⁴ Algunos ejemplos de estos programas son discutidos en Blattman, C., N. Fiala y S. Martínez, “Generating skilled self-employment in developing countries: Experimental evidence from Uganda” (sin publicar); Annan, J., C. Blattman, E. Green y J. Jamison, “Does entrepreneurship empower women? Evidence from Uganda” (sin publicar); Annan, J. y C. Blattman. “Can swords be turned into ploughshares? Experimental effects of an agricultural program on employment, lawlessness, and armed recruitment” (sin publicar).
- ²⁵ Varias evaluaciones de estos programas sugieren que el impacto puede ser muy grande en innovaciones específicas y en la generación de una rutina para la innovación en las empresas medianas.
- ²⁶ Los servicios ofrecidos por las APE se pueden dividir en cuatro grandes categorías: (i) la creación de una imagen de país (publicidad, eventos de promoción); (ii) los servicios de apoyo a las exportaciones (formación de exportadores, asistencia técnica, creación de capacidad, incluido el cumplimiento normativo, información sobre financiamiento al comercio, logística, aduanas, embalaje, fijación de precios); (iii) la comercialización (ferias, misiones de exportadores e importadores, servicios de seguimiento ofrecidos por los representantes en el extranjero); y (iv) la investigación de mercado y publicaciones (información a nivel general, de sector y de empresa, incluyendo estudios de mercado, información en línea sobre los mercados de exportación, publicaciones invitando a las empresas a exportar, bases de datos de contacto de importadores y exportadores).
- ²⁷ Lederman, D., M. Olarreaga y L. Payton, “Export promotion agencies: Do they work?”, *Journal of Development Economics* 91, 2 (2010): 257–265.
- ²⁸ La tendencia común a ofrecer financiamiento mayoritario por el Estado lleva a incentivos deficientes para orientar el trabajo hacia el sector productivo. Un exceso de financiamiento público hace que los institutos pierdan incentivos para conectarse con el sector privado. Por otro lado, muy poco financiamiento público, como es el caso de los *Crown Research Institutes* en Nueva Zelanda, hace que los centros se parezcan más a empresas consultoras privadas y no proporcionen los bienes públicos de recolección y difusión tecnológica que les son requeridos.



CAPÍTULO 11

Hacia un Sistema de Protección Social



Mensajes principales

Colombia ha ampliado la cantidad y cobertura de los programas sociales en la última década, pero los colombianos no están utilizando eficientemente el sistema de protección social (SPS); mientras los programas se expanden, el Gini continúa siendo uno de los más altos de la región y la reducción de la pobreza podría haber sido aún mayor. Sin embargo, un ligero ajuste en la visión y o la creación o mejoras de algunas herramientas de soporte del sistema pueden hacer llegar el programa adecuado a las personas adecuadas de una manera más eficiente.

En esta nota se propone la transición de una colección actual de programas sociales en Colombia hacia un SPS cohesivo e integrado, que proteja eficazmente a todos los colombianos contra las caídas de ingresos, ayude a estabilizar el consumo durante el ciclo de vida y promueva un mayor desarrollo humano. Tal SPS se caracterizaría por un conjunto *articulado* de programas de gestión de riesgos que sean fácilmente identificables y accesibles por la población, complementados por una serie de subsistemas funcionando en forma articulada y orientada al cliente. Este enfoque ayudaría a los usuarios elegibles a acceder y utilizar los beneficios de una manera sistemática siguiendo una trayectoria individualizada con el objetivo de superar sus desafíos sociales específicos.

Tal visión puede lograrse mediante la creación de herramientas de gestión de sistemas para conectar y asignar de mejor manera el acceso a los programas existentes. Estas herramientas también pueden ser utilizadas para gestionar el suministro de programas. Al identificar lagunas en la cobertura de los programas para ciertos riesgos o poblaciones y revelar superposiciones ineficientes de los programas, se pueden crear, fusionar, revisar o eliminar los programas indicados para satisfacer las necesidades de la población al tiempo que aumenta la eficiencia del SPS en general.

Esta nota examina los progresos realizados hasta la fecha en la creación del SPS, los problemas que enfrentan los subsistemas clave de salud, trabajo, asistencia social y seguridad social, así como las herramientas que deben desarrollarse para avanzar hacia un SPS integrado. Con este fin, la nota recomienda: (i) la mejora de las herramientas existentes de gestión del SPS para identificar mejor las necesidades de la población, la oferta de programas para satisfacer esas necesidades y los procesos de articulación para vincular la oferta con la demanda, (ii) el desarrollo de sistemas de información que proporcionen un mejor acceso a las oportunidades del mercado laboral y los servicios de salud e igualmente mejoren la gestión de los subsistemas de trabajo y de salud, y (iii) la creación de un nuevo modelo de gestión de la salud y la modernización de las estrategias y herramientas de financiamiento para reducir la fragmentación administrativa en el sistema de salud y mejorar los resultados de salud .

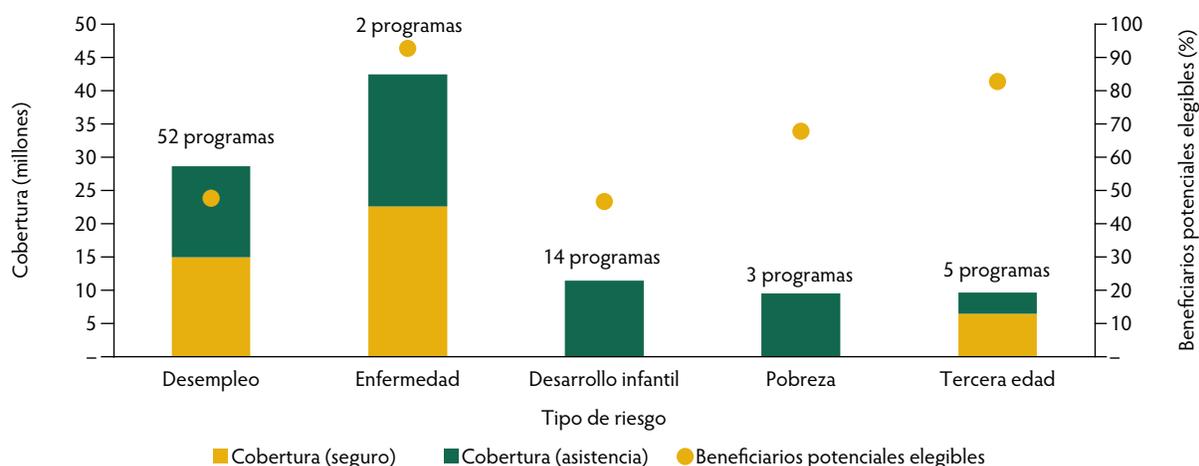
Antecedentes: El “sistema” De Protección Social De Colombia – Sus Fortalezas y Áreas De Mejora

Durante los últimos 20 años, Colombia ha desarrollado un amplio abanico de programas de seguridad social, de asistencia social y de mercados de trabajo para apoyar las necesidades de las poblaciones vulnerables.¹ Aproximadamente 80 programas nacionales están operando para gestionar una serie de riesgos sociales y algunos programas han alcanzado una cobertura sustancial (figura 11.1). Los regímenes de seguridad social contributivos (“seguros” en la figura 11.1) ofrecen pensiones, seguros de salud, seguros de riesgos laborales y un conjunto misceláneo de otros beneficios (a través de las cajas de compensación, organizaciones de trabajadores que prestan servicios que van desde el seguro de desempleo hasta los clubes deportivos) a aquellos que pagan por estar en el sistema; estos programas están destinados a proteger contra las crisis de ingresos

y ayudar a estabilizar el consumo durante el ciclo de vida. Para reducir la pobreza y promover un mayor desarrollo humano, Colombia cuenta con una amplia gama de intervenciones de promoción (asistencia) social, muchas de las cuales ofrecen el mismo servicio que el sistema contributivo, pero a una población que no paga por estar en el sistema. El objetivo de estos programas es el de promover o “graduar” a los pobres hacia los programas contributivos de seguridad social y de protección contra las crisis. Todo esto se completa con varias intervenciones en el mercado de trabajo que promuevan la empleabilidad, proporcionan capacitación laboral sobre todo a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y protegen a los trabajadores contra las crisis económicas.

El programa de seguro de salud es mundialmente aplaudido por su cobertura universal. La Ley 100 de 1993 creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), el cual ha visto una rápida expansión de la cobertura, la protección

FIGURA 11-1: El sistema de protección social de Colombia está fragmentado, con brechas de cobertura significativas



Fuente: Sinergia; Colombia, DPS, *Informe de Gestión 2013, Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación*; Colombia, Ministerio de Trabajo, *Informe de Actividades al Congreso 2012–13*; SENA, *Informe de Gestión enero-septiembre de 2013*; Colombia, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *Informe de Rendición de Cuentas, Gestión 2012–13*; Informe al Congreso 2012–13, Sector de Comercio, Industria y Turismo.

Nota 1: los beneficiarios potenciales en cada categoría son aquellos que son elegibles; para desempleo, los beneficiarios potenciales son todos los desempleados; para enfermedad, es toda la población; para el desarrollo infantil, es la parte de la población menor de 18 años; para pobreza, son los pobres medidos por la pobreza monetaria; y para vejez, es la población mayor de 65 años de edad.

Nota 2: esta figura no pretende ser exhaustiva; sólo incluye programas reportados por tres entidades y dos sectores (véase la nota de la Fuente).

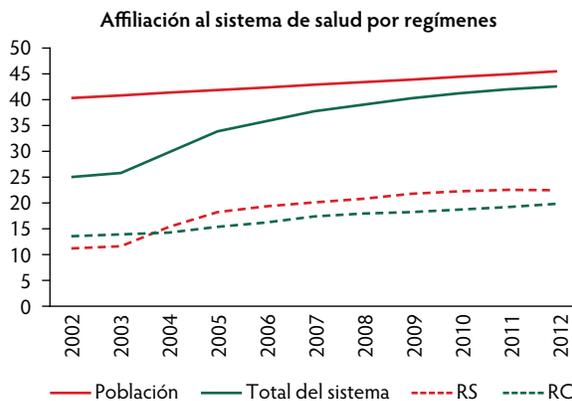
Nota 3: “cobertura” de “programas de desempleo” incluye beneficiarios de todos los programas relacionados al mercado laboral. Estos beneficiarios pueden estar fuera de la fuerza laboral, pueden trabajar o no tener trabajo. Los “beneficiarios potenciales, %” utiliza como su numerador el número total de los beneficiarios de los programas para desempleados, y como denominador el número de personas desempleadas.

financiera y la equidad en los últimos años. A diciembre de 2013, 43.2 millones de personas estaban cubiertas por el seguro de salud (aproximadamente el 92 por ciento de la población elegible); casi la mitad financiada por contribuciones de la nómina de algún miembro del hogar (Régimen Contributivo, o RC) y la otra mitad financiada por los impuestos generales (Régimen Subsidiado, o RS) (figura 11.2a).² La protección financiera del sistema es muy eficaz; los gastos de bolsillo de la población representan el 17 por ciento del gasto total en salud, en comparación con un promedio regional de 34 por ciento (Figura 11.2b).³ La evidencia también apunta

hacia un mayor acceso a los servicios, especialmente los relacionados con la salud reproductiva. El porcentaje de mujeres embarazadas que tenían al menos cuatro chequeos prenatales aumentó del 70 por ciento en 1990 a 90 por ciento en 2010.⁴ Estos logros han contribuido también a aumentar la equidad en el acceso y uso de los servicios de salud, especialmente para los que viven en zonas rurales y los pobres y han reducido el riesgo de gastos catastróficos y empobrecedores en casos de enfermedad.⁵

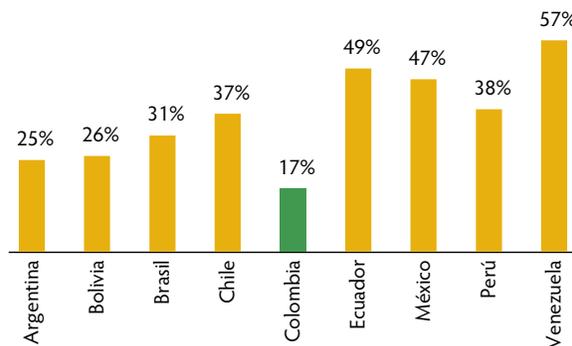
En respuesta a la crisis económica de 1999, Colombia creó el programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) llamado Familias en Acción, que ha crecido hasta convertirse en el programa de asistencia social más grande del país. Su objetivo es romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, proporcionando transferencias de efectivo a más de 2,6 millones de familias cuando cumplen con sus responsabilidades en materia de inversiones en el capital humano de sus hijos; en paralelo, el Gobierno ofrece servicios de salud, nutrición y educación básica. En 2013, el programa se amplió para ofrecer transferencias de efectivo a cerca de 80 000 graduados de bachillerato dentro de los hogares elegibles de *Familias* que asisten a programas de formación técnica o tecnológica en el SENA y en universidades (1753 estudiantes). Alrededor del 35 por ciento de los pobres están cubiertos por el programa. Numerosas evaluaciones de impacto han encontrado que la participación en *Familias* mejora los resultados de capital humano de los niños. Un ensayo controlado aleatorio del programa encontró que la asistencia de los beneficiarios de *Familias* a la escuela primaria aumentó en casi 2 puntos porcentuales y la asistencia a la escuela secundaria aumentó en casi 7 puntos porcentuales.⁶ Los beneficiarios tienen una probabilidad más alta —entre 4 y 8 puntos porcentuales— de terminar la escuela secundaria (en relación con una tasa de graduación del 50 por ciento para el grupo de control)⁷ y tienen más probabilidades de asistir a una institución de educación superior que los jóvenes similares que no fueron beneficiarios.⁸ Los beneficiarios de *Familias* tienen un

FIGURA 11-2A: Afiliación al sistema de salud



Fuente: nha-oms 2012.

FIGURA 11-2B: Gastos de bolsillo como % del gasto total en salud, 2012



Fuente: Ministerio de Salud — Fosyga.

rendimiento similar a los no beneficiarios en las pruebas estandarizadas.⁹ En términos de salud, la desnutrición entre los niños menores de tres años de edad que viven en zonas rurales disminuyó en 6 puntos porcentuales y en 4.1 puntos porcentuales en las áreas urbanas. Los niños eran más altos y pesados (en 0.21 de la desviación estándar) al llegar a los 9–12 años de edad.¹⁰ En los hogares rurales, las transferencias monetarias redujeron la pobreza de ingresos en 5.4 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 12.6 puntos porcentuales, con una disminución de la pobreza extrema en los hogares urbanos de 17.1 puntos porcentuales.¹¹ Al mismo tiempo, Colombia ha comenzado a construir herramientas de gestión de sistemas para entregar de mejor manera los programas sociales a aquellos que los necesitan. El SISBEN, una herramienta para identificar y clasificar a los extremadamente pobres con el objetivo de identificar a potenciales beneficiarios de los programas sociales, se desarrolló a mediados de la década de los noventa y se encuentra en su tercera iteración. Se ha utilizado para identificar a los hogares elegibles para los programas orientados a la pobreza, como Familias en Acción. La Ley 797 de 2003 (Artículo 15) estableció el RUAF (Registro Único de Afiliados), que tenía por objeto servir como un registro único de beneficiarios, enlistando los programas sociales a los que accedía cada colombiano. En 2006, Colombia creó el Programa *Red Juntos* (ahora *Red UNIDOS*), un programa de ventanilla única (*one-stop-shop*) para ayudar a los pobres extremos a acceder a los programas sociales. Basado en el modelo ChileSolidario, este programa se implementó con más de 10 000 cogestores asignados a más de 1.5 millones de pobres extremos, incluyendo las familias desplazadas, para ayudarles a acceder a los programas sociales que los ayuden a superar la pobreza extrema. En 2010, fue creado el Departamento de Prosperidad Social con el objetivo de unificar todos los programas de asistencia social bajo una sola cabeza institucional. Un Ministerio de Trabajo y Pensiones, con un Viceministerio de Trabajo, planteó el enfoque de la política laboral, los programas de protección social relacionados con el trabajo y los programas activos de mercado

de trabajo en la cartera del Gobierno. Por último, Colombia construyó un verdadero subsistema, a través de la iniciativa De Cero a Siempre (véase el recuadro 1.11).

Con el crecimiento del seguro universal de salud, un programa de asistencia social grande, y un aumento en el número de programas sociales, el gasto social en Colombia está a la par con la región de Latinoamérica (figura 11.3). El gasto social de Colombia como porcentaje del PIB es de 9,7 por ciento, comparado con un promedio regional de 8,3 por ciento, pero mucho menos que el 20 por ciento en Argentina y Brasil. El crecimiento sostenido en el gasto social de un 3 por ciento en 1990 a casi el 10 por ciento dos décadas después refleja un patrón de crecimiento en toda la región, aunque Colombia tuvo uno de los mayores incrementos en el gasto social como porcentaje del PIB.

A pesar del desarrollo y la expansión de los programas sociales y la realineación institucional, los resultados no son tan fuertes como se esperaba. Muchos indicadores son positivos. El gasto social aumentó 50 por ciento durante la última década, una de las mayores tasas de crecimiento en la región, y los índices de pobreza y el coeficiente de Gini cayeron. Sin embargo, el récord no es del todo alentador. El Gini sigue siendo uno de los más altos de Latinoamérica. Los resultados de salud de la población son promedio o por debajo del promedio en algunos casos. La mortalidad materna se ha estancado desde el año 2009; la mortalidad neonatal infantil (11.2 por 1000 nacidos vivos en 2012) es más alta que en los países vecinos con niveles de desarrollo similares (figura 11.4); también lo es la prevalencia de la diabetes. Además, el SGSSS goza de una peor percepción por parte de la población que otros sistemas de salud (figura 11.5). Como se discutió en el Capítulo de Pobreza, el programa de TMC, Familias en Acción, fue responsable de una disminución significativa en las tasas de pobreza extrema (28 por ciento) y pobreza (19 por ciento), pero los descensos fueron mucho menores en las zonas rurales, donde *Familias* es más prevalente.

