

COLOMBIA 2006-2010:

UNA VENTANA DE

OPORTUNIDAD

NOTAS DE POLÍTICAS PRESENTADAS POR EL BANCO MUNDIAL

Colombia 2006-2010: Una ventana de oportunidad

Copyright © 2007

Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial

1818 H Street, N.W.

Washington, D.C.20043, U.S.A.

Internet: www.worldbank.org/co

Todos los derechos reservados

Primera impresión: abril, 2007.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en el presente libro son en su totalidad los de los autores y no deben atribuirse en ninguna forma al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Junta de Directores Ejecutivos o a los países que ellos representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no acepta responsabilidad alguna por cualquier consecuencia sobre su uso. Los límites, colores, denominaciones y otra información presentada en cualquiera de los mapas del presente volumen no implican, por parte del Grupo del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de dichos límites.

Derechos y autorizaciones

El material de la presente publicación está protegido por los derechos de autor. El Banco Mundial estimula la difusión del presente trabajo y normalmente otorgará autorización para la reproducción de partes del libro. Para obtener autorización de reimprimir artículos individuales o capítulos, por favor, enviar vía fax una solicitud con información completa a Gabriela Aguilar, Communications Officer - The World Bank Colombia and Mexico, al número (55) 5480-4222. Todas las demás averiguaciones sobre derechos y licencias deben dirigirse al Communications Officer, The World Bank Mexico, al número de fax indicado.

Impreso y hecho en Bogotá, Colombia / 2007

Banco Mundial - Colombia

Traducción al castellano: Ignacio Caviedes H.

Diseño de cubierta: Alejandro Espinosa

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.

Edición y diagramación: Mayol Ediciones S.A.

www.mayolediciones.com

Reconocimientos

Este documento es producto de un proceso de colaboración entre distintos departamentos de la Vicepresidencia de la región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial. Un equipo conformado por Mario Sanginés, Laura Kullenberg, David Rosenblatt, así como, al inicio del proyecto, David Gould; bajo la guía general de Isabel Guerrero y Miguel López-Bakovic, realizó la coordinación y la edición general, lo mismo que la preparación de la nota de visión general. El equipo desea agradecer la gran contribución de los siguientes líderes del sector de la Unidad de Administración de Países –Colombia y México–, en la coordinación de las notas: Ethel Sennhauser (ESSD), Anna Wellenstein (FPSI) y Mark Hagerstrom (HD). En la preparación del documento final se recibió apoyo muy valioso de Gabriela Aguilar y Fátima Galarraga. Por último, el crédito por este esfuerzo de equipo es de los autores de cada una de las notas de políticas, cuyos nombres se indican en forma individual en cada una.

Contenido

<i>Reconocimientos</i>	<i>v</i>
<i>Prefacio</i>	<i>ix</i>
<i>Visión general</i>	<i>1</i>
<i>Primera parte: Desafíos y restricciones al proceso de reformas</i>	
1. Tributación y gasto en Colombia: reducción de rigideces fiscales para mejorar el crecimiento equitativo	29
2. Hacia la sostenibilidad del sistema primario de monitoreo y evaluación de Colombia	51
<i>Segunda parte: Invertir en la gente</i>	
3. Preparar a los jóvenes de Colombia para un mundo competitivo	67
4. Reducir las desigualdades y mejorar las condiciones de la salud	81
5. Degradación ambiental y salud infantil	89
6. La conservación de los activos ambientales globales	105
7. El desafío urbano de Colombia: mejorar los servicios de vivienda e infraestructura para los pobres urbanos	121
8. Afrocolombianos y pueblos indígenas: temas, progreso y desafíos pendientes	149
<i>Tercera parte: Establecer los fundamentos de la competitividad</i>	
9. Fortalecer los fundamentos de la competitividad	175
10. Aumentar la competitividad a través de la ciencia, la tecnología y la innovación	193
11. El sector financiero	205
12. La competitividad rural y la reducción de la pobreza: contribución a la elaboración de la agenda interna para la agricultura y la economía rural en Colombia	215
13. La agenda de infraestructura para la competitividad: la secuencia es importante	237
14. Asegurar el progreso social y económico por medio de la sostenibilidad fiscal	253
<i>Cuarta parte: Reducir vulnerabilidades</i>	
15. Reducción de vulnerabilidades a desastres para el desarrollo sostenido	265
16. Gestión de riesgos en Colombia: situar a la gente en el centro del progreso reciente, y enfrentar los desafíos emergentes	283

Prefacio

El contexto: Cuatro años de logros

Las Notas técnicas que constituyen el presente volumen se prepararon entre noviembre de 2005 y mayo de 2006, y son parte del deseo del Banco Mundial de contribuir con ideas a los gobiernos entrantes en todo el mundo, con la esperanza de enriquecer la profundidad, amplitud y calidad de las políticas públicas. Con mucha frecuencia, quien recibe esta contribución está por abordar la tarea monumental de establecer políticas prioritarias, reordenar su administración pública y aprender a dirigir un gobierno nacional.

Con menor frecuencia un gobierno reelecto recibe estas notas, con años de experiencia acumulada y una agenda de desarrollo en curso. En tales circunstancias, es necesario que las notas agreguen valor a la agenda de políticas en curso del gobierno y ayuden a continuar la administración a partir de las realizaciones de su primera administración.

La reelección del presidente Uribe para un segundo período de cuatro años constituye el trasfondo de estas Notas. Los instrumentos para la planeación estratégica a largo plazo, lanzados en la primera administración, tales como *Visión 2019*, se desarrollarán aún más, haciendo esencial que las Notas sean insumos útiles para el enriquecimiento de las discusiones sobre las políticas en curso.

Para comprender los temas de ayuda sobre los cuales se han diseñado las Notas, es indispensable contar con una visión general de las realizaciones de los últimos cuatro años, las cuales son numerosas e impresionantes. En las siguientes secciones se destacan estas realizaciones según están descritas en el Informe del Presidente al Congreso del año 2006, el cual a su vez sigue la estructura del Plan Nacional de Desarrollo.¹

Ese plan, que sirvió de marco de referencia de las políticas públicas durante los últimos cuatro años, se estructuró alrededor de cuatro pilares: seguridad democrática, desarrollo económico y empleo sostenibles, reactivación social, y renovación de la administración del sector público.

¹ El Informe, presentado al Congreso el 20 de julio de 2006 por el Presidente, puede verse en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=235

Seguridad democrática. Se ha reconocido ampliamente que la propuesta del entonces candidato Álvaro Uribe para combatir de frente la violencia contribuyó a su alto nivel de apoyo popular en las elecciones de 2002. En los últimos cuatro años, su estrategia para expandir las Fuerzas Armadas profesionales y buscar la presencia del Estado en todo el territorio colombiano ha producido impresionantes resultados, en términos de menores índices de violencia virtualmente generalizados.

En forma notoria, sólo se necesitaron 22 meses para que la administración Uribe asegurara la presencia estatal en los 1.098 municipios del país, objetivo alcanzado en febrero de 2004, con el establecimiento de una guarnición de policía en Murindó, Antioquia.

Algunos de los resultados más impresionantes informados para el período de cuatro años incluyen las reducciones en el índice de homicidios en un 40,3%, en hogares desplazados por la fuerza en un 59,8%, en secuestros en un 80% y en ataques terroristas a poblaciones e infraestructura en un 62,9%.