RECUADRO 11-1: La construcción de un sub-sistema de Protección Social: El caso de De Cero a Siempre

De Cero a Siempre es una estrategia de Desarrollo Infantil Temprano que brinda atención integral a las mujeres embarazadas y los niños en la primera infancia. Se diferencia de un programa o ministerio porque está basado en las herramientas de gestión que son la base de un subsistema. Sus características fundamentales son:

- i. La iniciativa coordina los muchos programas que sirven a esta población en lugar de desarrollar y administrar sus propios programas;
- ii. El administrador del sistema desarrolló un *proceso de articulación* entre los distintos proveedores de servicios para ofrecer el servicio adecuado en el momento adecuado para el beneficiario;
- iii. Un comité intersectorial coordina las acciones y articula a las entidades a nivel nacional, departamental y municipal, donde cada actor implicado reconoce la importancia central de su papel y ofrece su estructura institucional, las acciones de política, recursos (monetarios y humanos) y las capacidades para garantizar el desarrollo de cada niño y mujer embarazada;
- iv. Los beneficiarios, no las instituciones, están en el centro de la Estrategia; la cual organizó a las entidades y programas en torno a las mujeres embarazadas y los niños; el sistema de monitoreo rastrea las condiciones y calidad de vida de todos los niños de Colombia que han sido servidos por cualquier programa en el sistema;
- v. La *Ruta Integral de Atenciones* (RIA) es un instrumento de referencia para guiar a las autoridades locales y otros actores locales para diseñar vías que satisfagan las necesidades particulares de las madres y los niños. La RIA reconoce que ciertas poblaciones tienen necesidades especiales, lo que no implica una atención diferencial sino un cuidado universal con un enfoque apropiado, a la medida.

Fuente: Alarcón, C., *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión* (Bogotá: Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales, Coordinación, 2013).

Desafíos

Los resultados por debajo de lo esperado pueden atribuirse a diversos factores que crean cuellos de botella en la conversión de la inversión a resultados, incluyendo la fragmentación del sistema, las brechas y superposiciones de cobertura y el manejo de la información.

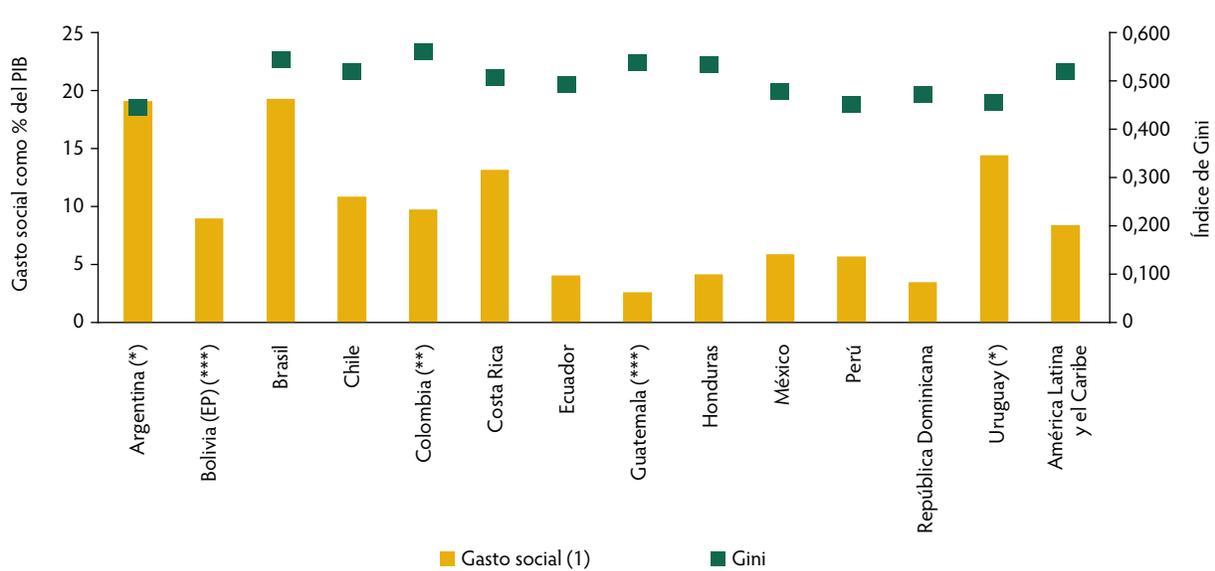
La fragmentación del sistema reduce el uso efectivo y eficiente de los programas de protección social

El SPS está fragmentado a través de muchas dimensiones. En primer lugar, varios programas abordan

el mismo riesgo (figura 11.1), en parte debido a los diferentes programas que cubren el mismo riesgo, financiados por diferentes fuentes (contributivas y subsidiadas) y, en algunos casos, proporcionando el mismo beneficio. Esta fragmentación se está incrementando en la medida que Colombia va cerrando las brechas de cobertura con la creación de programas subsidiados que proporcionan los mismos beneficios a la población que los programas contributivos. Por ejemplo, Colombia está en el proceso de desarrollo de su quinto programa de transferencias para la población pobre de edad avanzada.

Múltiples programas son también el resultado de distintos ministerios o direcciones, desarrollando sus propios programas para subconjuntos de la

FIGURA 11-3: Gasto social y desigualdad



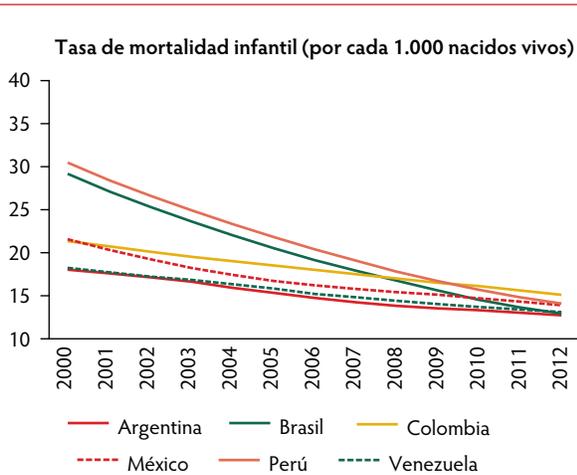
Fuentes: Gasto social: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp; Gini: Banco Mundial.^a

Nota 1: El gasto social es el gasto en asistencia social, pensiones y salud.

Nota 2: Datos de Gini: (*) Argentina y Uruguay sólo considera las áreas urbanas; (**) Fuente: DANE, Reporte de Pobreza, 2012; (***) No hay datos disponibles.

^a Banco Mundial, Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and The Caribbean (Washington, D.C.: World Bank, 2013), consultado septiembre 20, 2014, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/PLB%20Shared%20Prosperity%20FINAL.pdf>.

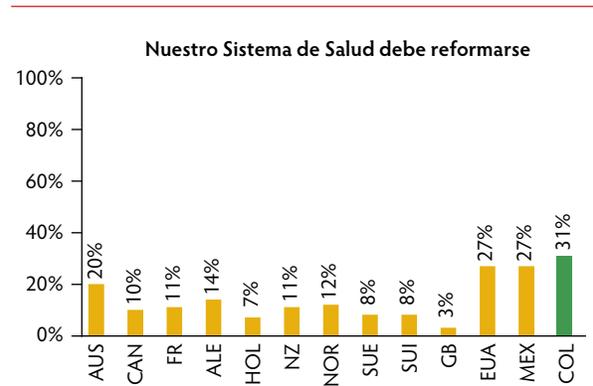
FIGURA 11-4: Mortalidad neonatal infantil



Fuente: WDI-Banco Mundial.

población. Por ejemplo, varios programas de emprendimiento están dirigidos a mujeres, pobres extremos, poblaciones rurales, microempresas, grupos indígenas y jóvenes, todos ofreciendo una combinación de desarrollo de habilidades, capacitación

FIGURA 11-5: Percepción del Sistema de Salud



Fuente: Commonwealth Fund International Health Policy Survey en once países (2010); Encuestas sobre Atención Básica del Banco Interamericano de Desarrollo, Colombia y México 2012 (resultados preliminares).

empresarial y estipendios o préstamos. Los programas son implementados por el Departamento de la Prosperidad Social, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Comercio, el Ministerio de Tecnologías de

Información y Comunicación, Colciencias o el SENA, cada uno sirviendo a un pequeño número de beneficiarios.¹²

La fragmentación del sistema conduce a un uso ineficiente del SPS como medio para manejar los riesgos sociales. Esto se manifiesta de dos maneras. En primer lugar, la creación ad hoc de programas por muchas instituciones a nivel nacional y subnacional no abre un camino para recuperarse del riesgo. Salir de la pobreza, la enfermedad, el desempleo o cualquier otro tipo de riesgo requiere una serie de pasos que se construyen uno tras el otro. Si un paso no está presente, proceso de recuperación se interrumpe. Así, mientras que las personas se están beneficiando de los programas, no están logrando necesariamente las metas mayores. En segundo lugar, incluso si el conjunto de programas crease un camino para salir del riesgo, las poblaciones objetivo tienen poco conocimiento de para qué programas son elegibles y qué programas pueden elevar de mejor manera su nivel de vida. Es muy costoso para los individuos recolectar información de todos los ministerios y secretarías en los distintos niveles de gobierno e identificar el conjunto de programas que pueden satisfacer sus necesidades específicas. Incluso si los programas pudieran ser identificados, los costos de transacción para postular, conocer su elegibilidad y obtener los beneficios son altos.¹³

La fragmentación administrativa también crea costos y confusión innecesarios. Los dos regímenes de seguro de salud, el RS y el RC, a pesar de la unificación de sus paquetes de beneficios (Plan Obligatorio de Salud, POS), todavía mantienen diferentes fuentes de financiamiento, siguen diferentes metodologías para el cálculo de las primas de seguro (Unidad de Pago por Capatación, UPC), utilizan diferentes aseguradoras (Entidades Promotoras de Salud, EPS) y siguen diferentes conjuntos de normas y reglamentos. Esto produce costos que podrían evitarse mediante una mayor armonización entre los dos regímenes. El proceso de descentralización ha introducido una fragmentación adicional en el SGSSS.¹⁴ La fragmentación horizontal se exacerbó con la transferencia del

manejo de los seguros a múltiples EPS, y la fragmentación vertical surgió cuando los gobiernos locales se volvieron activos en la prestación de servicios y la gestión de los RS.¹⁵

El sistema de financiamiento del sistema de salud crea ineficiencias significativas debido al costo administrativo, múltiples procesos, decisiones legales e incentivos perversos. El RS es financiado hasta por 16 fuentes diferentes¹⁶ que incluye las contribuciones por nómina, contribuciones para fines específicos de los impuestos generales, los ingresos locales provenientes de loterías y las contribuciones de solidaridad del RC distribuidos a varios intermediarios (EPS) que luego pagan a los proveedores de servicios. Debido a la heterogeneidad de las fuentes y la limitada capacidad de algunos actores, los recursos financieros del RS no siempre llegan a los proveedores, poniendo en peligro la estabilidad financiera del sistema. Varios estudios muestran que las prácticas actuales de incluir los ajustes del riesgo en las primas de seguros (UPC) no son suficientes para evitar la selección de riesgos por parte de las EPS, y la actual definición de los POS conduce al reembolso de procedimientos médicos que no son costo-efectivos.¹⁷ Además, la complejidad del SGSSS crea vulnerabilidades relacionadas en particular con el fraude y la corrupción en la tramitación de reclamaciones y la afiliación de beneficiarios, áreas de vulnerabilidad que no existen en los sistemas de provisión pública integrados.¹⁸

Esta fragmentación conduce a la equidad horizontal, pero crea posibles distorsiones en el mercado laboral y desigualdades verticales. Los trabajadores en el sistema de RC pagan un porcentaje de sus salarios para el seguro de salud, mientras que los trabajadores que ganan la misma cantidad, pero están en el sistema RS no pagan nada por básicamente la misma cobertura; esto podría desalentar el empleo formal.^{19, 20} En cuanto a las desigualdades verticales, un pensionado en el régimen de *Prima Media* y uno en el de *Ahorro Individual* podrán pagar la misma cantidad al sistema, pero el primero puede recibir una remuneración mucho mayor debido a las diferentes estructuras de los programas. Por último, el sistema tiene una regresividad severa debido a que

los beneficios se acumulan con el paso del tiempo. Por ejemplo, mientras que todos los empleados del sector formal contribuyen a las pensiones y las contribuciones están limitadas, quienes tienen mayores ingresos extraen una cantidad desproporcionada del sistema. De hecho, Colombia tiene uno de los beneficios de pensiones más generosos del mundo a las contribuciones más altas.²¹

Una cobertura insuficiente o dispareja deja a grandes segmentos de la población vulnerables a ciertos riesgos

A pesar de la existencia de un gran número de programas sociales para diversas poblaciones, y mucha superposición, Colombia se enfrenta a dos problemas de cobertura: cobertura insuficiente de algunos riesgos y cobertura insuficiente de algunas poblaciones.

En materia de salud, el riesgo de pobreza por enfermedad es mitigado eficazmente por un seguro de salud que cubre a alrededor del 92 por ciento de la población, pero el riesgo de enfermedad no está bien cubierto. El modelo de seguro de salud se enfoca a la prestación de servicios de salud individuales y especializados, en lugar de centrarse en servicios de salud pública de más amplio alcance, la prevención y la promoción de la salud o en hacer frente a los problemas de salud a nivel de atención básica. La evidencia muestra que los sistemas de salud con una fuerte orientación hacia la atención básica son capaces de producir mejores resultados de salud y mayores niveles de satisfacción.²² El cuidado individualizado de alto costo —por ejemplo una alta tasa de hospitalizaciones (9 por ciento),²³ que la mayor parte de la evidencia sugiere que no eran necesarias,²⁴ o el 16 por ciento del presupuesto del Ministerio de Salud destinado a las reclamaciones legales individualizadas para los servicios fuera del POS (tutelas)²⁵— distorsiona el gasto y la cobertura del sistema de salud.²⁶ Actividades de prevención y promoción de salud más generalizadas son cada vez más necesarias en Colombia, un país que se enfrenta a una población que está envejeciendo y a una transición epidemiológica caracterizada por un aumento de la carga

de enfermedades relacionadas con las condiciones crónicas y las enfermedades no transmisibles.²⁷

Los riesgos laborales también están insuficientemente cubiertos. Los programas para los más de 2 millones de desempleados se limitan a la capacitación laboral, en gran parte a través del SENA, con un número menor que accede a los servicios de intermediación laboral. Muy pocos se benefician del empleo temporal, otros apoyos para conseguir un empleo o iniciar una pequeña empresa o del seguro de desempleo.²⁸ El apoyo a los trabajadores pobres es particularmente escaso.²⁹ La calidad de estos servicios es también cuestionable. Durante un período de nueve meses, por ejemplo, sólo el 15,3 por ciento de los graduados del SENA que se registró en el servicio de intermediación laboral obtuvo empleo en un mercado laboral con el 8,5 por ciento de desempleo.

La población de adultos mayores está bien cubierta (figura 11.1), pero los beneficios son insuficientes. Mientras que casi la mitad de los 2.4 millones de personas mayores de 60 años son pobres,³⁰ sólo el 30 por ciento recibe pensiones y la mayoría de estos beneficiarios no son pobres.³¹ El resto recibe un estipendio equivalente a entre US\$20 y US\$35 al mes (mientras que el pago mínimo de la pensión es de aproximadamente US\$300 mensuales).³² Sin embargo, los ancianos pobres tienen necesidades adicionales al dinero, incluidas la atención médica, vivienda (25 por ciento viven solos o con otra persona de edad avanzada),³³ nutrición y bienestar psicosocial. La atención a la salud está cubierta por el sistema de seguro de salud, pero los gastos del propio bolsillo son sustanciales.³⁴ Con la conversión de los programas PPSAM (Programa de Protección Social al Adulto Mayor) y Juan Luis Londoño de la Cuesta al programa de transferencias de efectivo, Colombia Mayor, 500 000 personas más están recibiendo beneficios (para un total de 1 213 500), pero las dimensiones de nutrición y bienestar psicosocial ya no son abordadas por ningún otro programa.

Por la naturaleza de su trabajo, la población rural se encuentra fuera de los programas de seguridad social y no se ha beneficiado plenamente

de su rápido crecimiento. Además del programa Familias en Acción, que en un principio estaba dirigido a la población rural (hasta 2011), hay 10 programas que se enfocan exclusivamente a las zonas rurales, con una cobertura de 450 000 personas en una población de más de 11 millones. Mientras que el RS cubre las áreas rurales —por ejemplo, el 83 por ciento de la población rural está cubierta por el RS—, no está claro cuáles de los programas más pequeños están operando en las zonas rurales. La falta de apoyo social se refleja en las estadísticas de pobreza rural. Si bien la pobreza ha disminuido en Colombia durante la última década, sólo una cuarta parte de la reducción se debió a una menor pobreza rural. Esto no quiere decir que la situación en las zonas rurales no haya mejorado. Los índices de pobreza se han reducido un tercio en la última década —a 42,8 por ciento para la medida más amplia y 19,1 por ciento para la pobreza extrema para el año 2013. Sin embargo, la mejora ha sido mucho mayor en las zonas urbanas donde las tasas bajaron en un 50 por ciento durante el mismo período —a 26,9 por ciento para la pobreza y 6,0 por ciento para la pobreza extrema.³⁵

Información limitada para el funcionamiento del sistema

Aunque el gasto social en Colombia está a la par con la región de Latinoamérica, una mejor recolección y gestión de la información puede conducir a ganancias en eficiencia en varios subsectores.³⁶

El sector de la salud podría gestionar mejor la información para mejorar el uso del sistema por parte de los beneficiarios y entregar sus servicios con una mayor calidad. Las EPS pueden desempeñar un papel más importante en ayudar a los colombianos a manejar sus riesgos de salud guiando a los usuarios hacia los servicios de atención de salud más efectivos en costo, incluyendo la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. En un nivel superior, la débil y compleja supervisión del subsistema de salud lleva a una vigilancia insuficiente. La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) tiene funciones de inspección, vigilancia y control sobre más de 9000

proveedores y aseguradoras de todo el país,³⁷ pero carece de los recursos financieros y humanos para recolectar eficazmente la información y actuar en consecuencia para mejorar la calidad de los servicios de salud.