Desarrollo económico y empleo sostenibles. El crecimiento económico anual promedio de 2003 a 2005 fue de 4,6%, que incluye un incremento de 5,2% en 2005, el más alto en una década. Esta tendencia continuó durante el primer semestre de 2006, cuando se observó una tasa de crecimiento anualizada de 5,74%.²

En términos del sector externo, el informe señala un déficit en cuenta corriente de 1,7% del PIB entre 2004 y 2005, en contraste con un 4,7% entre 1994 y 1995. Las exportaciones alcanzaron un nivel récord de US\$21.200 millones en 2005, en contraste con US\$12.000 millones exportados en 2002. El nivel de exportaciones registrado para el primer trimestre de 2006 es 98,4% mayor que para el mismo período de 2002.

Con relación a las cuentas fiscales, como se discutirá con mayor detalle en el presente informe, el 2005 terminó con un déficit del sector público consolidado de cero, algo no logrado desde 1994 y una notoria mejora sobre el déficit del 3,6% registrado para 2002. El déficit del gobierno central, sin embargo, no se redujo en forma sustancial, aunque esto se explica parcialmente por el hecho de que en 2004 el gobierno asumió la deuda del sistema de pensiones.

El nivel sustancial de crecimiento económico ha causado un impacto positivo en el nivel de empleo. El Informe al Congreso indica que se han creado 1,9 millones de nuevos puestos y el nivel de desempleo ha disminuido de 15,1% en mayo de 2002 a 11,5% en mayo de 2006. También se ha observado un aumento de la calidad de empleo; el nivel de informalidad en el empleo ha disminuido de 62,3% a 59,8%.

Reactivación social. En este campo, el Presidente informa un progreso sustancial en la lucha contra la pobreza y la desigualdad mediante la aplicación de siete “herramientas” que conforman un plan de reactivación social integral. Los logros incluyen un aumento de 14,2% en el ingreso familiar per cápita de 2002 a 2005, que fue una fuerza impulsora detrás de la reducción de la pobreza del 57% al 49,2% y en la pobreza extrema de 20,7% a 14,7%.

² DANE, informe de prensa del 20 de septiembre de 2006.

Con respecto a los logros oficiales en educación pública, la cobertura de preescolar, primaria y secundaria aumentó en más de 1,4 millones de cupos, equivalentes a un aumento de 18,3% sobre el año 2002. También se crearon más de 300.000 cupos nuevos de educación superior.

La importante expansión de la cobertura se logró también con la red de protección social. Entre agosto de 2002 y junio de 2003, se incorporaron 7,8 millones de nuevos beneficiarios al sistema de subsidio en salud, equivalentes a un aumento de 72,9%. La continuación y la expansión del programa de *Familias en acción* es también un logro significativo. Este programa, originalmente diseñado para finalizar en 2005, está aún en curso y ha ampliado su cobertura de 320.000 familias en 2002 a 564.000 en 2006.

Sector público y gobernabilidad. En este campo, el Informe al Congreso resalta lo que se ha reflejado en estudios realizados por el Instituto del Banco Mundial y otras entidades. En términos de estudios sobre gobernabilidad del Instituto, Colombia ha mostrado una mejora consistente y marcada desde 2002 en diversas áreas, tales como control de corrupción, efectividad de gobierno, participación y responsabilidad, imperio de la ley, y estabilidad institucional. Adicionalmente, el Informe resalta que en el informe de competitividad anual de 2006, Colombia ha ascendido siete puestos desde el año anterior.

Este es el trasfondo para estas notas; el principio del segundo período de un gobierno con alto apoyo popular y logros importantes a su favor. Sin embargo, como ha reconocido el presidente Uribe, queda aún mucho por hacer. Esperamos que estas Notas sean un insumo útil, aunque pequeño, para su segunda administración, con el fin de expandir aún más esos logros.

Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad

Visión general

Este documento le presenta a la reciente administración colombiana reelecta, una serie de notas de política pública cuyo objetivo es enriquecer el debate en torno a temas importantes que afectan el desarrollo del país. Estas notas fueron elaboradas principalmente con base en investigaciones realizadas con anterioridad y representan el punto de vista independiente del Banco Mundial acerca de temas que están en debate, o que a nuestro criterio, merecen una mayor atención.

Este esfuerzo se emprendió en un momento en el que el país se encuentra debatiendo muchos de los asuntos aquí incluidos. En agosto de 2005, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) publicó el libro *Visión Colombia II Centenario: 2019*, un esfuerzo notable para articular una amplia serie de temas y puntos de vista para construir una visión del país al iniciar su tercer centenario como República. En especial, los esfuerzos para consultar a grupos amplios de la sociedad y alcanzar consensos son destacables.

Otras iniciativas están en curso para discutir políticas relativas al futuro del país, incluyendo la *Misión de pobreza* y el trabajo analítico que acompaña a la *Agenda interna*. También se está dando un debate interesante dentro de sectores no gubernamentales como las universidades o centros de estudios. Estas notas se han concebido como una contribución analítica para estos y otros procesos en curso.

Aunque su alcance es más limitado, estas notas se basan en recomendaciones hechas por el Banco en el año 2002 y publicadas en el libro *Colombia: fundamentos económicos de la paz*. El libro fue bien recibido y ayudó a impulsar el diálogo técnico en diversos frentes. Sin embargo, el objetivo de estas notas es distinto: es reflexionar sobre el progreso alcanzado y mirar hacia los temas pendientes de la agenda, enfocándose en un grupo específico de temas.

¿Por qué una ventana de oportunidad? Este volumen se denomina *Colombia 2006-2010: una ventana de oportunidad* porque los siguientes cuatro años se perfilan como una oportunidad poco frecuente para avanzar en una agenda de política pública que tenga efectos positivos y duraderos en el desarrollo del país, en particular para los grupos menos favorecidos.

En las elecciones presidenciales, una mayoría indiscutible de los votantes (62%) apoyó a Álvaro Uribe Vélez y, a través de los comicios legislativos, se consolidó su mandato a través de una mayoría en el Congreso. Aún queda mucho por hacer para alcanzar las metas establecidas en el

Manifiesto democrático de 2002, pero el respaldo que ha recibido esta administración demuestra que amplios sectores de la sociedad apoyan la estrategia en curso.

Las condiciones de economía política para hacer reformas durante los próximos cuatro años lucen prometedoras. Aunque se espera que el debate legislativo se mantenga vivaz –como debería suceder en toda democracia–, ciertos avances recientes hacen prever que esta discusión será más constructiva y programática que en el pasado.

La promulgación de reformas para promover la gobernabilidad en el Congreso, incluyendo nuevos umbrales para obtener representación y una mayor disciplina partidaria, abre una oportunidad para un proceso de elaboración de políticas públicas más ordenado y que presagia resultados de mayor calidad para el beneficio de la población.

El panorama fiscal ha mejorado notablemente en los últimos años, al punto que en el año 2005 el déficit del sector público fue de cero. Sin embargo, aún quedan retos pendientes para asegurar la sostenibilidad fiscal, en particular ciertas reformas estructurales a nivel del Gobierno central.