El subsistema laboral, todavía en su etapa de desarrollo, dos años después de la creación del Ministerio de Trabajo, tiene severas lagunas de información que conducen a políticas y programas ineficientes. Colombia no tiene una base de datos unificada de información sobre las tendencias del mercado de trabajo. En cambio, las universidades, las cámaras de comercio locales, el DANE, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el SENA y los gobiernos locales recolectan y monitorean indicadores básicos seleccionados. Estos esfuerzos son aislados e incompletos para el seguimiento de las tendencias nacionales, y por lo general son actualizados de forma *ad hoc*. Para fortalecer los observatorios regionales de trabajo, el Ministerio de Trabajo instituyó la Red ORMET para proporcionar financiamiento y entrenamiento. Sin embargo, el país no cuenta con la gama más amplia de procedimientos y arreglos institucionales necesaria para convertir los esfuerzos actuales en un sistema consolidado y actualizado. Esta falta de información hace que sea difícil crear una política laboral, la programación laboral directa y focalizar las estrategias de capacitación. Además, limita la capacidad del público para tomar decisiones sobre los tipos de capacitación que deben seleccionar y la localización de oportunidades de trabajo.

Del mismo modo, Colombia no tiene un sistema robusto para proporcionar información para una búsqueda de empleo eficaz. Durante años, el SENA ofreció el único servicio público de intermediación laboral, aunque sólo los graduados del SENA y los empleadores podían acceder a él. No existen evaluaciones para saber qué tan bien funcionaba el sistema. En cambio, casi la mitad de los colombianos encuentra trabajo a través de recomendaciones boca a boca, lo que provoca emparejamientos de trabajo ineficientes y un exceso de tiempo dedicado a la búsqueda de empleo.

Evidencia Global Para Mover a Colombia Hacia un Verdadero SPS

La transición de un conjunto estático de programas de protección social a un SPS dinámico

Existe un movimiento mundial para alejarse de los programas de protección social y moverse hacia el concepto de SPS. Un verdadero SPS se puede definir como una “colección articulada de intervenciones sociales (servicios, transferencias y beneficios entregados a través de programas) que ayudan a las personas y a las familias a lo largo de su ciclo de vida para encarar los riesgos que enfrentan”.³⁸ Un modelo de gestión del sistema que coordina la información sobre la demanda y la oferta de servicios sociales puede convertir una colección aleatoria de intervenciones y subsistemas sociales en un SPS eficiente.

El marco conceptual subyacente del SPS actual de Colombia sigue siendo relevante en este modelo de cambio, pero la estructura institucional necesita ser actualizada. Holzmann y Jorgensen³⁹ proponen que un SPS debe proporcionar intervenciones que reduzcan los riesgos que conducen a la pobreza, mitiguen los choques que podrían conducir a la pobreza y hagan frente a la pobreza estructural. Este modelo conceptual fue la base para el SPS de Colombia, al igual que el de muchos otros países.⁴⁰ La figura 11.6 muestra la aplicación institucional del modelo en Colombia. La prevención de riesgos es abordada a través de la formación de capital humano (educación y capacitación); la mitigación de riesgos es abordada a través de la seguridad social (salud, seguro de riesgos profesionales, pensiones), activos (vivienda, inclusión financiera, micro-seguros) y columnas de gestión de riesgos (desastres naturales, poblaciones desplazadas internamente —PDI—, empleo de emergencia); y su manejo es la promoción social. Mientras que el modelo conceptual sigue siendo la piedra angular de lo que un SPS debe lograr, hay un creciente reconocimiento de que mapear directamente un SPS a estos conceptos no produce los resultados esperados, ya

que el modelo (i) conduce a la fragmentación del sistema, pues cada subsistema es independiente,⁴¹ (ii) supone que los individuos están en una sola columna, en algún momento dado, (iii) asume un modelo relativamente estático en el que las personas sólo se mueven hacia arriba, ignorando los shocks negativos, (iv) mezcla diversos riesgos, herramientas y actores dentro de un mismo pilar, y (v) pierde al beneficiario en una estructura impulsada por las fuentes de financiamiento y la organización institucional. Por último, no tiene las características de un sistema: articulación, integración y flexibilidad.

En su lugar, hay un movimiento hacia un modelo de gestión de riesgos centrada en el beneficiario, en el que el SPS está diseñado para servir a los beneficiarios y su conjunto heterogéneo de riesgos. En este modelo, la persona o la familia está en el centro, con un conjunto específico de riesgos y objetivos. Si bien los programas son bases estáticas del SPS, las herramientas de gestión dinámica manejan el acceso permitiendo que la gente acceda y salga de los programas a través del sistema, accediendo a la ayuda en función de sus necesidades. Este modelo se basa en cinco conjuntos de herramientas: (i) herramientas de gestión de la demanda para identificar y comprender a la población objetivo y sus necesidades, (ii) herramientas de gestión de la oferta para identificar la oferta existente de programas, conectar a los beneficiarios con la oferta y dar incentivos a los proveedores para satisfacer la demanda, (iii) procesos interinstitucionales de gestión que están específicamente diseñados y presupuestados para crear una colaboración

FIGURA 11-6: Visión actual del Sistema de Protección Social de Colombia



Fuente: DNP, bases del Plan de Nacional de Desarrollo 2010–2014, Prosperidad para Todos.

interinstitucional funcional, (iv) herramientas de gestión de información para el sistema (tales como el registro de la población, el Registro Único de Beneficiarios), que difieren de los sistemas de gestión de información de los programas y (v) herramientas de gestión del presupuesto para el sistema, que difieren de aquellas a nivel de programa.⁴² Estas herramientas son útiles para crear un SPS, pero también construyen eficiencia en los subsistemas e identifican y abordan las brechas de cobertura de ciertos riesgos o determinadas poblaciones.

La figura 11.7 presenta una adaptación del modelo actual que aborda muchos de los problemas mediante la simple introducción de herramientas de sistemas. La familia se agrega al diagrama. La familia está ligada a los flujos de programa (grupos de programas que abordan el mismo riesgo y que, en conjunto, forman un camino para salir de ese riesgo) a través de herramientas de gestión de la demanda y herramientas de gestión de la oferta. Los flujos del programa están vinculados entre sí a través de los procesos interinstitucionales de gestión, las herramientas de gestión de información y las herramientas de gestión presupuestaria de todo el sistema. Si pudiéramos mirar dentro de cada flujo, observaríamos también interconexiones entre programas. La figura 11.7 también permite que las familias se muevan entre los flujos de los

programas y se muevan “hacia atrás” (es decir, de la seguridad social a la promoción social) a causa de un shock que afecte a la familia. El diagrama está lejos de ser completo, pero pretende comunicar que la propuesta no es para un nuevo SPS; en cambio, introduce algunas herramientas para hacer que el sistema existente trabaje más como un sistema, es decir interconectado y articulado.

Opciones De Política Para Reducir La Fragmentación Del Sistema, Mejorar La Cobertura y Cerrar Las Brechas De Información

Reforzar el SPS para superar las ineficiencias creadas por la fragmentación del sistema y para llegar a las poblaciones no cubiertas

En el largo plazo, Colombia puede converger a un SPS interconectado y articulado con un conjunto de flujos de programas enfocados al riesgo que sean fácilmente identificables y accesibles por la población, y que se complemente con una serie de subsistemas con un funcionamiento similar de manera articulada y centrada en el cliente. Llegar a ello es tal vez un desafío mayor para un país de ingresos medios como Colombia que tiene las herramientas del programa establecidas, en comparación con un país partiendo de casi nada.⁴³ A través de la planificación, construyendo a partir de lo que ya está ahí y la introducción de nuevas herramientas de una manera gradual pero aún así de alta calidad, Colombia logrará un SPS y los aumentos de eficiencia y la mejora de resultados que vienen con él. Las siguientes opciones de política se basan en los criterios de que ellos son piezas fundamentales de un SPS y que ellos (o sus componentes) ya existen en Colombia y se pueden fortalecer.

Desarrollar más y mantener las herramientas de gestión de la oferta. Se recomiendan dos herramientas: (i) un inventario de los programas de protección social

FIGURA 11-7: El SPS de Colombia con la aplicación de un enfoque de sistemas



y (ii) una Red UNIDOS más fuerte. El inventario proporciona la información a los organizadores del SPS para identificar vías (dentro de los flujos de los programas) por las que los beneficiarios puedan gestionar sus riesgos y determinar las insuficiencias en la cobertura que evitarían la graduación. Este inventario no sólo incluye los nombres del programa, sino también información sobre los criterios de elegibilidad, la cobertura y la efectividad del programa. Incluye tanto a los programas nacionales, como a los departamentales y locales. Mientras que las instituciones tienen una lista de sus propios programas, el reto consiste en unirlos en un solo inventario, agregando las categorías de análisis y manteniendo un equipo que lo actualice constantemente. Dada la constante evolución del conjunto de programas sociales en Colombia, este inventario requerirá de organización constante y de la interacción regular con diversos ministerios, departamentos, secretarías y ONG.

Fortalecer la Red UNIDOS, especialmente en zonas rurales. Aunque sólo se centra en los pobres extremos, el programa Red UNIDOS es la semilla de un SPS articulado. Cumple la función de identificar la demanda de servicios sociales y conectar a la oferta con la demanda a través de (i) el trabajo con los pobres extremos para identificar vías para la gestión de sus riesgos específicos y (ii) el suministro de información acerca de la oferta a esas poblaciones. El modelo ha tenido un gran éxito en Chile, y Colombia tiene espacio para mejorar. UNIDOS se beneficiaría de una revisión externa de su programa actual, su articulación e instrumentos de coordinación actuales (Comisión Intersectorial, SIUNIDOS y Mesa de Pobreza), la integridad de su inventario de programas, su gestión interna y la cobertura de ciertas poblaciones (rural, adultos mayores) para identificar áreas de mejora.

Reforzar las herramientas de gestión de la información, específicamente mediante la mejora del RUAF para servir como un registro único de beneficiarios (RUB). Un RUB es una base de datos que incluye una entrada para todos los ciudadanos e identifica todos los programas sociales a los que cada uno accede actualmente. Proporciona información suficiente y fiable a

los individuos y los cogestores (como de la Red UNIDOS), y los administradores del programa pueden acceder a la información completa acerca de quién está participando en qué programa social. A través del inventario de los programas, el RUB también se puede utilizar para identificar los programas para los que una persona es elegible, pero a los cuales no está accediendo. El RUAF es la base del RUB. Incluye a todas las personas con un registro de nacimiento y para cada una identifica los programas a los que la persona está afiliada. Sin embargo, el RUAF no está funcionando como un RUB porque la información es obsoleta y el registro se ve comprometido al no tener un número de identificación único para cada colombiano.⁴⁴ Para transformar el RUAF en un RUB, los próximos pasos incluyen (i) la identificación de un organismo de coordinación con un alto nivel de legitimidad y las herramientas de gestión interinstitucionales para que el RUAF sea efectivo; (ii) el análisis de la magnitud y naturaleza del problema de un identificador único; (iii) la identificación de incentivos para que los programas informen regularmente al sistema, (iv) el ajuste del software para armonizar los datos de los programas con el RUAF, asegurando la interoperabilidad; (v) la capacitación del personal responsable del proceso de presentación de informes para asegurar el uso adecuado del sistema; y (iv) el desarrollo de las normas de privacidad para que la información pueda ser accedida de forma confidencial por los usuarios adecuados.⁴⁵

*Modificar la herramienta de gestión de la demanda SISBEN III, hacia una mejor herramienta para identificar a los pobres y minimizar los errores de exclusión o de inclusión (errores tipo I y tipo II en el lenguaje estadístico) a ser actualizados regularmente y utilizados por una gran variedad de programas.*⁴⁶ El SISBEN es una herramienta reconocida a nivel mundial para identificar a los beneficiarios de los programas sociales. También proporciona un perfil de los pobres extremos que puede ser utilizado por los entrenadores para desarrollar rutas de salida y por los programas para identificar las necesidades sociales entre poblaciones específicas. El índice SISBEN actual⁴⁷ (SISBEN III) se ha refinado para reducir la posibilidad de manipulación, reducir al mínimo los

errores de inclusión y permitir una precisión incremental de modo que los programas puedan definir sus propios puntos de corte para los criterios de elegibilidad. A pesar de los éxitos, el SISBEN continúa siendo un instrumento relativamente estático, sólo actualizado cuando las personas reportan nueva información por ellas mismas y al que sólo se puede acceder en el nivel central a través del DNP. El reto es identificar un proceso eficiente para hacer que el SISBEN sea auto-actualizable. Una opción para una actualización más rápida incluye una base maestra de datos integrados para seguir a los individuos a través de su vida (en lugar de la práctica actual de excluir de la base de datos a personas que llegan a elevarse por encima de un umbral de pobreza extrema en algunos momentos). Una sección del SISBEN debe ser confidencialmente accesible por los actores clave del SPS, incluidos los gobiernos locales, para mejorar la supervisión del sistema. Esto tendría que ser desarrollado en conjunto con el RUB y con la Red UNIDOS, a través de un examen profundo de las leyes actuales que pudieran dificultar esta colaboración interinstitucional.

Crear herramientas de gestión interinstitucionales con el objeto de fortalecer el proceso de articulación para abordar colectivamente los riesgos sociales específicos de la mejor manera posible. Colombia cuenta con decenas de comisiones intersectoriales creadas con el objetivo de mejorar la colaboración intersectorial en torno a temas sociales. Sin embargo, muchas de ellas no son verdaderos procesos; por lo general, son agregados a las ya de por sí apretadas agendas, consistentes principalmente en reuniones. La herramienta de colaboración intersectorial subyacente en el SPS es un proceso en sí mismo, con un equipo técnico identificado, metas conjuntas en torno a la colaboración (en oposición a objetivos de alto nivel en torno a los resultados), un programa de trabajo con responsabilidades y una línea de tiempo claras, la rendición de cuentas al más alto nivel de tomadores de decisiones, y su propio presupuesto. La estrategia De Cero a Siempre para gestionar los riesgos en la primera infancia fue en gran medida un éxito debido al esfuerzo intenso y estructurado alrededor de la articulación y la coordinación.

Estas lecciones pueden ser útiles para los demás. Como primer paso, las lecciones de la experiencia de De Cero a Siempre deben ser documentadas y compartidas, apoyadas de algunos esfuerzos intersectoriales piloto, con presupuesto y entrenadores para apoyar el trabajo.

Construir el subsistema laboral mediante la creación de información con fines de formulación de políticas y programas

Articular y fortalecer los observatorios regionales del trabajo con objeto de proporcionar información consistente para la formulación de políticas y la toma de decisiones. Un proceso organizacional para desarrollar un observatorio nacional del trabajo se basaría en los organismos regionales existentes. Para ello sería necesario conceptualizar el papel de un observatorio nacional, definir los indicadores y productos y alinear conceptual y tecnológicamente el trabajo de los observatorios regionales. Para iniciar este proceso, el Ministerio de Trabajo tiene que (i) mapear toda la información que se produce a nivel nacional y subnacional, incluyendo variables, frecuencia de recolección, métodos de recolección y el uso de los datos; (ii) analizar el mapa para identificar elementos comunes, vacíos y desajustes; (iii) identificar el software para acceder a información útil; (iv) crear protocolos de indicadores, métodos de recolección de datos, métodos de análisis de datos y de entrega de información para conformar la base de datos nacional (reconociendo que las necesidades locales pueden requerir información adicional); (v) identificar mecanismos de financiamiento para sostener los insumos de los actores locales al sistema más amplio y mejorar sus habilidades técnicas para recolectar datos, mantener su calidad y cumplir con los requisitos de estandarización; y (vi) diseñar y estandarizar los análisis y las salidas (boletines, informes periódicos, etc.) del sistema de observatorios laborales.

Crear un servicio de empleo incluyente y de servicio completo. Reconociendo la utilidad de un sistema de este tipo para la población general, el Ministerio de Trabajo patrocinó la legislación para crear un

Sistema Público de Empleo que sería guiado por el ministerio e implementado a través de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE). El objetivo general es proporcionar a la población información sobre la búsqueda de empleo y oportunidades de capacitación. Se espera que este sistema reemplace el servicio más limitado ofrecido por el SENA a sus graduados. La UAESPE se encuentra en su fase de diseño y tiene que definirse a sí misma, incluyendo su misión, a quién intenta servir, su gama de servicios, los resultados que pretende alcanzar, los actores que se incorporarán al sistema, su presupuesto y sus sistemas de manejo de la información.

Modernizar los subsistemas de salud mediante el desarrollo de un nuevo modelo de atención a la salud para Colombia con fuerte gestión y control internos

Crear un nuevo modelo de atención a la salud para Colombia. El Ministerio de Salud está desarrollando un nuevo modelo de atención a la salud y prestación de servicios, que se centraría en la gestión de los riesgos para la salud de la población que vive en un área geográfica específica.⁴⁸ Para lograr este objetivo, el modelo contempla la mejora de la coordinación entre las administraciones locales de salud (responsables de las actividades de salud pública) y las aseguradoras (responsables de las actividades de prevención de enfermedades y promoción de la salud) para mejorar la capacidad de la red de prestación de salud en el primer nivel de atención.⁴⁹ El nuevo modelo necesitaría incentivos adecuados y un nuevo enfoque regulatorio para asegurar que todas las partes del SGSSS —las aseguradoras (EPS), las instituciones prestadoras de salud (IPS) y las autoridades locales— trabajen de una manera coordinada.⁵⁰ En particular, el papel de las EPS se desarrollaría para pasar de la gestión financiera de los recursos a un papel más complejo de gestión de los riesgos para la salud de la población inscrita.

Desarrollar herramientas más sofisticadas y eficaces para gestionar los procesos de financiamiento de la salud. Los cambios estructurales y las normas jurídicas

recientes que rigen el sistema de salud requieren la revisión de los mecanismos de financiamiento. Medidas específicas incluyen: (i) revisar el sistema de pago a proveedores que se utiliza en Colombia para incluir incentivos y pagos relacionados al rendimiento, (ii) unificar el procedimiento para el cálculo de la UPC para los RS y RC, (iii) mejorar la definición de las prestaciones incluidas en el POS para reducir la esfera de las reclamaciones legales, y (iv) seguir ampliando el papel de la evaluación de tecnologías para la salud (HTA, por sus siglas en inglés) y la regulación de precios de los productos farmacéuticos.