Adicionalmente, parte de los resultados fiscales positivos se han alcanzado gracias a los altos precios de los productos de exportación y a ahorros sustanciales hechos por los gobiernos locales, condiciones que probablemente no se mantengan en el largo plazo. Dadas las actuales condiciones y suponiendo que las medidas necesarias se emprendan en breve, la administración entrante podrá operar en un ambiente fiscal saludable que abrirá espacio para profundizar las políticas públicas.

Esta *Ventana de oportunidad* provee un marco muy favorable para impulsar intervenciones agresivas para aliviar la pobreza y la desigualdad. Aun siendo un país con una larga historia de crecimiento económico e instituciones democráticas estables, la pobreza sigue siendo un problema crítico en Colombia. Los períodos de crecimiento económico de los 80 y principios de los 90 sacaron a muchos de la pobreza, pero la crisis macroeconómica registrada a finales de los 90 eliminó más de una década de progreso.

A comienzos del nuevo siglo, mientras el país empezaba a recuperarse de la severa recesión de las décadas pasadas, cerca de 58% de la población vivía por debajo de la línea de pobreza, y 25% vivía en condiciones de extrema pobreza.³

Con el regreso del crecimiento económico estable en los últimos años, las cifras nacionales de pobreza han comenzado a mejorar otra vez. De acuerdo con los primeros resultados de la *Misión de pobreza*, la tasa nacional de pobreza ha caído a menos del 50% de la población, lo que significa que aproximadamente 3,2 millones de personas han salido de la pobreza durante la primera mitad de la década actual. Las tasas de pobreza extrema han bajado a 15%; sin embargo, eso representa cerca de seis millones de personas.

El porcentaje de población que vive con menos de un dólar estadounidense al día muestra una tendencia a la baja, esto permitirá alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo refe-

³ Cifras preliminares del sitio web de la Misión de pobreza: "Metodología de medición y magnitud de la pobreza en Colombia". Los datos corresponden a 1999.

rente a pobreza de ingreso. De hecho, el reporte de avances de la Estrategia de Asistencia al País muestra que Colombia está por delante del promedio mundial en cinco de siete metas del milenio y está por lograr las metas nacionales en todas las categorías, con excepción de dos.

La reducción en las cifras de pobreza se debe, en parte, al crecimiento económico favorable de aproximadamente cuatro por ciento anual. El crecimiento se ha traducido en menor desempleo, que fue de 11,8% en 2004, la más baja en ocho años. Esta tendencia es impulsada por las buenas políticas económicas de Colombia y los logros de la política de seguridad democrática. Importantes programas sociales como *Familias en acción* y *Paz y desarrollo*, que hacen transferencias de efectivo condicionadas, benefician a poblaciones afectadas por la violencia y también han ayudado a reducir la pobreza.

Sin embargo, las cifras nacionales esconden grandes diferencias entre grupos étnicos, de género y regionales. Las comunidades afrocolombianas, los pueblos indígenas y las familias encabezadas por mujeres, se encuentran en los mayores niveles de pobreza. Las disparidades regionales provocan que zonas, como la región del Pacífico, se encuentren muy rezagadas en comparación con áreas metropolitanas como Bogotá, las cuales se beneficiaran mucho por el crecimiento económico reciente.

Todos estos factores contribuyen a la inequidad en el ingreso colombiano; el 20% de la población más pobre recibe apenas el 3% del ingreso nacional, una de las distribuciones de ingreso más inequitativas del mundo. Sin embargo, debe resaltarse que Colombia es el único país de nivel de ingreso medio en la región latinoamericana y el Caribe que cuenta con una estrategia de reducción de la pobreza.

La administración entrante puede capitalizar las favorables condiciones fiscales, externas y políticas para avanzar más en la reducción de la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo profundizar la participación ciudadana, fomentar la independencia de los poderes públicos y fortalecer las instituciones democráticas.

El nuevo Gobierno se encuentra ante una situación que ofrece condiciones para impulsar una agenda progresiva de políticas públicas y robustecer las bases de una democracia más fuerte para beneficio de las generaciones futuras.

Visión general y temas principales. Las notas se han agrupado alrededor de cuatro temas básicos: *Desafíos al proceso de reformas; Invertir en la gente; Establecer los fundamentos de la competitividad y Reducir las vulnerabilidades.* Para llegar a esos cuatro temas se tomaron en cuenta los objetivos expresados en el libro *Visión Colombia II Centenario: 2019*, además del actual estado de desarrollo del país y de las experiencias recientes –tanto aciertos como fallos– de avance en la agenda de reformas.

Un tema importante en esta retrospectiva es que los responsables de las políticas colombianas –al igual que sus contrapartes en otros países– enfrentan numerosas restricciones, ya sean de orden político, institucional o histórico, para alcanzar sus metas. Pese a que el ambiente político para las reformas ha mejorado, el caso colombiano es complejo debido a la conjunción de un complejo sistema de instituciones democráticas, un conflicto armado que ha durado décadas y una agenda de reformas fiscales incompleta, entre otros factores. Aunque estos retos ya han sido objeto de debate, son un punto de partida necesario para enmarcar las recomendaciones de política contenidas en este volumen.

Hay dos temas estratégicos que deben ser considerados paralelamente: *Invertir en la gente y Establecer los fundamentos de la competitividad*. Colombia ha registrado un progreso sustancial al alcanzar un crecimiento económico superior al 5% en 2005 y reducir la pobreza, además de haber mejorado los indicadores sociales en años recientes. Pese a esto, estas Notas de Política enfatizan la necesidad de invertir en la gente y la competitividad por dos razones principales: primero, porque el gobierno y la sociedad han expresado su deseo de acelerar el crecimiento y la reducción de la pobreza, y esto puede lograrse mediante mejoras en el manejo medioambiental, la educación, la salud, el entorno de negocios e infraestructura básica y elaborando políticas que brinden oportunidades a grupos particularmente vulnerables. Una segunda razón es que en un mundo cada vez más competitivo, Colombia debe avanzar en estos frentes para, al menos, mantener su lugar *actual* en la economía global.

Reportes recientes del Banco Mundial⁴ han destacado la complementariedad entre políticas que promueven la equidad y/o reducen la pobreza directamente, y aquellas que promueven el crecimiento. Una combinación adecuada de políticas en estos dos frentes pueden crear “círculos virtuosos” de crecimiento y reducción de la pobreza. Un buen ejemplo de complementariedad es el esfuerzo por crear trabajos de calidad para los pobres. Reformas regulatorias pueden desatar el potencial del sector privado para crear empleos; sin embargo, los pobres necesitan acceso a educación de calidad para obtener los conocimientos que se requieren para obtener y mantener esos trabajos.

El cuarto y último tema que emerge de esta retrospectiva es: *Reducción de vulnerabilidades*. Los logros de años recientes, tanto a nivel macroeconómico como individual, nunca están protegidos del todo. Los choques macroeconómicos pueden ocasionar retrocesos de décadas en las tasas de pobreza, e individuos que enfrentan problemas de salud o de otro tipo pueden pasar a situaciones de pobreza o extrema pobreza.

Como lo señalan las *Notas de política de 2002*, el gobierno colombiano emergió de la crisis económica y fiscal de 1999 con una carga de deuda pública relativamente onerosa. Esta deuda se ha reducido y reestructurado sustancialmente, atenuando la vulnerabilidad del país a los choques externos. El gobierno también ha fortalecido su red de protección social para asistir a individuos en riesgo. En ambos casos, sin embargo, queda mucho por hacer. Colombia también enfrenta riesgos importantes derivados de desastres naturales; en el pasado, terremotos, volcanes e inundaciones han conllevado altísimos costos económicos y sociales.

Las Notas de Política están agrupadas en cuatro capítulos que describen los temas estratégicos señalados arriba. Las siguientes secciones resumen los mensajes claves contenidos en cada capítulo.

1. Desafíos al proceso de reformas

Colombia ha tenido un sólido desempeño en la tarea de implementar reformas. Pese a que aún quedan retos por delante, la edición 2005 de *Doing Business* (Haciendo negocios) situó al país en el segundo lugar mundial en términos de llevar a cabo reformas que favorecen el entorno de

⁴ Informe sobre el desarrollo mundial 2005: *Equidad y desarrollo*, y Guillermo Perry y otros, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos viciosos y círculos virtuosos*, y Nicholas Stern, *Una estrategia para el desarrollo*.

negocios. Adicionalmente, muchas de las 20 o más reformas constitucionales promulgadas en los últimos 15 años han tenido impacto profundo en áreas importantes de la política pública. Sin embargo, existen retos importantes que restringen las reformas de fondo a las políticas públicas, entre los cuales están los factores institucionales, las inflexibilidades fiscales y los efectos del conflicto armado.

Temas de gobernabilidad e institucionales. Los gobernantes colombianos se desenvuelven en un ambiente sumamente complejo. A la par de ser un enorme avance en términos de garantías individuales y participación democrática, la Constitución de 1991 también estableció parámetros detallados en áreas que necesitarían ser ajustadas más adelante, como las pensiones y las transferencias a las entidades territoriales. Este grado de detalle eleva los costos de la transacción para aprobar reformas en varias áreas. Los pesos y contrapesos también fueron fortalecidos y nuevos actores comienzan a participar de forma importante en el entorno institucional.

A pesar de que la administración pública colombiana es reconocida como una de las más sólidas de la región, aún tiene ciertas deficiencias que necesitan de atención. Por ejemplo, hay ineficiencias y vacíos considerables en la generación y en el uso de la información. Tanto la producción como el uso de datos necesitan ser optimizados para asegurar que las decisiones se tomen con buena información y para que los costos de transacción sean reducidos.

Importantes elementos de la administración pública, como los sistemas de contratación pública y presupuesto, han atravesado procesos de reforma que no han sido plenamente exitosos. Los esfuerzos sostenidos para modernizar esas áreas y hacerlas más transparentes y eficientes serán altamente rentables en el mediano plazo.

Las instituciones del sector público han experimentado cambios significativos durante los últimos cuatro años a través del *Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)*, cuyos objetivos incluyen: reducir los costos de operación de la administración pública, un importante elemento para la sustentabilidad fiscal. Otras metas del programa son la modernización del sector público en áreas tales como sistemas de información, administración de activos, adquisiciones y otras.

Si las reformas estructurales pendientes se concretan, las tendencias fiscales sugieren que la reducción de la administración pública para generar ahorros ya no necesita ocupar un papel preponderante en la agenda de modernización del sector público. Funciones básicas del gobierno, como las adquisiciones, el monitoreo, la evaluación y otras, podrían dotarse de un marco institucional sólido y permanente, incluyendo el personal calificado que sea necesario.

Específicamente en términos de monitoreo y evaluación de políticas públicas, Colombia ha registrado avances significativos durante la década pasada. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) se ha convertido en una entidad clave en lo que se refiere a aportar información a la presidencia, la cual, a su vez, informa al Congreso y a la sociedad de los avances alcanzados en el Plan Nacional de Desarrollo.

El sistema nacional de monitoreo y evaluación, llamado Sinergia, ha jugado un papel importante en este esfuerzo, pero su sostenibilidad no está aún asegurada. Esta es un área en la que se necesitan mejoras, tanto en los flujos de información, como en su fortalecimiento institucional;

la disponibilidad de información confiable es esencial, al igual que la existencia de una estructura institucional robusta y sustentable.

El establecimiento de procesos claros de vinculación de la información del desempeño con las decisiones presupuestales sería un importante paso hacia adelante. El sistema actual, si bien es moderno, no repercute explícitamente en el presupuesto nacional. Estos procesos de vinculación pueden llevar eventualmente a un marco de “presupuesto por resultados”; sin embargo, la difusión y uso de la información confiable continúa siendo una herramienta valiosa para mejorar el desempeño del sector público mientras se desarrolla esta técnica.

Inflexibilidades fiscales. Es igualmente importante para aliviar las restricciones a las reformas, la promulgación de medidas que den más espacio de maniobra fiscal para la implementación de las políticas públicas. A pesar de que se han hecho numerosas reformas en materia de ingresos e inversión durante los últimos años, el marco fiscal colombiano puede beneficiarse de reformas que incrementen la flexibilidad gubernamental en el diseño de políticas de gasto e impuestos.

La actual estructura de impuestos requiere mejoras sustanciales si lo que se desea es incrementar su productividad dentro de los niveles esperados para un país con el nivel de ingresos de Colombia. Las exenciones regionales y sectoriales en impuestos como el de valor agregado (IVA) y sobre el ingreso, generan distorsiones y reducen la recaudación fiscal; la simplificación de la estructura de tasas impositivas y limitar las exenciones sólo a la canasta básica serían avances positivos. Las altas tasas impositivas marginales del impuesto a la renta corporativa son una restricción importante para las inversiones. La reestructuración del sistema de impuestos podría impulsar un potencial empresarial que mejorara la competitividad y el crecimiento.

Con el fin de abrir espacio fiscal para el desarrollo de programas que mejoren el crecimiento con equidad, la política de gasto público requiere ser ajustada. Por ejemplo, la inversión en infraestructura pública necesita recuperarse de los recortes de emergencia de la década pasada; el transporte es un área prioritaria. La inversión en transporte será de suma importancia de cara al Tratado de Libre Comercio y será necesario realizar inversión pública en el sector. La flexibilidad presupuestaria deberá generar mejores alternativas que los de recortar las inversiones, para acumular superávits primarios.

Para hacer estas inversiones será necesario controlar el gasto corriente en aspectos como transferencias al sistema de pensiones y a los gobiernos locales. Si el régimen de transferencias a las entidades territoriales no se reforma hasta el 2009, éstas generarán presiones considerables sobre las finanzas del gobierno central. Los pasivos pensionales se redujeron sustancialmente a través de la reforma constitucional de 2005, aún enfrentando fuerte resistencia política. A mediano plazo se podrían considerar reformas paramétricas que reduzcan aún más los pasivos. Por último, los ingresos de destinación específica podrían ser reducidos para generar mayor flexibilidad fiscal, tal como se previó en los esfuerzos iniciales para modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Un decreto emitido a finales del año pasado representó un avance hacia la racionalización del proceso presupuestario y otros pasos intermedios podrían ser tomados en el futuro.