Mejorar la capacidad regulatoria de la Superintendencia de Salud (SS). Aunque la Ley 1438 ya define un nuevo conjunto de funciones y atribuciones para la SS, su capacidad debería reforzarse para cumplir no sólo con su mandato actual, sino también con responsabilidades ampliadas en el futuro. Esto incluiría: (i) un nuevo marco conceptual para la inspección, monitoreo y control como se indica en la reforma ordinaria de salud propuesta, (ii) la mejora de las capacidades técnicas y humanas de la SS para hacer frente a los cambios que se avecinan para el sistema en cuanto a los ajustes por riesgos, (iii) la estimación de los costos de la descentralización total de la SS para extender su alcance a todas las regiones del país.

Llevar a cabo una campaña de difusión pública para mejorar la imagen del SGSSS durante este período de reforma. Para hacer visibles los beneficios que ofrece el modelo de seguros en términos de acceso, cobertura y beneficios para los colombianos, el Ministerio de Salud tiene que reforzar su estrategia de comunicaciones para hacer frente a las preocupaciones del público. Esto incluye: (i) la mejora de la comunicación directa y la interacción con los usuarios y las comunidades para aumentar el sentido de propiedad, diseñando y ejecutando una estrategia multimedios de comunicación para explicar los derechos, beneficios y funcionamiento del sistema; y (ii) el trabajo con las aseguradoras y los proveedores para fortalecer la política de transparencia en los contratos, prestación de cuidados, procesos y procedimientos.

Desafío de desarrollo	Opciones de política a corto plazo	Opciones de política a mediano plazo
Fortalecimiento de las herramientas del sistema de protección social		
Recopilar información completa y precisa sobre la oferta de programas de protección social (herramienta de gestión de la oferta).	Aprobar un CONPES para crear un inventario de los programas sociales, definir sus usos, identificar a sus administradores y definir el proceso para mantener actualizado el inventario.	Desarrollar e implementar los procesos para crear y mantener el inventario de los programas sociales nacionales, departamentales y locales. Actualizar constantemente el inventario.
Ajustar la oferta de programas sociales a la demanda social (herramienta de gestión de la oferta).	Realizar un análisis institucional de Red UNIDOS y la identificación de estrategias para fortalecer su papel dentro de sus actuales parámetros institucionales.	Realizar una reforma institucional para que unidos pueda guiar eficazmente a los pobres extremos a través de la gama de programas de protección/asistencia social existentes en todo el sistema social de protección/asistencia.
Mejorar la gestión de la información de la demanda social mediante la creación de un registro único de beneficiarios (herramienta de gestión de la información).	(i) Revisar el RUAF para identificar sus limitaciones estructurales para servir como RUB, (ii) identificar un rector para el sistema y capacitar al personal para poblar la base de datos y (iii) actualizar el software para facilitar la carga de datos y descarga de información.	Desarrollar un protocolo e implementar incentivos para mantener el RUAF al día y hacerlo confidencialmente accesible para un grupo selecto de usuarios.
Modificar la herramienta de focalización dinámica del Sisbán para que se actualice regularmente (herramienta de gestión de la demanda).	Revisar opciones para convertir al SISBEN en un sistema dinámico de recopilación de información; revisar las leyes que limitan estas opciones.	Implementar un proceso para un SISBEN dinámico claramente vinculado con los criterios de elegibilidad de los programas, una vez que se cumple la opción a corto plazo.
Articulación entre los programas de subsistemas para responder con mayor eficiencia y eficacia a la demanda social.	Tomar nota de las herramientas y del proceso para el desarrollo de las herramientas del modelo De Cero a Siempre; pilotear estas herramientas en otras dos iniciativas intersectoriales.	Implementar herramientas operacionales interinstitucionales para todos los esfuerzos intersectoriales en los sectores sociales.
Construir el subsistema de trabajo mediante la mejora de la información		
Mejorar los sistemas de información laboral para orientar a los trabajadores potenciales y las políticas laborales.	Mapear la información laboral que está siendo creada por diversas instituciones y desarrollar un esquema para un observatorio laboral unificado; desarrollar protocolos y software para estandarizar y cargar los datos de los observatorios regionales de trabajo; definir la misión, los beneficiarios, la gama de servicios y el sistema de manejo de información de la UAESPE y la función de supervisión del Ministerio de Trabajo.	Implementar las herramientas para un observatorio nacional del trabajo, construido sobre esfuerzos de recopilación y análisis de datos subnacionales más fuertes. Revisar la UAESPE para identificar las fortalezas y áreas de mejora para seguir avanzando hacia un servicio de intermediación laboral de servicio completo.
Desarrollar un nuevo modelo de atención a la salud con fuerte gestión y control internos		
Implementar un modelo de prevención/promoción de la salud para mejorar los resultados de cobertura y de salud y el uso eficiente de los recursos del subsistema.	Revisar las herramientas de articulación entre las administraciones de salud locales y las EPS; revisar los cambios necesarios para la transformación de las EPS de entidades financieras a proveedoras de gestión de la salud	Reorganizar las redes de servicios y estimar la demanda en las regiones remotas; implementar el modelo de hogar médico centrado en el paciente en los grandes centros de población.

(continúa en la página siguiente)

(continuación)

Desafío de desarrollo	Opciones de política a corto plazo	Opciones de política a mediano plazo
Reducir la fragmentación administrativa a través de herramientas más sofisticadas y eficaces para gestionar el financiamiento de la salud.	(i) Análisis y diseño de la política farmacéutica y la regulación de precios, (ii) institucionalizar la Evaluación de Tecnologías para la Salud, y (iii) revisar el sistema de incentivos y mecanismos de rendición de cuentas entre los diferentes actores del sector (por ejemplo, EPS, ips, los gobiernos central y locales) para mejorar el desempeño y la gobernanza en los sistemas de gestión e información de la salud.	Continuar con la reforma del sistema de financiamiento de la salud hacia un sistema de pago por resultados.
Reducir la fragmentación mediante la mejora de la gestión de riesgos del sistema de seguros a través de cambios en los mecanismos de ajuste del riesgo.	Refinar el uso de datos sobre la frecuencia del uso de los servicios de salud por parte del Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS). Diseñar y probar incentivos para un mejor desempeño.	Unificar la metodología a través de regímenes para el cálculo la prima de seguro (UPC). Implementar un conjunto de directrices de pago por rendimiento basado en los resultados de salud de los afiliados.
Lograr una mayor eficiencia y transparencia en el sistema a través de mejoras en la capacidad de vigilancia y control.	Diseñar un nuevo marco de inspección, monitoreo y supervisión para pasar del enfoque tradicional basado en cumplimiento hacia un sistema de monitoreo y supervisión basado en riesgos.	Integrar los riesgos financieros y de salud en el sistema de monitoreo y supervisión basado en el riesgo.
Mejorar la confianza del público en el sistema de salud a través de la concientización de los logros y derechos.	Diseñar una nueva estrategia de comunicación para el Sistema de Salud. Implementar y aplicar una política de transparencia más estricta.	Aumentar la participación de los usuarios y la comunidad en la formulación de políticas del sistema.

Notas

¹ Desde la década de los noventa, Colombia ha ido construyendo los componentes de un sistema de protección social. A diferencia de sus vecinos, Colombia no sufrió graves crisis durante la mayor parte del siglo XX. A pesar de la profunda lucha civil, las familias cuidaban unas de las otras cuando experimentaban un shock negativo repentino a su bienestar y los programas para reducir la pobreza no eran parte del diálogo general sobre políticas. Esto cambió con la Constitución de 1991. La década de los noventa vio la introducción de la Ley 100 para crear un sistema de seguro universal de salud y la creación de un registro de los pobres a través del SISBEN. Cuando se desató la crisis económica de 1999, Colombia se percató de que no tenía la es-

tructura básica para apoyar a aquellos que habían perdido o disminuido sus ingresos. Poco después, se creó la Red de Acción Social a través de tres grandes programas de transferencias condicionadas de efectivo: Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Empleo en Acción. Al mismo tiempo, la Ley 789 definió un sistema de protección social y creó un Ministerio de la Protección Social. Los programas e instituciones crecieron y, en 2006, Colombia reconoció la necesidad de coordinar mejor sus programas de protección social y de asistencia social para llegar de manera más eficiente y efectiva a los pobres. Esto llevó a la creación de la Red Juntos, modelada con base en la exitosa experiencia chilena (ChileSolidario) y la asistencia social y los pro-

- gramas de protección continuaron expandiéndose y multiplicándose en el período.
- 2 Sispro: Sistema de Información de la Protección Social, consultado septiembre 20, 2014, www.sispro.gov.co.
 - 3 Banco Mundial, *World Development Indicators* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2012).
 - 4 Profamilia, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2010* (Bogotá: Profamilia, 2011)..
 - 5 La equidad en el acceso mejoró aún más con la sentencia T-160 de 2008 de la Corte Constitucional que ordenó la unificación de los paquetes de beneficios de los regímenes de RC y RS. Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia de Tutela 760 de 2008”, 31 de julio de 2008.
 - 6 Instituto de Estudios Fiscales, Econometría y Sistemas Especializados de Información, *Evaluación del Impacto del Programa Familias en Acción-Subsidios Condicionados de la Red de Apoyo Social*(Bogotá: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2006).
 - 7 Grupo de Evaluación Independiente, *Assessing the Long-Term Effects of Conditional Cash Transfers on Human Capital: Evidence from Colombia* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2011).
 - 8 Camacho, A. y R. Zárate “Going one Step Beyond with Conditional Cash Transfers: College Outcomes (sin publicar).
 - 9 IEG 2011, *ibid*.
 - 10 Instituto de Estudios Fiscales, Econometría y Sistemas Especializados de Información, “Evaluación”; Instituto de Estudios Fiscales, Econometría y Sistemas Especializados de Información, *Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano* (Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2012).
 - 11 Instituto de Estudios Fiscales, Econometría y Sistemas Especializados de Información, “Evaluación”.
 - 12 Acosta, O, N. Forero y R. Pardo, “Diagnóstico sobre el Sistema de Protección Social Colombiano y las Principales Acciones que se Deben Realizar para su Ajuste y Modernización” (en proceso).
 - 13 Esto es particularmente costoso para los pobres que no tienen las herramientas o la capacitación para llevar a cabo este esfuerzo y que no tienen las experiencias para agilizar su comprensión de la información que recogen. Descrito por Kahneman, D., “Maps of Bounded Rationality: Psychology and Economics”, *American Economic Review* 93, 5 (2003): 1449–1475.
 - 14 Montenegro, F. y O. Bernal, *Colombia Case Study: The Subsidized Regime of Colombia’s National Health Insurance System* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2013); Guerrero, R., S. Prada, D. Chernichovsky y J. Urriago, *La doble descentralización en el sector salud: Evaluación y alternativas de política pública* (Cali: Centro de Estudios en Protección Social y Economía de la Salud (Proesa) y Universidad Icesi, 2013).
 - 15 El papel del gobierno local es particularmente importante en la prestación de servicios de salud pública en las zonas rurales, donde los proveedores de salud son predominantemente públicos.
 - 16 Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, Proyecto de Ley N° ___ de 2013, “Por el cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, consultado septiembre 20, 2014, <http://www.minsalud.gov.co/Normatividad/Proyecto%20de%20Ley%20Ordinaria%20Salud.pdf>.
 - 17 Núñez, J. y J. Zapata, *La Sostenibilidad Financiera del Sistema de Salud Colombiano-Dinámica del gasto y principales retos de cara al futuro* (Bogotá: Fedesarrollo, 2012); Ruiz F. y M. Uprimny *La salud: entre la reforma estructural y el ajuste regulatorio. Documento Técnico GPES/1596–1511* (Bogotá: Asocajas-Cendex, 2011); Alfonso, E., A. Riascos y M. Romero *The Performance of Risk Adjustment Models in Colombia Competitive Health Insurance Market* (Bogotá: Universidad de los Andes, 2012), consultado septiembre 20, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/SSRN-id2489183.pdf.
 - 18 Savedoff, W., *Transparency and corruption in the health sector: A conceptual framework and ideas for action in Latin American and the Caribbean* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2007); Hussmann, K., *Vulnerabilities to Corruption in the Health Sector: Perspectives from Latin American Sub-Systems for the Poor (with a Special Focus on the Sub-national Level* (Panamá: UNDP, 2007), consultado septiembre 20, 2014, file:///C:/Users/Juan%20Manuel/Downloads/vulnerabilities.pdf.
 - 19 Camacho A., Conover E. y A. Hoyos, “Effects of Colombia’s Social Protection System on Workers’ Choice between Formal and Informal Em-

- ployment”, *The World Bank Economic Review*, (2013): 1–23.
- ²⁰ En este sentido, la reciente reforma fiscal (Ley 1607 de 2012) ha sustituido parte del financiamiento para la salud, el SENA y ICBF de las contribuciones a los impuestos generales de los empleadores y los empleados para reducir el desincentivo a la formalidad. Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Proyecto de Ley N° 1607, “Exposición de motivos al Proyecto de Ley por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones” (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2012).
- ²¹ Colombia, Ministerio de Trabajo *Nuevo Modelo de Protección para la Vejez* (s. l.: Ministerio de Trabajo, 2013), consultado septiembre 20, 2014, http://www.mintrabajo.gov.co/component/docman/doc_download/935-presentacion-nuevo-modelo-de-proteccion-par-la-vejez.html.
- ²² Starfield B., L. Shi y J. Macinko, “Contribution of Primary Care to Health Systems and Health”, *The Milbank Quarterly* 83, 3 (2005): 457–502.
- ²³ Derivado de la Encuesta de Calidad de Vida, 2011. DANE, *Encuesta de Calidad de Vida* (Bogotá: DANE, 2011), consultado septiembre 20, 2014, <http://www.dane.gov.co/index.php/ocupacion-y-empleo/mercado-laboral/87-sociales/calidad-de-vida/3281-encuesta-de-calidad-de-vida-2011>.
- ²⁴ Guanais et al. estimaron que la tasa de hospitalizaciones evitables (es decir, condiciones sensibles a la atención ambulatoria) para el país es de 21 por ciento, la segunda más alta en LAC. Guanais F. C., R. Gómez-Suárez, L. Pinzón, *Primary Care Effectiveness and the Extent of Avoidable Hospitalizations in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).
- ²⁵ El valor monetario de las reclamaciones legales (tutelas y recobros) para los servicios no incluidos en el paquete de beneficios (no-POS) aumentó del 1,8 por ciento del gasto total del SGSSS para llegar a 16 por ciento en 2009. Núñez, J. y J. Zapata, “*La Sostenibilidad*”.
- ²⁶ La posibilidad de reclamaciones legales se relaciona con el hecho de que el POS no se actualizó desde el inicio del nuevo sistema hasta 2012 y, en consecuencia, se quedó rezagado en cuanto a las nuevas tecnologías para el cuidado de la salud y el hecho de que los servicios son estrictamente definidos en el POS. Esta decisión, junto con la Ley 1428, estableció una actualización anual del paquete de beneficios y estableció el objetivo de un plan “implícito” que debería ser más flexible y en sintonía con el perfil epidemiológico de la población. Colombia, Ministerio de Salud y Protección Social, “*Proyecto de Ley N° ____ de 2013*”.
- ²⁷ Montenegro, F. y O. Bernal, “*Colombia Case Study*”.
- ²⁸ El programa de seguro de desempleo es operado a través de cajas de compensación, extrayendo de sus propios recursos. Aproximadamente 95 000 personas reciben el beneficio cada año, una cantidad en gran parte limitada por el pequeño porcentaje de trabajadores del sector formal que voluntariamente separan una porción de su cuenta de jubilación para recibir el seguro de desempleo.
- ²⁹ SENA, *Informe de Gestión enero-septiembre de 2013* (Bogotá: SENA, 2013).
- ³⁰ Acosta, O, N. Forero y R. Pardo, “Diagnóstico”.
- ³¹ En promedio, el 20 por ciento más pobre de la población no recibe ningún ingreso por pensiones, mientras que el 20 por ciento más rico recibe un promedio de COP\$164 000 mensuales. Del mismo modo, las pensiones constituyen el 0,2 por ciento de los ingresos familiares en los hogares más pobres, en comparación con 10,3 por ciento en los hogares más ricos. *Background Note: Colombia Poverty and Shared Prosperity*.
- ³² Colombia, Ministerio de Trabajo, “¿Qué es el Programa Colombia Mayor?”, *Fondo de Solidaridad Pensional*, consultado septiembre 21, 2014, <http://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/prospe-rargel/que-es-programa-proteccion-social-adulto-mayor>.
- ³³ Muragarra, E., “Aging, Poverty and Social Protection in Colombia Evidence and Policy Options” (sin publicar).
- ³⁴ Ibid.
- ³⁵ *Background Note: Colombia Poverty and Shared Prosperity*.
- ³⁶ El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y el subsistema laboral emergente se discuten aquí. Los problemas de eficiencia en el tercer subsistema de Asistencia Social están englobados en la discusión anterior sobre la fragmentación.
- ³⁷ Núñez, J. y J. Zapata, “*La Sostenibilidad*”.