Aproximaciones alternativas sistémicas podrían combinar impuestos y gastos públicos de varios modos para alcanzar la productividad fiscal, la eficacia económica, la reducción de la pobre-

za, y alcanzar el objetivo de simplificación. Un posible modelo sería combinar un impuesto al ingreso de aplicación amplia y moderadamente progresivo con una tasa fija y de amplia aplicación del IVA, junto con un gasto público fuertemente progresivo, incluyendo, si se administra efectivamente, un cupón de IVA o un sistema de reembolsos basado en el Sistema de Selección de Beneficiarios (Sisben). Este enfoque mejoraría la progresividad porque el estrato más rico de la población pagaría el IVA en todos los bienes y servicios, mientras que los pobres son compensados efectivamente.

En lo que respecta al gasto público, la asignación de recursos puede ser optimizada creando mejores nexos entre el monitoreo y la evaluación y las decisiones presupuestarias. Reducir los gastos etiquetados sería importante para convertir en realidad el objetivo de los presupuestos orientados a resultados.

El conflicto armado. Un reto importante para las reformas. Ninguna discusión en torno a los obstáculos al desarrollo en Colombia puede estar completa sin hacer referencia al conflicto armado. El enfrentamiento armado que ya cumplió 40 años amenaza la infraestructura vital, reprime el crecimiento económico, desplaza poblaciones, erosiona el tejido social y genera costos fiscales. La violencia también compromete la posibilidad de lograr resultados óptimos de política para encarar las necesidades de desarrollo fundamentales para el país.

Como resultado de la aplicación de la política de seguridad democrática, se han observado reducciones significativas en los índices de violencia y se cuenta con presencia del Estado en los 1.098 municipios del país, así como la desmovilización de cerca de 37 mil ex combatientes de grupos paramilitares. Sin embargo, hay variaciones regionales en estos resultados que se reflejan en el incremento de homicidios y otros indicadores de violencia en zonas donde los grupos armados ilegales siguen teniendo influencia o control, especialmente, en algunos departamentos del norte y sur de Colombia.

Aunque la concentración de la violencia tiene mucho que ver con las decisiones estratégicas de los grupos armados ilegales, es necesario continuar con el progreso en la consolidación del control y la presencia del Estado en los territorios recuperados, además de continuar recuperando las zonas que siguen bajo la influencia de las organizaciones armadas. Esto se lograría en parte creando o mejorando las condiciones que permitan reducir la pobreza e inequidad y el establecimiento del imperio de la ley en todo el territorio del país.

El control y la presencia del Estado no sólo son esenciales para preservar la paz en las áreas donde los grupos armados ilegales han sido expulsados. También es necesario asegurar que los combatientes ilegales que han entregado las armas reciban el apoyo necesario para reintegrarse en la sociedad, que las víctimas del conflicto reciban compensación adecuada y que las comunidades en las que haya reinserción estén preparadas y apoyadas. En la medida en que estos individuos y las comunidades no estén totalmente protegidas contra represalias y enfrenten dificultades para hallar una vía alterna y legítima de ingresos, mantener la paz en el territorio será muy difícil.

Para lograr este fin se necesita fortalecer la estrategia de reconciliación y desarrollo con los siguientes elementos: i) un esfuerzo a nivel nacional para continuar creando incentivos para la desmovilización de los grupos armados ilegales; ii) mayor atención a la población desplazada, que son las víctimas más numerosas y visibles del conflicto, iii) asimilando criterios de reduc-

ción de la inequidad en la formulación de políticas de sectores clave, y iv) construyendo planes comunitarios de fomento al desarrollo económico local y regional y de creación de capital social, incluyendo a las poblaciones vulnerables y grupos desmovilizados, quienes contribuirán a prevenir el regreso al conflicto armado.

2. Invertir en la gente

El *Informe de Desarrollo Humano* de 2005 sitúa a Colombia en la parte superior del grupo de países con desarrollo humano medio, detrás de Brasil, pero adelante de Venezuela, Perú y Ecuador. El progreso en desarrollo humano ha sido constante, pero no destacado, con el índice general creciendo de 727 en 1990 a 785 en 2003. La *Ventana de oportunidad* ofrece la posibilidad de revitalizar el progreso en desarrollo humano y preparar mejor al país para enfrentar los retos del siglo XXI.

Las autoridades colombianas siempre han mostrado una visión amplia y bien articulada sobre la inversión en capital humano. Este grupo de Notas trata de reflejar una visión igualmente amplia, analizando asuntos centrales como educación, salud y seguridad social, así como temas más amplios como la protección de la niñez contra amenazas ambientales, la búsqueda de una agenda de protección del medio ambiente con visión global, la búsqueda de mejoras en los servicios de infraestructura para los pobres en zonas urbanas y las políticas focalizadas hacia grupos vulnerables, como las poblaciones afro-colombianas.

La pobreza rural es una fuente particular de preocupación dado que la tasa de pobreza extrema es de aproximadamente 30% en ese sector, el doble de la registrada en áreas urbanas. La pobreza rural representa retos particulares debido al difícil acceso a los servicios públicos y a la influyente presencia del conflicto armado en esas zonas. Muchos grupos étnicos viven en áreas rurales de la costa, lo que da otra dimensión al diseño de políticas para alcanzar un desarrollo equitativo e incluyente.

Educación. La pobreza puede relacionarse con la acumulación de capital humano en términos tanto de causa como de efecto. El hecho de que mayores logros educativos en la infancia llevan a mejores ingresos en etapas posteriores de la vida, es uno de los hallazgos mejor documentados en la microeconomía empírica.⁵ Queda por saber qué medidas pueden tomarse para dotar mejor a los jóvenes colombianos ante el entorno de un mundo competitivo.

El gasto en educación en Colombia es alto, según los estándares internacionales, pero aún debe generar mejores resultados. La mejoría ha sido lenta durante la década pasada, debido a los rezagos provocados por el estancamiento económico de fines de los 90, pero puede acelerarse gracias a reformas recientes.

Buena parte del marco necesario para acelerar las mejoras en educación ya ha sido establecido y algunos avances están siendo observados. Las metas establecidas en el documento *Visión Colombia II Centenario: 2019*, son sumamente accesibles; más aún, es posible agregar algunos objetivos adicionales, como se discutirá más adelante.

⁵ Ver G. Perry y otros, *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Banco Mundial, 2005, capítulo 9.

Quizá la meta más difícil de alcanzar en educación es una mejora importante en la calidad; lograrlo significa un gran compromiso y reto para Colombia. Ya que la calidad debe estar entre las prioridades de la agenda y las mejoras en la gobernabilidad, así como las iniciativas del lado de la demanda que aceleren ese proceso y mejoren la focalización de los esfuerzos, llevarían a mejores resultados en el área educativa.

En términos del desarrollo en la infancia, una iniciativa por el lado de la demanda como el programa *Familias en Acción*, puede acelerar sustancialmente la incorporación de más niños a la escuela y asegurar la focalización hacia los más pobres, además de aumentar la actual cobertura en el grado de transición. Esta opción sería fiscalmente costosa; sin embargo, el descenso de la reprobación y la deserción generarían ahorros en el futuro que deberán incluirse en la ecuación fiscal a mediano plazo.

Las tasas de matriculación preescolar en general siguen siendo bajas en comparación con los niveles internacionales. De acuerdo con los Indicadores de Desarrollo Mundial, la incorporación a preescolar en Colombia se mantuvo en 33% en 2004, porcentaje mucho más bajo que el de la OCDE y varios países de América Latina. El aumento de las inscripciones de menores de cinco años en edad preescolar –especialmente de los estratos más pobres–, contribuiría a obtener mejores resultados en el desarrollo escolar y en el futuro desempeño laboral, debido al impacto positivo que tiene el desarrollo en la edad temprana.

En relación a la educación primaria y secundaria se han logrado avances hacia la cobertura universal. Los incentivos y recursos proporcionados por la Ley 715 facilitarán el alcance de este logro, pero se requerirá incluir a poblaciones cada vez más marginales, por lo que serán necesarias ciertas intervenciones específicas.

Esta meta se facilitará si el gobierno central continúa con su actual política de desarrollar y montar modelos alternativos de atención, incluyendo la contratación de servicios o la cofinanciación de la inversión inicial. Iniciativas por el lado de la demanda también serán necesarias: *Paces* es un ejemplo de programa focalizado que beneficia a los segmentos más pobres de la población para garantizar el acceso al sistema educativo.

Para mejorar la calidad, el punto de partida es poder medirla adecuadamente. Se necesita poner en marcha sistemas efectivos de monitoreo y evaluación, así como exámenes internacionales, para contar con puntos de referencia. Como se anotó antes, la falta de información confiable es un obstáculo a las reformas. Evaluaciones nacionales, como las propuestas por la Ley 715, significan una base sólida para mejorar la calidad enfocándose a escuelas, en particular, y poniendo la información a disposición del diagnóstico local; sin embargo, para ser efectivo, requieren acompañarse con mayor responsabilidad y autonomía, incluyendo participación de los padres y la comunidad. Junto con el programa *Alianzas*, creado para acercar a las comunidades a las escuelas rurales, varios departamentos en Colombia trabajan con apoyo multilateral para empoderar a las comunidades.

El gobierno central podría tomar la iniciativa y promover la calidad como su objetivo prioritario. El incremento en la cobertura resulta, casi siempre, en un descenso general en la calidad en la medida que poblaciones marginales son incorporadas al sistema. No se debe esperar que los resultados educativos nacionales mejoren en el corto plazo; enfocarse en el desempeño de las jurisdicciones locales y escuelas reportaría grandes beneficios.

También podrían lograrse resultados importantes si se siguen expandiendo los programas de educación dirigidos a la población adulta como una estrategia para mejorar la equidad y elevar el promedio de escolaridad entre la población. Modelos pedagógicos alternativos y flexibles han probado su efectividad en mejorar el acceso a la escuela en zonas urbanas, y más todavía en áreas rurales remotas, donde en ocasiones es difícil y costoso llevar educación usando los métodos tradicionales.

En cuanto a la cobertura y calidad de la educación superior, los mecanismos de financiamiento y calidad están mostrando resultados positivos. Mayor financiamiento público y privado podría acelerar el proceso a costos relativamente bajos porque todavía hay capacidad ociosa tanto en las instituciones públicas como privadas. En particular, sería aconsejable continuar los esfuerzos por introducir un marco de evaluación orientado a resultados, que dirija los recursos a las instituciones públicas, ya que redundaría en eficiencias que pueden usarse para aumentar la inscripción y mejorar la calidad.

La expansión del préstamo estudiantil para la educación superior Acces, otorgado por Icetex, ha aumentado dramáticamente la inscripción, aprovechando la capacidad existente en las instituciones públicas y privadas. Este crecimiento fue del orden de 202.000 nuevos cupos, aumentando la tasa de inscripción a 24,6%. Adicionalmente, la tasa de deserción pasó de 15,2% en 2004 a 13,4% en 2005.

Las becas para estudiantes pobres pueden ser probadas bajo los criterios del programa mexicano *Pronabes*, el cual busca recuperar costos de manera contingente dependiendo del ingreso. Esto puede acompañarse de intervenciones focalizadas para estudiantes, en particular en el nivel secundario y para aquellos que ya están en el nivel terciario, o programas de ahorro para estudiantes de secundaria. Un tema importante será asegurar que las becas, préstamos a tasas bajas y fondos de subsistencia lleguen a los individuos más pobres, ya que los jóvenes de estratos altos pueden financiar sus estudios con sus propios medios.

Mejorar los logros de los estudiantes pobres es esencial para mejorar los prospectos individuales de alcanzar un mejor nivel de vida; también contribuirá a la competitividad de Colombia creando el potencial para una fuerza de trabajo más productiva.

Salud. Colombia ha alcanzado un progreso importante en el sector salud. El 64% de la población cuenta con seguro médico, la cobertura es de 93% en vacunas, el índice de mortalidad infantil es 24,4 por mil, la mortalidad materna alcanza 100,1 por cien mil nacidos vivos y 89% de la población tiene acceso a agua potable.

A pesar de estos logros, la pobreza estructural, la vulnerabilidad y la desigualdad son desafíos importantes que requieren la mejora de instrumentos de protección social, estrategias de formación de capital humano y programas de asistencia social.

Durante la elaboración de las *Notas de Política* 2002, se identificó un número de desafíos estructurales y operativos en el sector de salud; se ha logrado progresar en muchas áreas, mientras otras permanecen pendientes en la agenda de reforma.

En términos de desafíos estructurales, hubo alguna mejoría en la resolución de ciertos temas de la red pública de hospitales, en particular en ciertos hospitales específicos; sin embargo, la es-

estructura de administración de los hospitales está descentralizada, lo que exige fuerte capacidad de negociación del gobierno central para promover mejoras estructurales.

Las dificultades para implementar planes de reestructuración también han afectado la transformación de subsidios de oferta a subsidios de demanda. Los retos relativos a las diferencias de beneficios en los planes no están resueltos todavía.

Los desafíos estructurales en el Instituto del Seguro Social (ISS) se han venido resolviendo paulatinamente durante los cuatro últimos años. Apesar que la reforma de ISS era una tarea casi imposible políticamente, el gobierno logró alcanzarla en 2002 después de complejas negociaciones con los sindicatos. El reto más importante que resta es la viabilidad financiera de los proveedores de servicio, que es todavía frágil a pesar de su reorganización en siete redes.

En términos de desafíos operacionales en el sector de salud, se logró un avance significativo en la resolución de problemas en las transferencias de gobiernos locales a aseguradores, evasión en el régimen contributivo, mecanismos de garantía de calidad, y la ampliación de cobertura con recursos *Fosyga*. La supervisión mejorada y el uso de sistemas de información para monitorear el flujo de fondos son críticos para progresar en ésta área, y el gobierno cuenta con un plan de acción para un sistema mejorado de información y control.

Más ampliamente, los objetivos principales de política de salud en Colombia para el final de su segundo siglo de vida como una República son el logro de la cobertura universal de seguro de salud, la homologación de planes de aseguramiento a través de regímenes de seguros que lleven a reducir desigualdades, el descenso de la mortalidad materna e infantil y el ataque a la incidencia de enfermedades contagiosas, además de mejoras en la salud reproductiva. Debe anotarse que las enfermedades contagiosas también son afectadas por políticas ambientales, como se discutirá más adelante.