- ³⁸ Silva, V., “Notas sobre un Sistema de Protección Social y sus Herramientas de Gestión” (sin publicar).
- ³⁹ Holzmann, R. y S. Jorgensen, *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Social Protection Discussion Papers 21314* (s. l.: Banco Mundial, 2000).
- ⁴⁰ Colombia, Congreso de Colombia, “Ley 789 de 2002. Por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo, 27 de diciembre de 2002, consultado septiembre 21, 2014, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6778>.
- ⁴¹ Robalino, D., L. Rawlings e I. Walker, *Building Social Protection and Labor Systems* (s. l.: Banco Mundial, 2012), consultado septiembre 21, 2014, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIAL-PROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/430578-1331508552354/1202.pdf>.
- ⁴² Silva, “Notas”.
- ⁴³ Robalino, D., L. Rawlings e I. Walker, “Building”.
- ⁴⁴ El RUAF fue creado bajo la Ley 797 de 2003 (Artículo 15) como una entidad que integra al sector de la protección social (Ministerio de la Protección Social). Establece que la inclusión en dicho registro es obligatoria para acceder a los subsidios o servicios financiados con fondos públicos y requiere un número de identificación único de acuerdo a los documentos existentes.
- ⁴⁵ Desarrollo de la Ley 1712 de 2014. Colombia, Congreso, “Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, 6 de marzo de 2014, consultado en septiembre 21, 2014, http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html.
- ⁴⁶ Camacho, A. y E. Conover, “Effects of Subsidized Health Insurance on Newborn Health in a Developing Country”, *Economic Development and Cultural Change* 61, 3 (2013): 633–658.
- ⁴⁷ De acuerdo con la Ley 715 de 2001 (Artículo 94), el SISBEN tiene que ser revisado cada tres años.
- ⁴⁸ Al reconocer las diversas situaciones en términos de las necesidades de salud, disponibilidad de servicios y aseguradoras de todo el país, el Ministerio de Salud está desarrollando diferentes modelos: (i) un modelo para las poblaciones dispersas e indígenas; (ii) un modelo para las zonas urbanas caracterizado por la competencia en los mercados para los seguros y la provisión; y (iii) un modelo intermedio para las zonas con escasa competencia entre las aseguradoras y la provisión principalmente por los proveedores públicos.
- ⁴⁹ El Ministerio de Salud había propuesto actualizar las Zonas de Gestión de la Salud (HMZ, por sus siglas en inglés). Los gerentes de zona serían los responsables de la organización y gestión de la red de proveedores de servicios para responder a las necesidades específicas de salud de la población y cumplir con el plan de beneficios.
- ⁵⁰ El nuevo marco regulatorio requeriría un aumento de la capacidad de la Superintendencia de Salud para supervisar a las aseguradoras y las autoridades de salud locales.

CAPÍTULO 12

Las finanzas y la gobernanza públicas nacionales y subnacionales



Mensajes principales

En las últimas dos décadas, Colombia ha logrado avances significativos en la descentralización para promover el crecimiento y reducir las disparidades regionales y la pobreza, pero su marco fiscal y de gobernanza aún no ha dado pie a una rápida convergencia regional.

Los desafíos actuales, sin embargo, incluyen la implementación subóptima del marco de la descentralización, las fuentes débiles de ingresos locales, una falta de planificación territorial estratégica a largo plazo, la escasa capacidad local y central para administrar sistemas más descentralizados y la participación ciudadana limitada.

Esta nota de política incluye una serie de recomendaciones de política principales: mejorar la coordinación general entre los distintos niveles de gobierno y entre los organismos clave en el Gobierno central; implementar un marco de incentivos eficaz para premiar el desempeño de los GSN; mejorar el control, monitoreo y evaluación subnacionales; revisar el marco de la descentralización, en particular las funciones y responsabilidades de los departamentos; y prestar asistencia técnica sostenida para mejorar la gestión del sector público y ampliar las fuentes de ingresos locales de los GSN.

Antecedentes

En la descentralización, Colombia ha tenido como objetivo encontrar el equilibrio adecuado entre la autoridad central y la autonomía local, la equidad en la distribución de recursos y una mayor eficiencia en el gasto público. Colombia es un país unitario dividido en 32 departamentos (gobiernos regionales) encabezados por gobernadores y asambleas departamentales elegidos democráticamente. Compuestas por representantes elegidos a nivel local, las asambleas son responsables de, entre otras cosas, la aprobación de los presupuestos de los departamentos. Además, hay poco más de 1100 municipios con alcaldes y consejos municipales electos. Según el FMI, los gobiernos subnacionales (GSN)¹ en conjunto representan una gran proporción del gasto público en Colombia (8,1 por ciento del PIB en 2011). Departamentos y municipios recaudan alrededor de un 3 por ciento del PIB en ingresos fiscales (tabla 12.1), mientras que el resto² es proporcionado por el Sistema General de Participaciones (SGP), las transferencias del Gobierno central y otras fuentes de financiamiento como los ingresos no tributarios y las regalías sobre los recursos naturales.³ Los municipios pequeños tienden a ser más pobres que los más grandes: mientras que el 29 por ciento de la población en general tiene una o más necesidades básicas insatisfechas, aproximadamente el 46 por ciento de los habitantes de los municipios de menos de 50 000

habitantes informa tener al menos una necesidad básica insatisfecha.⁴ El país en su conjunto tiene un gran interés en el marco de la descentralización y la eficiencia y eficacia de los GSN, dada la alta incidencia de la pobreza en los municipios pequeños, así como la magnitud de los recursos gestionados a nivel local y su impacto en la prestación de servicios y los objetivos nacionales de desarrollo.

La descentralización fiscal ha avanzado sustancialmente en Colombia durante las últimas dos décadas. Hoy en día, los GSN ejecutan la inmensa mayoría del presupuesto nacional. La tabla 12.1 muestra este movimiento hacia la descentralización fiscal; la proporción del gasto subnacional como porcentaje del gasto público total creció en más de diez puntos desde 1995 hasta 2009.⁵

La Constitución de 1991 transfirió las responsabilidades y los recursos a los municipios y departamentos para la prestación de los servicios públicos esenciales. El sistema de transferencia que resultó de la Constitución de 1991 se centró en el financiamiento de la educación, la salud y el agua y saneamiento para estandarizar la prestación de estos servicios por parte de los GSN a través de las regiones. A mediados de la década de los noventa, una serie de deficiencias en el marco de la descentralización se había hecho evidente. Para mejorar las capacidades de los GSN para gestionar sus responsabilidades y recursos, la Constitución de 1991

TABLA 12-1: Descentralización fiscal

Año	Total de impuestos como % del PIB	Impuestos subnacionales como % del PIB	Impuestos subnacionales como % del total de impuestos	Gastos subnacionales como % del gasto total	Transferencias a los GSN como % del PIB
1990	8,2	1,7	20,2	n,a	n,a
1995	10,0	1,9	21,0	18,5	3,6
2000	11,7	2,2	19,3	24,9	6,9
2005	15,2	2,8	18,1	29,4	7,3
2010	17,3	2,9	16,8	28,95 ^a	7,8 ^a

Fuentes: Adaptado y actualizado de Bird (2012) y Sánchez, España y Zenteno (2012) con base en datos de la CEPAL, OCDE, Banco de la República (http://www.banrep.gov.co/es/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (<http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/politicaFiscal/EstadisticasFiscales>).

^a Los datos son de 2009.

establecía la certificación de los GSN con base en su desempeño fiscal. Sin embargo, las transferencias de asignación de fondos no produjeron las mejoras esperadas en la cobertura o la calidad de los servicios, y las certificaciones individuales de los GSN sucumbieron a las presiones políticas y se hicieron *pro forma* a finales de los noventa. Además, la economía de Colombia entró en recesión entre 1998 y 1999, con un crecimiento en declive desde 0,6 por ciento en 1998 a -4,3 por ciento el año siguiente.⁶ Esto llevó a una caída significativa de los ingresos corrientes, la reducción de los recursos transferidos a los GSN en términos nominales en un 23,6 por ciento en 1998 y un 24,6 por ciento en 1999. Mientras tanto, el rápido aumento de las transferencias (tabla 12.1) estimuló el crecimiento del gasto y de la deuda y la disminución de los incentivos para que los GSN recaudaran sus propios ingresos. En consecuencia, el país experimentó una crisis de deuda a finales de los noventa que incluso amenazó la sostenibilidad fiscal a nivel nacional.⁷

Entre 1997 y 2003, un segundo conjunto de reformas fue diseñado para desalentar el exceso de gasto y el endeudamiento.⁸ En 1999, una nueva ley de quiebras (Ley 550) se centró principalmente en las empresas privadas, pero también incluyó disposiciones para los procedimientos de protección de bancarrota para de los GSN altamente endeudados y empresas públicas que no podían o decidieron no elaborar una reprogramación voluntaria con sus acreedores.⁹ A partir de 2000, el congreso aprobó reformas orientadas a limitar el crecimiento de las transferencias y la imposición de estrictas limitaciones presupuestarias a los GSN a través de un marco de insolvencia subnacional y de límites de gastos. Estas normas —referidas colectivamente como el Esquema de Saneamiento Fiscal— también permiten al Gobierno central establecer acuerdos de reestructuración de deuda y acuerdos de desempeño fiscal y financiero con los GSN para mejorar su capacidad de organización y funcionamiento y corregir los desequilibrios fiscales. En 2001, el SGP estableció la cantidad total que se distribuiría a los GSN en el nivel de 2000 (como porcentaje del PIB) de las transferencias generales anteriores. A partir de entonces, la cuota

recibida por los GSN debía aumentar anualmente en un 2 por ciento en términos reales hasta 2005 y luego en un 2,5 por ciento hasta el año 2008.

Desde 2000, el Gobierno central ha estado desarrollando indicadores y fortaleciendo la capacidad para monitorear adecuadamente los servicios prestados por los GSN. Debido a que las metas nacionales para los servicios clave establecidas en los planes nacionales de desarrollo anteriores no se habían alcanzado, se aprobó un tercer conjunto de reformas después de 2008, autorizando al Poder Ejecutivo a monitorear y controlar el cumplimiento, por parte de los GSN, de las metas de cobertura, calidad y continuidad establecidas para los servicios clave financiados por el sistema de transferencia.¹⁰ El nuevo sistema cuenta con una serie de eventos de riesgo (o umbrales) que pueden activar el uso por parte del Poder Ejecutivo de medidas preventivas o correctivas. Las medidas preventivas pueden incluir “planes de desempeño” entre el Ejecutivo y los GSN, que prescriben las acciones específicas para que los GSN puedan mitigar o eliminar el evento de riesgo.¹¹ Las medidas correctivas incluyen la autoridad del Poder Ejecutivo para hacerse cargo de las funciones y recursos de los GSN para garantizar la prestación de los servicios que están en riesgo. Esta innovadora herramienta tiene como objetivo fortalecer la rendición de cuentas del Gobierno a los ciudadanos en la prestación de los servicios, la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la coordinación de la actuación entre los diferentes niveles de gobierno para alinearlos con los objetivos nacionales establecidos.

El impulso hacia las transferencias basadas en el rendimiento ha continuado a través de reformas al sistema de regalías y la gestión territorial. En junio de 2011, el congreso aprobó otra reforma constitucional orientada a la introducción de condiciones a los resultados en el Sistema General de Regalías (SGR). Creado en 1991, el sistema de transferencia de regalías se basa en los ingresos derivados de las materias primas, como el petróleo, gas y minerales. Mientras que el importe anual de las regalías era previamente insignificante, se incrementó

sustancialmente en las últimas dos décadas, con el aumento de precios y la producción de las materias primas. En 2008, los pagos de regalías ascendieron a COP 6 billones (alrededor de US\$3000 millones, o el 1,3 por ciento del PIB), cantidad seis veces mayor que los niveles de la década de los noventa.¹² La nueva ley exige órganos de gestión conjunta (órganos colegiados de administración y decisión) entre el Gobierno nacional y los GSN, con el objetivo de mejorar la eficiencia del proceso de toma de decisiones en relación con el uso de las regalías, incluyendo la posibilidad de suspender las transferencias a los GSN con bajo rendimiento.¹³ La ley tiene por objeto garantizar que los recursos se canalicen hacia proyectos pertinentes, estratégicos y viables. En 2011, el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT),¹⁴ que complementa la reforma a las regalías, al tratar de reducir el riesgo de fragmentación de la inversión y de baja calidad de los proyectos entre los GSN a través de varias asociaciones entre municipios y otras entidades territoriales.¹⁵

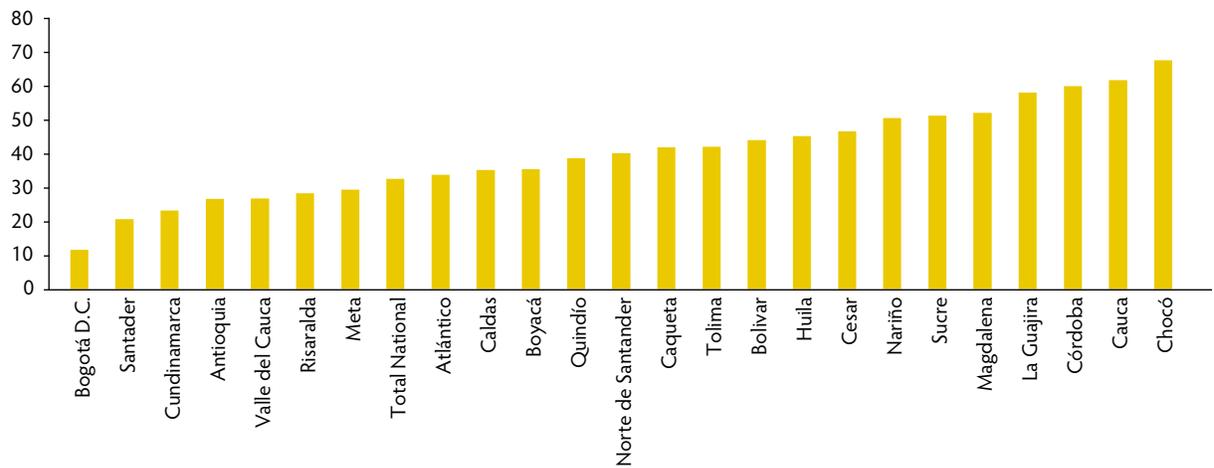
Progreso

El proceso de descentralización ha producido resultados mixtos en términos de promover el crecimiento y la reducción de las disparidades regionales y la pobreza. Desde 2002, el fuerte crecimiento de Colombia ha estado acompañado por la reducción de la pobreza y la creación sustancial de empleos, lo que se esperaba tuviese un impacto importante en términos de la desigualdad y la convergencia regional. Sin embargo, el coeficiente de Gini del país (0.54 en 2012) sigue siendo una de los más altos de la región y del mundo, eclipsando al de sus similares como Perú (0.48 en 2010). Esto se debe a las grandes y perdurables disparidades entre las zonas urbanas y rurales y las grandes diferencias en las tasas de pobreza entre los departamentos (figura 12.1).¹⁶ De hecho, los municipios pequeños (menos de 10 000 habitantes) tienen tasas de pobreza superiores al promedio nacional (45,1 por ciento frente a 27,78 por ciento) y su ritmo de reducción de la pobreza ha sido más lento que el promedio (37,1 por ciento de reducción en

comparación con el 54 por ciento en los municipios grandes para 1985–2005).

El marco fiscal y de gobernanza actual de los GSN no ha dado lugar a una rápida convergencia regional. Aunque Colombia ha experimentado una constante, pero lenta, convergencia en los niveles de ingreso per cápita, el sistema fiscal global (impuestos y transferencias) muestra una capacidad redistributiva limitada, incluso en comparación con otros países de Latinoamérica y el Caribe.¹⁷ El SGP, que proporciona transferencias del gobierno central a los GSN en función de variables de pobreza (entre otros factores), ha tenido poco impacto en la reducción de las diferencias entre los departamentos y municipios. Del mismo modo, no está claro si la reforma fiscal integral, recientemente aprobada por el congreso, hará lo necesario para hacer frente a las disparidades entre las regiones. Por el contrario, la reforma al SGR parece ser un paso en la dirección correcta. Las proyecciones del Banco Mundial sugieren que los departamentos pobres crecerán más rápido que los más ricos bajo el nuevo marco.¹⁸ En suma, mientras que el nuevo sistema de regalías ayudará a reducir las disparidades, la ejecución más eficiente de los recursos del SGR y reformas más audaces son necesarias para aumentar el ritmo de convergencia regional.

Los vacíos críticos siguen siendo un obstáculo para la competitividad regional y están estrechamente relacionados con los servicios prestados por los GSN. El logro educativo muestra una significativa variación regional en Colombia: a los departamentos urbanos y las ciudades les va mucho mejor que a las zonas rurales en términos de alfabetización, ausentismo y el promedio de años de escolaridad.¹⁹ Por otra parte, las diferencias en otros factores clave de la competitividad parecen ir en aumento. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),²⁰ las disparidades regionales en materia de competitividad, medida por los niveles de desempeño económico, infraestructura, capital humano y la ciencia y la tecnología, se han ampliado en la década pasada. Los departamentos líderes han hecho progresos sustanciales, mientras que aquellos en la parte

FIGURA 12-1: Disparidades regionales*Incidencia de la pobreza monetaria por departamento en 2012 (%)*

Fuente: DANE — Encuesta Continua de Hogares (2002–2006) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008–2012).

Nota: La incidencia de la pobreza monetaria indica el porcentaje de personas que están clasificadas como pobres con base en un cierto nivel de consumo; es decir, permite la observación de la probabilidad no condicional de que un individuo sea pobre en un departamento determinado.

media e inferior de la lista permanecen estancados. Esta tendencia representa un desafío para el marco financiero subnacional debido a que los departamentos rezagados también son más dependientes de las transferencias del Gobierno central.

El SGP ha contribuido a ampliar el proceso de descentralización y la mejora de una serie de servicios básicos en todo el país. El SGP promueve una mejor gestión fiscal tanto del Gobierno central como de los GSN, mejorando la cobertura de los servicios esenciales.²¹ Como una fuente predecible de recursos para los GSN, el SGP ha contribuido a una mejor planificación y eficiencia subnacionales en el uso de los recursos. Sin embargo, el aumento en la cobertura de los servicios básicos no se ha visto acompañado por un aumento en la calidad de dichos servicios.²² Los informes de evaluación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), la Contraloría General de la República (CGR) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) indican deficiencias significativas en la gestión global de los recursos. La evidencia sugiere que los GSN carecen de las capacidades, los sistemas y los datos para gestionar, monitorear, controlar, evaluar e informar adecuadamente sobre el

uso de los recursos que afectan a la prestación de servicios.²³

El nuevo SGR distribuye los recursos de manera más uniforme en todas las regiones, pero todavía se enfrenta a retos de eficiencia y capacidad. El nuevo SGR²⁴ ha creado un marco propicio para una mayor equidad regional²⁵ y una mejor gestión de los recursos. Sin embargo, existen dudas acerca de la eficacia del marco institucional para la aprobación de proyectos de inversión regional a través de los organismos regionales de gestión del SGR que incluyen la participación directa del DNP, y sobre la capacidad del Gobierno central para responder a la demanda y acelerar la ejecución de proyectos regionales. La ejecución de recursos del SGR, de acuerdo al monitoreo de la CGR, sigue siendo lenta.²⁶ Sin embargo, relajar los controles para acelerar la ejecución podría plantear cuestiones importantes en materia de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los fondos. Finalmente, tener sistemas separados (SGP y SGR) para financiar objetivos y proyectos regionales similares es costoso, ineficiente y sujeto a superposiciones inevitables (véase el recuadro 12.1).