A pesar de que la cobertura de seguros tuvo un importante crecimiento en los cuatro años pasados, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado, uno de los objetivos principales en el sistema sigue siendo la cobertura de seguro médico universal. Sin embargo, considerando las dificultades que existen para modernizar la red pública hospitalaria, asegurar su viabilidad financiera y mejorar la calidad de atención que pueden ofrecer, la lenta transformación de subsidios a la oferta y el crecimiento exponencial de los gastos del sistema generado por el mecanismo de protección de derechos constitucionales llamado *Tutela*, las metas de cobertura serán cada vez más difíciles de alcanzar, a menos que esos temas sean abordados adecuadamente.

Protección medioambiental para la niñez colombiana. Hay problemas de salud con fuerte impacto sobre la niñez que requieren soluciones que están más allá del sistema de asistencia médica, en particular en las áreas de política ambiental. El daño causado a poblaciones vulnerables por factores medioambientales no siempre está en la primera línea de la discusión sobre políticas públicas; sin embargo, actuar sobre algunos factores con alto impacto sobre la salud no es una tarea difícil y los dividendos pueden ser extraordinarios.

Colombia ha logrado importantes progresos en los pasados cincuenta años al establecer un marco de gerencia descentralizada e innovador en materia ambiental, en el cual múltiples actores juegan un papel en la gestión ambiental del país. Colombia ha avanzado en el refuerzo de su

capacidad institucional y en el manejo de recursos naturales; sin embargo, aún persisten desafíos en torno a variables ambientales que generan los costos más altos de degradación ambiental al país y que afectan desproporcionadamente la salud y la productividad de los más vulnerables.

Enfermedades bacteriales provocadas por el agua y la contaminación ambiental e interior generan los más altos costos de degradación ambiental –alrededor de 2% del PIB– debido principalmente al incremento de la morbilidad y mortalidad infantil. La diarrea, que representa aproximadamente 7,3% de la mortalidad infantil, es la enfermedad más común asociada al consumo de agua y la más frecuente en zonas rurales habitadas por los segmentos más pobres de la población. De hecho, al menos uno de cada tres niños sufre de enfermedades diarreicas al año.

Un análisis reciente de intervenciones en materia de agua, drenaje e higiene, destaca la importancia de incorporar medidas de higiene –que pueden reducir las enfermedades diarreicas hasta en 45%– en programas que disminuyan las enfermedades infecciosas relacionadas con el agua.

La contaminación del aire en Colombia es también un problema considerable, ya que las partículas suspendidas son responsables de aproximadamente 6.000 muertes prematuras y 7.400 nuevos casos de bronquitis crónica por año. Para solucionar este problema, Colombia debería intensificar sus esfuerzos para poner en práctica una amplia estrategia que lleve a la reducción de la contaminación del aire en las ciudades, particularmente, en lo que se refiere a micropartículas suspendidas.

El manejo de desechos sólidos también provoca gastos elevados, aunque éstos se generan principalmente en áreas urbanas. La mitad de los municipios en Colombia no tiene instalaciones apropiadas para el manejo de desechos y la basura se deposita en basureros abiertos, incinerada o no. A finales de 2005, se implementó un buen marco regulatorio; sin embargo, no hay mecanismos compensatorios para los municipios que reciben desechos en sus jurisdicciones. El resultado es que muchos municipios se niegan a proveer lugares de manejo de desechos, lo que genera importantes riesgos para la salud asociados con el aire y la contaminación de agua, y enfermedades como el dengue y la malaria.

Colombia podría beneficiarse y hacer frente a esta situación si realizara un refuerzo urgente de su política de manejo de desechos, que podría incluir el establecimiento de estándares, la aplicación de regulaciones, el diseño de soluciones innovadoras para pequeños municipios y el mejoramiento de sus sistemas de monitoreo (especialmente para materiales peligrosos).

Se ha propuesto una estrategia de cuatro pilares para mejorar el marco de gestión ambiental, cubriendo acciones para reducir la mortalidad y la morbilidad que resultan de enfermedades de origen hídrico, reducir peligros para la salud asociados con el aire, disminuir el costo provocado por la degradación ambiental derivada por la contaminación del aire y mejorar el manejo de desechos sólidos y peligrosos.

Conservación de los activos medioambientales globales. Colombia ha dado pasos importantes en el manejo de activos medioambientales, principalmente a través de la conservación de la diversidad biológica y del clima. Para un mejor manejo del cambio climático y el agotamiento de ozono, ratificó el Protocolo de Montreal en 1989, adoptó el Marco de la Convención de Naciones

Unidas sobre el Cambio de Clima (UNFCCC) en 1992, firmó el Protocolo de Kyoto en 1997, y preparó su primera comunicación nacional al UNFCCC en 2002.

Además, para conservar su biodiversidad, Colombia ha establecido un Sistema Nacional de Áreas Protegidas, que incluye tierras de propiedad pública y privada que representan el 34% del territorio nacional de Colombia (el segundo porcentaje más alto en América Latina y el Caribe). La política nacional de biodiversidad trata de promover el conocimiento, la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, así como una distribución equitativa de los réditos obtenidos por su uso.

A pesar de estos avances, los recursos naturales y humanos de Colombia son sumamente vulnerables a los impactos del cambio climático. Los cambios en la temperatura, en los niveles de mar y en la precipitación pluvial, causados por el calentamiento global afectan la capacidad de almacenamiento de agua del país, la calidad del líquido, el esquema agrícola y los recursos naturales, y también aumentan el riesgo de catástrofes y la incidencia de enfermedades transmisibles por vector.

La degradación del ecosistema y la biodiversidad afectan la provisión de servicios ambientales básicos, principalmente el abastecimiento y purificación de agua, tratamiento de residuos y la protección contra riesgos naturales. La pérdida de biodiversidad también afecta la vida y los valores culturales de grupos étnicos que dependen de ella.

Por tanto, es importante que cada colombiano no sólo esté consciente de la amenaza, sino que participe activamente en la conservación de los activos ambientales globales, ya que su pérdida afecta el bienestar de todos y el capital ambiental para futuras generaciones.

Para este fin se propone una estrategia orientada a seis objetivos, procurando consolidar las agendas nacionales sobre la adaptación al cambio climático, la mitigación de gases invernadero y la eliminación de sustancias que afectan la capa de ozono; se busca el desarrollo y consolidación de un sistema de áreas nacionales protegidas; la conservación de la biodiversidad y el refuerzo del plan nacional de mercados verdes.

Invertir en la gente a través de servicios de infraestructura para los pobres en áreas urbanas. El sector urbano en Colombia representa a la vez una oportunidad enorme y un desafío a los esfuerzos del país para sostener el crecimiento equitativo y reducir la pobreza. Colombia es un país mayoritariamente urbano que atravesará en los próximos 15 años un crecimiento de 30% en la población de sus ciudades. Pese al hecho de que las tasas de pobreza son mucho más altas en las áreas rurales, la pobreza en Colombia se vuelve cada vez más un fenómeno urbano, ya que el 60% de los pobres del país viven en áreas urbanas.