RECUADRO 12-1: Transferencias del Gobierno a los GSN: SGP y SGR

La mayor parte de las transferencias del Gobierno central a los GSN se canalizan a través de dos sistemas: SGP y SGR.

- Los fondos del SGP se transfieren a los gsn de conformidad con los artículos 356 y 357 de la Constitución para financiar los servicios bajo jurisdicción de los GSN —principalmente salud, educación y agua y saneamiento.
- El SGR incluye los sistemas de ingresos, transferencias, instituciones, procedimientos y regulaciones que, de acuerdo con los artículos 332, 360 y 361 de la Constitución y la Ley 1530 de 2012, rigen la distribución y transferencia a los GSN de los ingresos derivados de la explotación de los recursos naturales no renovables. El sistema determina el uso, gestión, ejecución, control y objetivos de los fondos, incluida la equidad regional e intergeneracional, el ahorro, la competitividad, la buena gobernanza y la estabilidad macroeconómica.

En 2012, casi COP 34 billones (US\$17 000 millones) se pusieron a disposición de los GSN a través de estos dos sistemas, de la siguiente manera:

Fuente de financiamiento	Monto en COP (millones)	Monto en USD (millones)
SGP	25.951.621	13.700
SGR	7.904.418	4.200

Fuente: Documento CONPES 148 (9 de febrero de 2012), decretos 4923 (26 de diciembre de 2011) y 4950 (30 de diciembre de 2011).

El papel de los departamentos en la promoción de la coordinación y la prestación de apoyo a los municipios todavía no está claro y se percibe como débil. Con la ola de reformas de descentralización que se inició en 1986, se transfirió en parte a los departamentos la responsabilidad de proporcionar servicios críticos, como la salud y la educación; sin embargo, esta capa intermedia de gobierno se mantuvo institucionalmente débil. El marco de la descentralización de Colombia no ha otorgado funciones especializadas claras a los departamentos en términos de prestación de servicios, asistencia técnica o enfoques supramunicipales y sectoriales. En la práctica, el marco se basa en un esquema bipolar en el que el Gobierno central define las políticas y los municipios los ejecutan, dejando a los departamentos en algún punto intermedio. La incertidumbre acerca de los roles y responsabilidades de los departamentos ha llevado a frecuentes enfrentamientos con los municipios

y dilaciones indebidas en la formalización de la nueva LOOT —formas autorizadas de asociación territorial que los departamentos o bien se niegan a patrocinar o a las que se oponen abiertamente. Podría decirse que esta dinámica también es propicia para *la atomización* de la inversión pública, es decir, el uso generalizado de los fondos públicos para pequeños y micro proyectos con muy bajo impacto regional. Es evidente que los pequeños municipios se beneficiarán del apoyo de los departamentos en áreas como la administración tributaria y la prestación de servicios de las competencias regionales clave (por ejemplo, salud, educación y mantenimiento de la infraestructura local).

En tanto Colombia se acerca al fin del conflicto interno, los GSN podrían desempeñar un papel fundamental en el proceso de transición. Debido a que el riesgo de violencia es mayor en los departamentos o municipios con instituciones débiles, la

construcción de instituciones capaces y legítimas en el ámbito local es clave para romper los ciclos de violencia en Colombia.²⁷ El fortalecimiento de las instituciones de los GSN será fundamental al tiempo que el país entre en una transición postconflicto. Por ejemplo, los gobiernos municipales que muestren voluntad de mejorar sus capacidades de gestión y empezar a proporcionar mejores servicios públicos también se harán más responsables y confiables ante los ciudadanos durante el proceso de transición. Un nuevo círculo virtuoso se pondrá en marcha cuando el desempeño de los GSN —medido por una mejor prestación de los servicios públicos— cree mayores niveles de confianza entre los ciudadanos. Mientras que el proceso de paz continúa en el nivel nacional, los departamentos y municipios deben prepararse para enfrentar los desafíos de la transición postconflicto mediante la construcción de conocimientos en materia administrativa y de gestión básicos y dar la bienvenida a la retroalimentación de los ciudadanos durante todo el proceso.²⁸

Desafíos

Si bien se espera que el nuevo marco jurídico y regulatorio para la descentralización mejore el rendimiento de los GSN, se requieren medidas adicionales para una mejor prestación de los servicios. En particular, el trabajo analítico realizado por el Banco Mundial sobre la descentralización en Colombia muestra que el país aún enfrenta importantes desafíos en el logro de las grandes metas que el Gobierno y el congreso tenían en mente a la hora de aprobar las reformas más recientes. Antes de la promulgación de reformas adicionales en el corto y mediano plazos, el país podría considerar enfocarse en aprovechar los beneficios de las reformas ya aprobadas para hacerlas plenamente operativas y fortalecer la capacidad institucional de los organismos nacionales y subnacionales responsables.

El país aún muestra una implementación desigual del marco de la descentralización. Tal como Bird lo resaltó y un estudio reciente del Banco Mundial lo mostró,²⁹ la gestión y la prestación de servicios

de los GSN han tenido éxitos y fracasos, sin una correlación clara con su tamaño o sus recursos económicos. Las principales razones son la falta de incentivos para promover que los GSN recauden sus propios ingresos³⁰ y la falta de rendición de cuentas creada por el hecho de que diferentes niveles de gobierno controlan los insumos de los servicios.³¹ Cuando mucho, los modestos impactos en la prestación de servicios derivados de una mayor y mejor distribución de las cantidades de recursos que llegan a las regiones han sido ampliamente documentados. Más importante aún, la capacidad de los GSN para usar, administrar, monitorear, controlar e informar sobre estos recursos sigue siendo un problema. Parece que Colombia se ha centrado en los elementos “macro” del marco de descentralización de (sobre todo en las “reglas del juego” fiscales), pero se ha avanzado poco en la dimensión “micro” de las instituciones encargadas de la aplicación del marco (es decir, las herramientas administrativas y de gestión de los tres niveles de gobierno que deberían hacer operacionales las reglas fiscales). Áreas básicas de gestión local débil, tales como la gestión financiera y las adquisiciones, han tenido un efecto negativo en el uso del día a día de los fondos y sobre los resultados que se esperan de los proyectos de inversión regionales.

En términos generales, Colombia se enfrenta a dos tipos de desafíos: los relacionados con el marco de la descentralización y la coordinación institucional y los relacionados con la capacidad de los GSN. La atención a ambos es fundamental para una movilización de recursos más eficiente y una prestación de servicios más eficaz.

Un marco de la descentralización más fuerte y una mejor coordinación institucional

Desafío # 1: Falta de coordinación entre los gobiernos central y regionales. La interfaz entre el Gobierno y los GSN se centra en los mecanismos de coordinación y monitoreo: el Marco Fiscal de Insolvencia, los planes de desempeño, acuerdos de resultados y el Plan de Contratos. Estos proporcionan herramientas para ayudar a los GSN

a mejorar su capacidad para gestionar la administración de los recursos y la prestación de servicios. Desafortunadamente, la amplitud de los programas, fuentes de financiamiento, las responsabilidades de las agencias y las prioridades de los GSN desafían la capacidad del Gobierno central para coordinar las intervenciones. Por ejemplo, la demanda de información por parte de diversas entidades centrales a menudo se duplica, varía en contenido o tiempos y/o refleja las prioridades arbitrarias específicas de los distintos organismos que juntos agregan a la carga y costos administrativos de la presentación de informes de los GSN. Las incertidumbres sobre la competencia de los departamentos y las debilidades institucionales de carácter general no contribuyen a la claridad en los roles y la coordinación entre niveles de gobierno.

Desafío # 2: Distorsiones en el marco de incentivos. En muchos países, la descentralización fiscal exitosa depende en gran medida de la aplicación con éxito, dentro de un marco jurídico claro, de una mezcla personalizada de incentivos y políticas, a menudo desarrollados a nivel local y piloteados, refinados y luego replicados en todo el país bajo la estrecha vigilancia de los ciudadanos. En Colombia, la estructura de incentivos para un mejor desempeño de los GSN ha sido distorsionada por los frecuentes cambios en el entorno político; las transferencias no condicionadas del Gobierno central, incluso con esfuerzos de ingresos locales pobres; y la limitada gama de incentivos o desincentivos del Gobierno central para premiar o sancionar con eficacia el desempeño. El problema se ha visto agravado por la falta de transparencia y rendición de cuentas en muchos municipios (generalmente los más pequeños) y la falta de promoción de la participación ciudadana.³²

Desafío # 3: Planificación estratégica a largo plazo inconsistente y falta de datos confiables sobre el desempeño regional. Los mecanismos de planificación estratégica del Gobierno y de los GSN están sólo débilmente vinculados. La información disponible no permite la expresión de prioridades sectoriales y regionales que promoverían el desarrollo de estrategias de planificación a largo plazo.

El Gobierno central, como parte de los grupos de trabajo de la OCDE, ha desarrollado iniciativas importantes —incluyendo la creación de un observatorio de gestión territorial, la generación de mejores estadísticas subnacionales y el trabajo en la definición de asociaciones funcionales a nivel regional— pero tendrá que avanzar en el impulso de las capacidades estratégicas y analíticas para mejorar la formulación de políticas regionales. La información subnacional es escasa e irregular; no existen estadísticas básicas y datos de gestión administrativa, financiera y local. El último censo (2005) tiene casi 10 años de antigüedad y no hay certeza sobre su posible actualización en 2015. En general, la falta de datos impide la formulación de políticas subnacionales, la evaluación de programas y el monitoreo del desempeño de los GSN. Por ejemplo, las experiencias de descentralización en Colombia tienen que ser reunidas, sistematizadas y expandidas para hacerlas más relevantes para los diversos tipos de GSN, y luego ser potencialmente replicadas a nivel nacional. Las iniciativas y preferencias locales también deben ser seguidas como parte del proceso de exploración de los vínculos más eficaces entre la rendición de cuentas y el desempeño para ayudar a aumentar la participación de los ciudadanos en el proceso de planificación. Para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de una mejor recolección de datos y mecanismos de difusión, podrían explorarse posibles sinergias y economías de escala con instituciones académicas a nivel de GSN.

Fortalecimiento de la capacidad de los GSN

Desafío # 4: Atención insuficiente a la ampliación de las fuentes de ingresos locales. Representando el 1,5 por ciento del PIB para el año 2010, la recaudación de impuestos a la propiedad en Colombia está ahora por encima de la media de los países de Latinoamérica (0,8 por ciento del PIB) y ligeramente por debajo de la media de los países de la OCDE (1,8 por ciento), Brasil con un 1,9 por ciento y Argentina con un 3,0 por ciento. Sin embargo, este impuesto representa sólo el 20 por ciento de la recaudación total de impuestos locales,³³ y la mayoría de las autoridades administradoras de

impuestos municipales (excepto las de las grandes ciudades) tienen una débil capacidad de gestión y control. Una administración tributaria más fuerte sigue siendo una función central de la gestión pública local que necesita ser mejorada en los pequeños y medianos municipios, y se necesitan acciones concretas coordinadas por las autoridades regionales para ampliar las fuentes de ingresos locales, con un enfoque particular en áreas clave, como la administración de los impuestos a la propiedad.

Desafío # 5: Una débil capacidad local para gestionar los nuevos sistemas descentralizados. Aunque la cobertura de servicios ha experimentado un aumento significativo, las mejoras se han logrado a costos muy elevados, no se han alcanzado los resultados esperados y han tenido impactos muy desiguales entre los GSN. Claramente, algunos GSN están cerca de su nivel potencial de rendimiento. La poca capacidad de planificación y ejecución de los gastos, tesorería y contabilidad, adquisiciones públicas, control y auditoría interna, así como gestión de los recursos humanos, comúnmente socava la eficiencia del gasto subnacional. El progreso logrado por el Gobierno central con la reforma a su sistema de gestión financiera (con el lanzamiento del Sistema Integrado de Información Financiera) no se ha extendido a los GSN. La administración del efectivo es pobre, los pagos a los proveedores de servicios a menudo se retrasan, afectando los precios de la prestación de esos servicios. Además, los sistemas de software administrativo y financiero de los GSN son generalmente anticuados, requieren un alto grado de entrada manual, no permiten el intercambio de datos entre las funciones de gestión (como la elaboración de presupuestos y la contabilidad, por ejemplo) y no permiten un intercambio de información fluido con los niveles más altos del Gobierno. Estos problemas reducen la eficiencia de los procesos administrativos y ocupan el tiempo que de otro modo se dedicaría a la gestión de los programas y la atención a los ciudadanos. Un débil servicio civil dentro de los GSN a menudo impide la continuidad técnica del personal local, creando una alta rotación. Por último, a pesar de las mejoras en el marco jurídico y regulatorio que rige los sistemas de adquisiciones, los GSN carecen de la

capacidad adecuada para gestionar estos sistemas y, a menudo, recurren a prácticas de contratación de herencia o informales.³⁴

Recomendaciones De Política

En tanto que Colombia evalúa los resultados del nuevo marco de descentralización, debe centrarse en el desarrollo de capacidades a nivel local, pero hacerlo de manera más eficaz. La creación de capacidad ha sido un tema recurrente, pero la implementación ha sido sin duda menos que exitosa. Aprendiendo del pasado, el nuevo enfoque para impulsar las capacidades locales debe contar con los siguientes elementos principales: (i) asistencia técnica continua y sostenible utilizando nuevas herramientas de gestión y tecnologías de información (TI); (ii) la implementación de un marco de incentivos eficaces; (iii) mejorar la coordinación entre los actores clave; (iv) mejorar el marco para el control, monitoreo y evaluación del uso local de los recursos nacionales y locales; y (v) la promoción de la participación ciudadana. La tabla al fin de esta nota resume las recomendaciones de política en torno a objetivos temáticos y plazos.

Un marco de descentralización más fuerte y una mejor coordinación institucional

Área de política # 1: Mejora de la coordinación entre los niveles de gobierno y los principales organismos del Gobierno central. Los tres niveles críticos de gobierno (central, departamental y municipal) y los actores centrales clave, como el DNP, el MHCP, el Ministerio del Interior y la CGR, requieren una colaboración más estrecha y acción sincronizada. Además, un número de nuevas organizaciones³⁵ necesita apoyo adicional para aumentar su eficiencia. Las solicitudes de información de las agencias centrales a los GSN tienen que ser más ágiles.³⁶ Las agencias también deben promover enfoques estandarizados y coordinados a las funciones y procesos administrativos clave como la contabilidad y la gestión financiera pública, así como las reglas y estándares de adquisiciones, teniendo en cuenta a la vez las

diferentes necesidades y capacidades de cada nivel subnacional de gobierno. Esto requiere una revisión de la distribución territorial de competencias y responsabilidades, la que puede servir de base para el establecimiento de estrategias para la mejora de la coordinación intergubernamental. Por último, para lograr una mejor asignación de recursos y evaluación de los fondos subnacionales, el Gobierno central tiene que avanzar hacia el análisis de los programas públicos subnacionales, independientemente de que los fondos involucrados sean actuales o de inversión y sin importar la fuente de financiamiento (presupuesto nacional, SGR, SGP).

Área de política # 2: Un marco de control y de monitoreo y evaluación (MyE) subnacional mejorado. Los instrumentos de control y de monitoreo que existen actualmente en Colombia son ineficientes, fragmentados, conceptualmente inconsistentes y focalizados en revisiones y sanciones *a posteriori*. Sin embargo, la fragmentación de los GSN y su falta de datos y capacidades erigen una barrera para el monitoreo y la evaluación de su desempeño. El Gobierno central debe hacer hincapié en mejorar e integrar los instrumentos de control y de monitoreo y evaluación de los organismos directamente involucrados, como el DNP, el MHCP y la CGR. Si la eficiencia y la eficacia de la toma de decisiones y la ejecución del gasto a nivel subnacional han de ser mejoradas, es necesario armonizar y racionalizar los procedimientos. Al mismo tiempo, la institucionalización de la evaluación es clave para la identificación y el seguimiento del desempeño de los GSN. La evaluación generará ciclos de intercambio regulares para informar la gestión de los GSN y fortalecerá el papel del Gobierno central en el seguimiento del progreso de los GSN.

Área de política # 3: La implementación efectiva de un marco de incentivos para los GSN. Los sistemas de gestión fuertes requieren un marco claro y explícito de incentivos. Una gestión subnacional exitosa se basa en la identificación de una serie de posibles incentivos, instrumentos y métricas de desempeño subnacional, estándares de buen desempeño y la documentación y difusión de buenas prácticas. Es fundamental definir los indicadores de desempeño

y las herramientas de información para medir la capacidad de gestión de los GSN, establecer estándares y buenas prácticas en el desempeño de la gestión pública subnacional, e implementar un marco de incentivos para recompensar el rendimiento superior o excepcional o ayudar a quienes tengan bajos resultados para el logro de un rendimiento sostenido. Por último, es fundamental hacer operativos los incentivos que ya están contemplados bajo los marcos institucionales del SGP y el SGR.

Área de política # 4: A través de una evaluación independiente, revisar y ajustar el marco de la descentralización, en particular del SGP y el SGR, y el papel de los departamentos. En primer lugar, el Gobierno debe llevar a cabo un análisis en profundidad del SGP y el SGR para determinar de forma independiente lo que está funcionando bien y lo que no. Los hallazgos podrían conducir a cambios (más operacionales que jurídicos) que aumenten la eficiencia del sistema, probablemente mediante la fusión de los fondos del SGP y el SGR dentro de un presupuesto, un sistema de control y un marco de monitoreo y evaluación unificados. Además, sería conveniente revisar el impacto de las actuales fórmulas de asignación de recursos. Por último, el Gobierno debe seguir trabajando en la clarificación y fortalecimiento del papel de los departamentos, incluidas las propuestas para una nueva ley orgánica (Ley de régimen departamental). Tales propuestas deben describir las competencias de los departamentos, su papel de coordinadores/apoyadores de los pequeños municipios y sus funciones de control y de monitoreo y evaluación del uso de los recursos, los resultados obtenidos y el desempeño fiscal y de gestión de los municipios. Su papel potencial como promotores y/o coejecutores de los proyectos de inversión patrocinados por las asociaciones de municipios puede llegar a ser de suma importancia para proporcionar cohesión regional y evitar la atomización de la inversión pública.

Fortalecimiento de la capacidad de los GSN

Área de política # 5: Asistencia técnica sostenida a los GSN a través de nuevas herramientas de gestión y de TI. Las actividades de creación de capacidad deben centrarse

RECUADRO 12-2: Asistencia técnica para impulsar las capacidades locales: elementos específicos

Las lecciones aprendidas apuntan a la necesidad de centrarse en el desarrollo de la capacidad local para llevar a cabo funciones específicas de gestión claves. Este trabajo debería contener los siguientes elementos:

Definir estándares de gestión de los GSN sobre la base de conceptos normativos y estandarizados de las funciones robustas básicas de gestión subnacional. El diseño debe estar guiado por las experiencias exitosas de Colombia y por criterios internacionales, tales como los Estándares Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSAS, por sus siglas en inglés), adoptados por el Consejo de la Federación Internacional de Contadores, los principios y las directrices aprobadas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), y los manuales y guías de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI.

Evitar intervenciones discrecionales y centrarse en el apoyo técnico sostenido-tomando de la mano, sobre todo a los GSN pequeños y medianos. Como lo ha demostrado el reciente trabajo con los GSN, es fundamental proporcionar apoyo gradualmente y de forma sostenida y personalizada. Si bien el apoyo en la fase de diagnóstico es útil, la asistencia técnica durante la implementación es aún más importante. Esta asistencia sostenida es clave y debe ser proporcionada inicialmente por el Gobierno central y, posteriormente, por expertos del mundo académico y/o el sector privado. El Gobierno central debería, sin embargo, regular los estándares para una sólida gestión por parte de los GSN a través de evaluaciones periódicas, similares a las evaluaciones de Gasto Público y Responsabilidad Financiera (PEFA, por sus siglas en inglés). En suma, el esfuerzo es sobre el uso de herramientas estándar, pero aplicándolas en un contexto local y de forma sostenida y regular.

Adoptar un enfoque no tradicional a la creación de capacidad. Mientras que el conocimiento de las funciones y los estándares básicos de gestión es clave para mejorar la capacidad local, la formación debe estar orientada hacia el desarrollo de competencias prácticas que permitan a los funcionarios locales tomar decisiones y asignar recursos de manera más eficiente. Hasta ahora, los esfuerzos de creación de capacidades han hecho poca diferencia en el nivel local; por lo tanto, debe desarrollarse un nuevo enfoque centrado en atender las necesidades de gestión actuales de los municipios.

(continúa en la página siguiente)

en resolver los problemas que impiden la adecuada prestación de los servicios o la mejora sostenida de los resultados del servicio. La experiencia del Banco en el uso de herramientas como *MiGestion* y planes de rápida evaluación y acción³⁷ en municipios seleccionados ha demostrado la eficacia de los enfoques específicos. El nuevo enfoque de la prestación de asistencia técnica debe apuntar a (i) la creación de un suministro coherente y estructurado de herramientas de creación de capacidad para los GSN, especialmente en las áreas de gestión básicas que son fundamentales para mejorar la asignación y uso de recursos públicos para la prestación de servicios

—planificación, inversión, adquisiciones, gestión financiera, administración tributaria local y servicio civil; y (ii) asegurar la continuidad técnica con una baja rotación del personal técnico necesario para el éxito de los proyectos plurianuales de mayor tamaño, así como para la medición del rendimiento, MyE de los proyectos, las negociaciones intergubernamentales y la tercerización, así como la formación de alianzas público-privadas que probablemente serán más importante para los GSN que las habilidades sectoriales específicas (el recuadro 12.2 describe algunos de los elementos importantes de esta asistencia técnica).

RECUADRO 12-2: Asistencia técnica para impulsar las capacidades locales: elementos específicos
(continuación)

Aprovechar las nuevas tecnologías para la generación y el uso de datos. Por ejemplo, el uso de *cloud computing*, que permite un acceso más fácil para los usuarios (tanto los GSN como el Gobierno central), reducirá la necesidad de soluciones de TI locales *ad hoc*, reducirá o eliminará la carga de presentar informes periódicamente, mejorará la calidad de los datos fiscales y financieros y facilitará la gestión interna de los GSN y su prestación de servicios a los ciudadanos. Esto debe alinearse con las iniciativas en curso del Gobierno, como *Vive Digital*, la cual (entre otros objetivos) busca llegar a la mayoría de los GSN a través de fibra óptica. Se necesita un programa explícito para impulsar la generación de datos subnacionales para permitir la formulación de políticas y la gestión de proyectos de inversión por parte de los GSN. Llevar a cabo un censo regular, la institucionalización del padrón, o trabajar en otras fuentes de datos seguirán siendo desafíos clave.

Reforzar la transparencia, el control y la rendición de cuentas a través de la participación ciudadana. El Gobierno central reconoce que es necesario recopilar, sistematizar y expandir las experiencias de Colombia en cuanto a iniciativas patrocinadas por los ciudadanos para que sean más ampliamente aplicables por los diferentes tipos de GSN y replicadas en todo el país. La iniciativa y preferencias locales jugarán un papel clave en este esfuerzo, pero el Gobierno debe hacer disponibles varios ejemplos, facilitar el aprendizaje entre pares, identificar y publicitar los éxitos, explorar y reforzar las líneas de transmisión entre una mejor rendición de cuentas y el desempeño y, en la medida de lo posible, recompensar a los GSN que tengan un progreso significativo. El Gobierno está llevando a cabo, apoyando y promoviendo mecanismos para aumentar la participación de los ciudadanos en la planificación, presupuesto y ejecución de las inversiones públicas. Sin embargo, todas estas iniciativas están siendo guiadas por diferentes agencias, con diferentes metodologías y sin coordinación para aprovechar posibles sinergias. Algunos GSN reciben el apoyo de la Dirección de Apoyo Fiscal para preparar un proceso de presupuesto participativo, mientras que otros reciben el apoyo de la Dirección de Regalías del DNP para promover la participación ciudadana en el seguimiento de los proyectos de inversión financiados con regalías y otras fuentes. Sin embargo, el Gobierno central no cuenta con un esfuerzo o estrategia coordinados para promover la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana en los puntos clave dentro de las cadenas de planificación y gasto. Esto exige una nueva estrategia para mejorar la participación ciudadana y elevar los niveles de rendición de cuentas. Además, el Gobierno debe continuar y ampliar las iniciativas actuales, incluyendo un gobierno abierto o las auditorías de los ciudadanos (auditorías visibles).

Notas

¹ A los efectos de este documento, los GSN son las entidades gubernamentales (entes territoriales) por debajo del Gobierno central, tanto departamentos como municipios (según lo dispuesto por el Artículo 286 de la Constitución de 1991).

² Alrededor del 60 por ciento de los recursos totales fueron manejados por los GSN para 2000–2009,

de acuerdo con el informe insignia del BID 2012, *More than Revenue: Taxation as a Development Tool*.

³ De acuerdo con la ley anterior, los recursos de regalías se distribuían únicamente a las entidades que producían o transportaban recursos naturales. La Ley 1530/12 cambió los criterios de distribución.

Áreas de política	Desafíos de política	Recomendaciones de política a corto plazo	Recomendaciones de política a mediano plazo
Un marco más fuerte de descentralización y una mejor coordinación institucional	Falta de coordinación entre los gobiernos central y regionales	<ul style="list-style-type: none"> Llevar a cabo un análisis en profundidad del SGP y el SGR y revisar el impacto de las actuales fórmulas de asignación de recursos y el régimen de exenciones fiscales. Diseñar propuestas y generar un consenso sobre una nueva Ley de régimen departamental. 	<ul style="list-style-type: none"> Combinar el financiamiento, control y funciones de monitoreo y evaluación (MyE) del SGP y el SGR para mejorar la toma de decisiones y la gestión de recursos. Mejorar el marco de control y monitoreo y evaluación subnacional mediante la integración de los instrumentos del control y de monitoreo y evaluación de los organismos directamente involucrados. Generar y difundir mejores datos locales financieros, administrativos y sectoriales, institucionalizando las fuentes de datos tales como los censos, el padrón o fuentes administrativas.
	Distorsiones en el marco de incentivos	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar una estrategia de incentivos para alentar a los GSN a formar asociaciones para co-inversiones y prestación compartida de servicios. Establecer un programa para impulsar las capacidades centrales y departamentales para la planificación territorial estratégica a largo plazo. Implementar un marco de incentivos para los gsn para guiar las transferencias regionales. Definir normas, buenas prácticas, indicadores de desempeño y herramientas de información para medir y recompensar el rendimiento de los gsn. 	
Fortalecimiento de la capacidad de los GSN	Planificación estratégica inconsistente a largo plazo y falta de datos confiables de desempeño regional	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un programa para impulsar las capacidades centrales y departamentales para la planificación territorial estratégica a largo plazo. Implementar un marco de incentivos para los gsn para guiar las transferencias regionales. Definir normas, buenas prácticas, indicadores de desempeño y herramientas de información para medir y recompensar el rendimiento de los gsn. 	<ul style="list-style-type: none"> Diseñar mecanismos de apoyo para ayudar a pequeños gsn a mejorar las fuentes de ingresos locales. Revisar el marco que regula el servicio civil en los gsn. Promover y aumentar la escala de las iniciativas de participación ciudadana mediante la definición de una nueva estrategia global.
	Insuficiente atención a la ampliación de las fuentes de ingresos locales	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un programa coordinado por los gobiernos regionales para apoyar una administración tributaria más fuerte de los impuestos municipales clave (por ejemplo, propiedad, industria y comercio), incluyendo el trabajo en el catastro y el registro de la propiedad. Armonizar las prácticas locales de gestión y aplicar estándares internacionales para las áreas básicas de gestión (por ejemplo, las normas de contabilidad IPSAS, normas de auditoría de INTOSAI). Diseñar un sistema de gestión de los gsn y extenderlo gradualmente con el apoyo de asistencia técnica sostenida utilizando nuevas herramientas de TI. 	
	Débil capacidad local para gestionar los nuevos sistemas descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> Armonizar las prácticas locales de gestión y aplicar estándares internacionales para las áreas básicas de gestión (por ejemplo, las normas de contabilidad IPSAS, normas de auditoría de INTOSAI). Diseñar un sistema de gestión de los gsn y extenderlo gradualmente con el apoyo de asistencia técnica sostenida utilizando nuevas herramientas de TI. 	

- ⁴ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Censo General 2005”, dane.gov.co., consultado septiembre 22, 2014, <https://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-registros-vitales/censos/censo-2005>. Para más detalles, véanse los antecedentes de la nota de política “Hacia la Prosperidad Compartida en Colombia”.
- ⁵ En la región, sólo los países federales como Brasil (23,4 por ciento para el año 2009) y Argentina (14,7 por ciento) muestran una mayor proporción de los impuestos subnacionales como porcentaje del PIB. Dentro de la OCDE, España, un país constitucionalmente no federal con una estructura política altamente descentralizada, ha sido objeto de un importante proceso de descentralización fiscal en los últimos 15 años; el porcentaje de los impuestos subnacionales con relación al PIB pasó de 4,8 en 1995 a 23,7 por ciento en 2009.
- ⁶ La crisis económica de Colombia de la década de los noventa fue el resultado de una combinación de factores internos (burbuja del mercado inmobiliario) y externos (la crisis de los “tigres asiáticos”). A principios de los noventa, Colombia llevó a cabo un proceso de liberalización financiera. Al mismo tiempo, un fuerte aumento de las entradas de capital provocó una significativa expansión monetaria y crediticia, alentando el aumento del gasto público y privado. Mientras que las tasas de ahorro privado y público aumentaron, el déficit de la cuenta corriente se amplió. La demanda de bienes no comerciables (especialmente inmobiliarios) se expandió, lo que llevó a un aumento de los créditos y de los precios de los activos nacionales, así como a una apreciación real del peso colombiano. Entre 1997 y 1999, una reversión de los flujos de capital y el deterioro de los términos de intercambio comercial condujeron a un fuerte descenso en el gasto agregado y a la eliminación del déficit de la cuenta corriente. La producción disminuyó más de un 4 por ciento en 1999 y los precios inmobiliarios cayeron un 27 por ciento en términos reales. La reversión de los flujos de capital afectó al sistema financiero a través de la reducción de la liquidez y el consiguiente aumento de los costos de financiamiento. El aumento en las tasas de interés reales, junto con la disminución de los precios inmobiliarios en términos reales, aumentó la carga financiera de los hogares, incrementando el número de préstamos en mora y afectando las calificaciones crediticias de los intermediarios financieros. La deuda colombiana creció de un poco más de 200 puntos básicos sobre los bonos del Tesoro a finales de 1997 a más de 900 puntos en el tercer trimestre de 1998, afectando a los balances de deuda tanto del sector privado como del Gobierno.
- ⁷ Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *10 años de transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998–2008* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).
- ⁸ En concreto, el congreso promulgó las siguientes leyes: Ley 358 de 1997 (para la sostenibilidad de la deuda subnacional), Ley 617 de 2000 (dirigida a racionalizar la deuda nacional) y Ley 819 de 2003 (que establece normas en materia de presupuesto y transparencia y responsabilidad fiscal).
- ⁹ Del Villar, A., L. Liu, E. Mosqueira, J. Schmid y S. Webb, “Colombia: Sub-National Insolvency Framework”, en *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, eds. O. Canuto y L. Liu (Washington, D.C.: 2013).
- ¹⁰ En 2007, el congreso aprobó la Enmienda Constitucional No. 04, que más tarde fue regulada por el Poder Ejecutivo (Decreto 28 de 2008, Marco de Monitoreo, Seguimiento y Control de los recursos del SGP). Ambas reglas aprueban e implementan la “Estrategia Integral de Monitoreo, Seguimiento y Control de los Gastos Financiados del SGP”.
- ¹¹ Estos planes de rendimiento incluyen los acuerdos de reestructuración de deuda con el MHCP y acuerdos de planificación del desarrollo (Plan de Contratos) con el Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- ¹² Esto contrasta con la evolución de los recursos transferidos a los GSN en el marco del SGP, que han permanecido constantes desde la creación del sistema en 2001 (representando el 4,7 por ciento del PIB en 2002 y 4,3 en 2009).
- ¹³ A esta reforma se le refiere como “Marco para Monitorear, Rastrear y Controlar los Recursos de las Regalías”.
- ¹⁴ Ley 1454 de 2011, aprobada después de 20 años de negociación política.
- ¹⁵ LOOT allana el camino para proyectos de mayor escala estratégica y de largo plazo mediante

la promoción de la formación de asociaciones departamentales o municipales específicas para la inversión, similar a las asociaciones de un solo uso o de usos múltiples de los GSN que son comunes en Europa. Los nuevos proyectos de inversión regionales y provinciales serán financiados con dos nuevos fondos creados por la reforma de regalías: el fondo de desarrollo regional y el fondo de compensación. La ley crea la Comisión de Ordenamiento Territorial, un órgano técnico y consultivo que propondrá, supervisará y evaluará la ejecución de las políticas territoriales. También introdujo el Plan de Contratos, una herramienta de coordinación intergubernamental que reúne a diversos niveles de gobierno para llevar a cabo proyectos que cumplan con las prioridades nacionales. En febrero de 2012, siete planes de contratos estaban en marcha.

- ¹⁶ Los datos del índice de Thiel para 2011 (0.58 en todo el país, 0.55 para las zonas urbanas y 0.41 para las zonas rurales) sugieren que el alto nivel de desigualdad del país se ve agravado por la desigualdad de ingresos entre las regiones.
- ¹⁷ Banco Mundial, *Enhancing Fiscal Capacity to Promote Shared Prosperity Project (P145605), Project Document* (s. l.: Banco Mundial, 2014), consultado septiembre 22, 2014, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/LCR/2014/02/23/090224b0822bb1cc/1_0/Rendered/PDF/Colombia000CO00Report-000Sequence001.pdf.
- ¹⁸ Enamorado, López-Calva y Rodríguez-Castelán han encontrado evidencia de que los departamentos pobres en Colombia están creciendo más rápido que los ricos. También han encontrado evidencia preliminar de que el nuevo régimen de las regalías está teniendo éxito en la reducción de las disparidades de ingresos entre los departamentos colombianos. Enamorado, T., L. López-Calva y C. Rodríguez-Castelán, *Regional Convergence in Colombia and Prospective Impacts of the Reform of the Regalías System* (sin publicar).
- ¹⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “Censo”.
- ²⁰ Ramírez, J., R. Parra-Peña, L. González y A. Corredor, *Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia, 2012–2013* (Santiago de Chile: CEPAL,

2014), consultado septiembre 22, 2014, <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52667/Es-calafondelacompetitividad.pdf>.

- ²¹ A pesar de los problemas de atribución, la evidencia muestra que la cobertura de la educación ha aumentado en términos de número de matrícula: entre 1990 y 2010, la matriculación neta en la escuela primaria aumentó de 71 por ciento a 88 por ciento. En materia de salud, de acuerdo con una evaluación de impacto reciente, el SGP ha tenido un efecto positivo y significativo en términos de acceso a servicios de salud y prevención de enfermedades, y las tasas de mortalidad bajaron de 28 por ciento en 1990 a 16 por ciento en 2010. Durante el mismo período, la población rural con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua aumentó del 70 por ciento a 72 por ciento, y la población con acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento aumentó del 68 por ciento a 78 por ciento. Banco Mundial, *Banco de Datos*, consultado septiembre 22, 2014, <http://datos.bancomundial.org/>.
- ²² A pesar de los avances del país en los indicadores educativos, como el gasto por estudiante, ninguna evidencia indica que el aumento de los recursos del SGP haya tenido impactos positivos en la calidad de la educación. De hecho, una evaluación de impacto realizada en 2009 por el DNP muestra que en los municipios analizados un aumento de los recursos del SGP redujo el puntaje promedio en la prueba de evaluación nacional entre un 0,27 y un 0,33 por ciento. Véase Departamento Nacional de Planeación (2010).
- ²³ Además del documento citado en la nota anterior, véase Departamento Nacional de Planeación 2003. *Evaluación del SGP*. Dirección de Desarrollo Territorial (2003), Contraloría General de la República, *Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor. Plan General de Auditoría* (Bogotá: Contraloría General de la República, 2009), y Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público “10 años” y *Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los Recursos del Sistema General de Participaciones Vigencia 2011* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).
- ²⁴ Véase el Acto Legislativo 05 de 2011. Colombia, Congreso de la República, “Acto Legislativo 05 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General

- de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, 18 de julio de 2011, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391>. También véase Ley 1530 de 2012. Colombia, Congreso de la República, “Ley 1530 de 2012. Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, 17 de mayo de 2012, <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47474#129>.
- ²⁵ Véase Enamorado, T., L. López-Calva y C. Rodríguez-Castelan, “Regional”.
- ²⁶ A pesar de algunas discrepancias entre la CGR y el DNP sobre las cifras y las categorías, la evidencia sugiere fuertemente que los recursos de las regalías de 2012 y 2013 no se ejecutaron como se esperaba, y la implementación de proyectos de inversión regionales sigue rezagada.
- ²⁷ Ver *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Banco Mundial, *Conflict, Security and Development, World Development Report 2011* (Washington D.C.: World Bank, 2011).
- ²⁸ Véase figura 2.1, “Triangles of (Dis)trust”, en Manning, N., G. Sheperd y A. Guerrero, “Why trust in Government Matters”, en *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, eds. Arizti, P., J. Brumby, N. Manning, R. Senderowitsch y T. Thomas (Washington, D.C.: World Bank, 2010).
- ²⁹ Véase Bird, R. “Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (still) in Progress” (Working paper: International Center for Public Policy, 2012) y Banco Mundial, *Plan de Acción Rápida para la Mejora de la Gestión Pública de la Municipalidad de Cartagena de Indias* (s. l.: Banco Mundial, 2009).
- ³⁰ A pesar de que los ingresos de los GSN han aumentado, no hay evidencia que apoye la idea de que las ganancias se hayan debido a un esfuerzo fiscal más allá del ciclo económico positivo.
- ³¹ Del Villar, A., L. Liu, E. Mosqueira, J. Schmid y S. Webb, “Colombia”. Esta nota tiene en cuenta las conclusiones de los estudios realizados en el contexto de la economía política de la descentralización en Colombia: Rojas, F., Bird, R. y Del Villar, A. ; y Mosqueira, E., y Webb, S.
- ³² El papel del Gobierno central en la provisión de incentivos positivos y el fomento de la coordinación inter-institucional también ha sido identificado por Samad, Lozano-Gracia y Panman como una oportunidad para mejorar el desempeño de los GSN. Samad, T, N. Lozano-Gracia y A. Panman, *Colombia Urbanization Review (P121640)* (Washington, D.C.: World Bank, 2012).
- ³³ Véase *Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo* eds. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, (s. l.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).
- ³⁴ Por ejemplo, la agencia de adquisiciones de reciente creación (Colombia Compra Eficiente) señaló que la falta de integración entre sus sistemas de adquisiciones y los de los GSN bloquea la validación de datos de contratación. La agencia aún tiene que comparar las prácticas de adquisiciones en todo el país, analizar las prácticas locales, catalogar las lecciones aprendidas y desarrollar interfaces del sistema con los GSN.
- ³⁵ La LOOT y la reforma de las regalías crearon organizaciones para mejorar la eficacia y eficiencia de los fondos de los GSN —por ejemplo, la Comisión de Ordenamiento Territorial y los *Órganos Colegiados de Administración y Decisión*.
- ³⁶ La aplicación del Formulario Único Territorial (FUT), un formato único para la presentación de informes de los GSN al MHCP, ha sido reconocido como una mejora, pero los municipios aún dedican grandes cantidades de tiempo para responder a innumerables y superpuestas solicitudes de los organismos centrales.
- ³⁷ *MiGestión* es una herramienta creada para evaluar la solidez de los procesos y funciones centrales de gestión pública en los pequeños municipios y guiar un programa de mejora de acciones específicas acordes con los estándares internacionales, como PEFA. Un Plan de Rápida Evaluación y Acción es un ejercicio llevado a cabo por el Banco para los GSN para identificar mejoras en la gestión pública en diferentes áreas funcionales que pueden afectar el desempeño fiscal y la prestación de servicios. La metodología es impulsada por el problema, orientada a los resultados y enfocada en las ganancias rápidas. Se ha aplicado con éxito en municipios colombianos, incluyendo Barranquilla, Cali y Cartagena.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Plan de Acción Rápida para la Mejora de la Gestión Pública de la Municipalidad de Cartagena de Indias* (s. l.: Banco Mundial, 2009).
- _____, *Evaluación y Plan de Acción Rápida para la Mejora de la Gestión Pública de la Municipalidad de Barranquilla, Colombia* (s. l.: Banco Mundial, 2009).
- _____, *El Gasto Tributario en Colombia* (Bogotá: Banco Mundial, 2012).
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) para Gobiernos Locales* (2009).
- _____, *Descentralización y sostenibilidad fiscal: los casos de Perú y Colombia*, eds. Del Valle, M. y A. Galindo (s. l.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2010).
- _____, “Componentes”, *Banco Interamericano de Desarrollo*, consultado septiembre 22, 2014, PRODEV: <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/componentes,2017.html>
- Bird, R. “Fiscal Decentralization in Colombia: A Work (still) in Progress” (Working paper: International Center for Public Policy, 2012).
- Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica, *Fortalecimiento Institucional (Capacity Building) de Entidades del Estado para la Gestión de las Infraestructuras de Datos Espaciales* (s. l.: Centro de Investigación y Desarrollo en Información Geográfica, 2005).
- Centro Nacional de Consultoría, *Evaluación de resultados del Sistema General de Participaciones* (s. l.: Centro Nacional de Consultoría, 2009).
- CEPAL, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (Santiago de Chile: CEPAL, 2013).
- _____, *CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas*, consultado septiembre 22, 2014, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- Colombia, Congreso de la República, “Acto Legislativo 05 de 2011. Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, 18 de julio de 2011, <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43391>.
- Colombia, Congreso de la República, “Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, 30 de julio de 2001, <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4135>.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 358 de 1997. Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento”, 30 de enero de 1997.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 489 de diciembre de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, 29 de diciembre de 1998.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 550 de 1999. Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley”, 19 de marzo de 2000.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 617 de 2000. Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”, 6 de octubre de 2000.

- Colombia, Congreso de la República, “Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”, 21 de diciembre de 2001.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 819 de 2003. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, 19 de julio de 2003.
- Colombia, Congreso de la República, “Ley 1176 de 2007. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, 27 de diciembre de 2007.
- Colombia, Congreso de la república, “Ley 1483 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, *s. d.*
- Colombia, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, “Decreto 1881 de 1990. Por el cual se dictan normas conducentes al fortalecimiento de la política de descentralización administrativa”, 17 de agosto de 1990.
- Colombia, Presidente de la República, “Decreto Ley 28 de 2008. Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones”, enero 10 de 2008.
- Contraloría General de la República, *Sistema General de Participaciones. Análisis y resultados de los hallazgos del proceso auditor. Plan General de Auditoría* (Bogotá: Contraloría General de la República, 2009).
- Del Villar, A., L. Liu, E. Mosqueira, J. Schmid y S. Webb, “Colombia: Sub-National Insolvency Framework”, en *Until Debt Do Us Part: Subnational Debt, Insolvency and Markets*, eds. O. Canuto y L. Liu (Washington, D.C.: 2013).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Encuesta de cultura política 2008, Informe de Resultados* (Bogotá: Dirección de Regulación, Planeación, Estandarización y Normalización, 2009).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Evaluación a la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década* (Bogotá: DNP, 2001), Tomo I.
- _____, *Evaluación del SGP* (Bogotá: Dirección de Desarrollo Territorial, 2003).
- _____, 2004. Reporte de Evaluación No 15. Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública.
- _____, *Balance Plan Colombia 1999–2005* (Bogotá: DPN, 2006).
- _____, *Evolución de Sinergia y Evaluaciones en Administración del Estado. 15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados — Sinergia: Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes* (Bogotá: DPN, 2010).
- _____, *Evaluación al SGP* (Bogotá: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, 2010).
- Departamento Nacional de Planeación, *Informe al Congreso 2006, Álvaro Uribe Vélez* (Bogotá: Oficina de publicaciones, Presidencia de la República, 2006).
- Departamento Nacional de Planeación, *Informe al Congreso 2010, Álvaro Uribe Vélez* (Bogotá: DNP, 2010).
- Departamento Nacional de Planeación, *Informe al Congreso 2011, Juan Manuel Santos* (Bogotá: DNP, 2011).
- _____, “Programa de Generación y Fortalecimiento de Capacidades Territoriales” (borrador del diagnóstico: DNP, 2012).
- _____, *Visiones Departamentales en el marco de Visión Colombia II Centenario: 2019* (s. l.: DNP, 2010).
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la paz” (1998–2002)*.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “El salto social” (1994–1998)*.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” (2006–2010)*.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (2002–2006)*.
- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “La revolución pacífica” (1990–1994)*.

- _____, *Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (2010–2014)*.
- Documento CONPES 2843 de 1996. Aclaración al programa de apoyo al saneamiento fiscal y al fortalecimiento institucional de entidades territoriales (Documentos CONPES 2843 y 2870 de 1996).
- Documento CONPES 2956 de 1997. Programa de Fortalecimiento del Sistema de Información Financiera Territorial.
- Documento CONPES 3238 de 2003. Estrategias para el fortalecimiento departamental.
- Documento CONPES 3278 de 2004. Autorización a la nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US\$30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del programa “Paz y Desarrollo.”
- Documento CONPES 3566 de 2009. Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por US\$7 812 500 dólares o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar la segunda fase del programa “Paz y Desarrollo”.
- Enamorado, T., L. López-Calva y C. Rodríguez-Castelan, *Regional Convergence in Colombia and Prospective Impacts of the Reform of the Regalías System* (sin publicar).
- Espinosa, J., *Informe de contrato para el Departamento Nacional de Planeación* (Bogotá: DNP, 2011).
- Fiszbein, Ariel. “Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship”, presentación, Technical Consultation on Decentralization, Roma, diciembre 16–18, 1997.
- Gaviria, A., “Ciudades”, *espectador.com*, consultado septiembre 22, 2014, <http://www.espectador.com/opinion/ciudades-columna-331606>.
- Gerencial Ltda., *Orientaciones Metodológicas para la Formulación de Programas y Proyectos de Inversión* (s. l.: BID, 2011).
- González, J., “La frágil Ley de ordenamiento territorial”, *congresovisible.org.*, consultado septiembre 22, 2014, <http://www.congresovisible.org/agora/post/la-fragil-ley-de-ordenamiento-territorial/2115/>
- International Finance Corporation, *Office for Advisory Services in Latin America and the Caribbean, News*, (2007), consultado septiembre 22, 2014, [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/06/27/000333038_20080627053058/Rendered/PDF/444480NEWS0BOX1r0June0200701PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/06/27/000333038_20080627053058/Rendered/PDF/444480NEWS0BOX1r0June0200701PUBLIC1.pdf).
- _____, *Strengthening Local Governments to Implement the New Royalty System in Colombia*. Advisory Service Concept Note (2012).
- Liu, L. y S. Webb, *Laws for Fiscal Sustainability and Discipline: International Experiences* (Washington, D.C.: World Bank, 2010).
- Colombia, Ministerio de Tecnologías de la Información, “Estrategia de Gobierno en Línea Territorial”, *Dirección de Gobierno en línea*, consultado septiembre, 2014, <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co>.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *10 años de transformación Fiscal Territorial en Colombia 1998–2008* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2009).—, *Monitoreo, Seguimiento y Control al uso de los Recursos del Sistema General de Participaciones Vigencia 2011* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2011).
- Moller, Lars. *Fiscal Policy in Colombia: Tapping Its Potential for a More Equitable Society. Policy Research Working Paper 6092* (Washington, D.C.: World Bank, 2012).
- Moncayo Jiménez, E., *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia*. Separata N° 5 de 7. Archivos de Economía, DNP. Documento 198 (2002).
- Mosqueira, E. y A. del Villar, *Coordination of services delivery outputs among all levels of innovative Colombian strategy based on M&E outputs* (2012).
- Observatorio de la economía Latinoamericana, *Descentralización y disparidades económicas territoriales en Colombia (1990–2005)*, consultado septiembre 22, 2014, <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/co/10/amg.htm>.

- Pinzón, A., *Lecciones del Proceso de Paz 1998–2002. La experiencia del Cauca*. Rebelión, consultado septiembre 22, 2014, <http://www.rebelion.org/noticias/2011/1/120131.pdf>.
- Porras, O., “La Descentralización en Colombia: Estado Actual y Perspectivas”, en *Historias de Descentralización*, ed. Restrepo, D. (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2006).
- Ramírez, J. “La carrera Administrativa en Colombia – Análisis y perspectivas” (Tesis maestría en Administración: Universidad Nacional de Colombia, 2011).
- Recaudar no Basta: Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo* eds. Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora, (s. l.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).
- Revista semana, “Tras 20 años, Congreso expide Ley de ordenamiento territorial”, *Revista Semana*, consultado septiembre 22, 2014, <http://www.semana.com/nacion/tras-20-anos-congreso-expide-ley-ordenamiento-territorial/157732-3.aspx>.
- Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, eds. Arizti, P., J. Brumby, N. Manning, R. Senderowitsch y T. Thomas (Washington, D.C.: World Bank, 2010).
- Rojas, F., “Creación de capacidad ajustada al modelo de descentralización: De enseñanza de la norma a capacidad de producir resultados” (sin publicar).
- Samad, Lozano-Gracia y Panman como una oportunidad para mejorar el desempeño de los GSN. Samad, T, N. Lozano-Gracia y A. Panman, *Colombia Urbanization Review (PI21640)* (Washington, D.C.: World Bank, 2012).
- Sarmiento, A., *La institucionalidad social en Colombia: La búsqueda de una descentralización con centro* (Bogotá: CEPAL, 2004).
- Sánchez, F., I. España y J. Zenteno, *Sub-national Revenue Mobilization in Latin American and Caribbean Countries: The Case of Colombia. IDB Working Paper Series no. IDB-WP-355* (s. l., Inter-American Development Bank, 2012).
- Téllez, M., *Descentralización y Fortalecimiento Subnacional Institucional en Colombia: Aspectos Relevantes de las Últimas Dos Décadas* (Washington, D.C.: World Bank, 2013).
- Tobón, G., “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial: ¿Un olvido más del carácter multiétnico y pluricultural de Colombia?”, *Observatorio de Territorios Étnicos: Una apuesta por la defensa de los territorios*, consultado septiembre 21, 2014, <http://etnoterritorios.org/DerechoPropioLegislacion.shtml?apc=q-xx-1-&m=h&x=183>.
- “Transparencia por Colombia: Estudio sobre la figura de la veeduría ciudadana. Para fortalecer el control ciudadano en Colombia”, *Cuadernos de la Transparencia*, 2 (2000).
- Unión temporal Economía Urbana-Centro Nacional de Consultoría, *Evaluación de sostenibilidad financiera de los municipios receptores, de resultados del Fondo Nacional de Regalías y Evaluación de impacto de las regalías directas* (s. l.: s. d., 2011).
- _____, *Evolución institucional y de operaciones de la función de Control y Vigilancia de las regalías* (s. l.: s. d., 2011).
- United Nations, Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3–14 June 1992, vol. I: Resolutions adopted by the Conference, resolution 1, annex II.
- _____, “Economic and Social Council. Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration”, Committee of Experts on Public Administration, Fifth session, New York, 27–31 marzo, 2006.
- Wiesner, E., *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets* (Washington, D.C.: Inter-American Development Bank, 2009).
- World Bank, *Municipal Development Project. Project Agreement* (1991).
- _____, *Municipal Development Project, Staff Appraisal Report. Infrastructure and Energy Operation Division, Latin America and the Caribbean Region* (1991).
- _____, *Colombia: Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance. Country Department III, Country Operations Division I, Latin America and the Caribbean* (1995).
- _____, *Colombia: Reforming the Decentralization Law: Incentives for an Effective Delivery of Services. Volume*

- l: The Main Report. Country Operations, Country Department II. Latin America and the Caribbean Region* (1996).
- , *Municipal Development Project, Implementation Completion Report. Finance, Private Sector and Infrastructure Sector Management, Latin America and the Caribbean Region* (2001).
- , *Municipal Development Project, Project Performance Assessment Report. Independent Evaluation Group* (2006).
- , *Rapid Assessments and Action Plans: A World Bank Methodology to Improve Public Sector Management of Sub-National Governments* (2008).
- , *Colombia Decentralization: Options and Incentives for Efficiency* (2009).
- , *Problem-driven Governance and Political Economy Analysis, Good Practice Framework* (2009).
- , *World Development Report: Conflict, Security and Development* (2011).
- , *Colombia: Programmatic Strategic Engagement on Public Sector Management and Governance. Concept note. Public Sector and Governance, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean* (2011).
- , *Colombia: Programmatic Strategic Engagement on Public Sector Management and Governance. Concept note. Public Sector and Governance, Poverty Reduction and Economic Management, Latin America and the Caribbean* (2013).
- , *Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: The Case of Colombia, Peru and Mexico* (2013).



GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

Banco Mundial Colombia
Cra. 7 No. 71-21 Torre A, Piso 16
Bogotá, Colombia

Tel. 326 3600 / Fax. 326 3480
www.bancomundial.org/co