Mejorar la calidad de vida para los pobres de las ciudades requerirá que las ciudades y pueblos satisfagan la demanda de vivienda a costo accesible, y amplíen el acceso y mejoren la calidad de los servicios básicos de infraestructura urbana. El Gobierno ha delineado un programa de reforma y una inversión para crear “ciudades amables” en el contexto del documento *Visión 2019*. Este programa identifica estrategias para mejorar el acceso a tierra y vivienda a precios económicos, mejorar la calidad de financiamiento y reforzar la gestión comercial y operativa del sector de saneamiento y agua. Esto también incluye soluciones de transporte público como sistemas

de transporte masivo, prácticas mejoradas de manejo de tráfico, así como soluciones alternativas de transporte público en las ciudades grandes, medianas y pequeñas.

Hay temas no resueltos en cuanto a tierra y vivienda que podrían abordarse para incrementar el acceso a vivienda económica para los pobres, incluyendo la reforma a las políticas de tasa de interés para vivienda, mejora de la focalización y estructura de los subsidios para hogares, el impulso al micro-financiamiento a la vivienda, así como un uso más eficiente de las tierras municipales, entre otras prácticas. A pesar de mejoras recientes en el suministro de *vivienda de interés social* se sugiere continuar con la atención al mejoramiento de los subsidios focalizados para vivienda para responder a la creciente demanda de techo para colombianos de bajos ingresos.

El sector de agua y alcantarillado requiere mejoras como aumentar la eficacia del financiamiento, medidas para promover las economías de escala en el sector (que actualmente está muy descentralizado) y mejorar la asistencia técnica para la gerencia comercial y operativa, así como hacer cumplir las normas sobre exceso de oferta de transporte público y reforzar la capacidad municipal en materia de planificación del transporte.

Pueblos afrocolombianos e indígenas. La inclusión y la participación no siempre son suficientes para atender las necesidades de desarrollo de todos los segmentos de la población. A menudo se requiere la intervención activa de los gobernantes en el diseño de políticas dirigidas a proteger poblaciones que enfrentan retos particularmente severos, ya sea para proteger su herencia cultural o ambiental, o para reducir las barreras contra el bienestar.

Las autoridades colombianas han logrado avanzar en torno al reconocimiento legal, los derechos y las estrategias de desarrollo para las organizaciones indígenas y afrocolombianas. Además, Colombia ha sido uno de los primeros países que ha puesto en práctica la educación bicultural. Aunque este progreso es loable, aún falta un trecho para alcanzar los niveles prometidos en la Constitución de 1991.

Las poblaciones que fueron reconocidas y a las que se prometió protección bajo este documento histórico siguen bajo presión en términos de condiciones económicas, sociales y culturales, y en algunos casos de su misma supervivencia. Mientras el analfabetismo en Colombia es de 16%, el de las poblaciones indígenas y afrocolombianas es de 24 y 31%, respectivamente; 14% de los estudiantes afrocolombianos asiste a escuelas secundarias y superiores, mientras el promedio nacional es de 26%; el índice de mortalidad infantil entre grupos indígenas es en 63,3 muertes para cada mil nacimientos vivos, cuando la media nacional es de 41,3.

En el caso de las comunidades afrocolombianas, el desafío de reducir la pobreza y la exclusión va más allá de quienes viven en comunidades tradicionales, e incluye un creciente número de afrocolombianos que viven en las ciudades.

En la medida que se incremente la inclusión económica y social de grupos étnicos a través de programas de desarrollo apoyados por reformas institucionales, se aumentaría el potencial para la productividad y el crecimiento en el país, se ayudaría a preservar su rica biodiversidad y se apoyaría la gobernabilidad a nivel local, regional y nacional.

Para este fin se propone una estrategia enfocada a alcanzar seis objetivos: fortalecer la gobernabilidad en los *resguardos* indígenas y los territorios colectivos afrocolombianos; mejorar

la gestión de recursos fiscales a los *resguardos*; mejor manejo de recursos naturales y ambientales; implementación de programas de acción afirmativa para afrocolombianos; mayor avance en la recopilación de datos oficiales sobre las condiciones de vida de grupos étnicos; e incrementar la atención y apoyo a familias indígenas, afrocolombianas, comunidades e individuos desplazados.

3. Establecer los fundamentos de la competitividad

La búsqueda de la competitividad es tan antigua como el comercio mismo; no obstante, la evolución de una economía mundial integrada durante el siglo pasado ha forzado a las naciones a evaluar cuidadosamente sus ventajas comparativas y explotarla de la mejor manera posible en los mercados globales. La creación de bloques de libre comercio y acuerdos bilaterales ha colocado a los países en la difícil posición de balancear los gastos sociales de la apertura, particularmente a corto plazo, con los beneficios de largo plazo para consumidores y productores competitivos.

En este aspecto, la experiencia internacional muestra que el levantamiento de barreras al comercio sin duda favorece el alivio de la pobreza y promueve el crecimiento. Invariablemente se dan algunos ajustes en sectores no competitivos que anteriormente estaban protegidos, los cuales necesitan cambiar sus técnicas de producción o redirigir sus recursos hacia nuevas líneas de negocios. Medidas complementarias pueden facilitar esta adaptación, y la ayuda focalizada es rentable si está dirigida a pequeños agricultores y negocios que realmente necesitan apoyo.

Colombia ha abierto gradualmente su economía al comercio internacional. El valor de sus exportaciones ha subido de 6,7 mil millones de dólares en 1990 a 21,2 mil millones en 2005. Las exportaciones como porcentaje del PIB se han mantenido prácticamente al mismo nivel que a principios de los 90, con un leve aumento en 2005. Se estima que el Acuerdo de Libre Comercio, que actualmente se negocia con Estados Unidos, podría impulsar el crecimiento del PIB generado por el sector privado y conducirá a cambios significativos del volumen de comercio, tanto en importaciones como en exportaciones, las cuales crecerían a mayor ritmo que las tendencias actuales.

Algunos empresarios han mostrado preocupación por la apreciación de la moneda colombiana en años recientes, la cual fue de aproximadamente 30% entre finales de 2002 y al cierre de 2005. A pesar de esta apreciación, el verdadero valor de la divisa no está fuera de línea en relación con el promedio histórico. El Banco Central de Colombia es independiente y ha establecido un marco de metas de inflación que sirve para conducir la política monetaria.

La mejoría registrada en el entorno de inversión y la alta liquidez en los mercados globales financieros ha generado grandes flujos de capital hacia Colombia. Aunque una tasa de cambio flexible está implícita en el marco de metas inflacionarias, el Banco Central ha intervenido en los mercados de divisas y reservas acumuladas, lo que ha evitado una apreciación más sustancial de la moneda. La inflación ha declinado y se mantiene dentro de la meta establecida. Considerando la consistencia general de la política monetaria y cambiaria, el énfasis podría dirigirse entonces a las reformas de la microeconomía para mejorar la competitividad.

Colombia ha avanzado hacia una agenda de competitividad, conciente de que la aceleración del crecimiento es esencial para sacar a más personas de la pobreza. El progreso alcanzado mediante los documentos *Agenda interna* y *Visión 2019* es encomiable, pero hay asuntos pendientes y

muchos esfuerzos siguen fragmentados. El país llega al Acuerdo de Libre Comercio con mercados de productos y factores, por lo que una agenda complementaria es clave para que Colombia coseche las ventajas de la integración comercial y estimular su crecimiento económico.

Infraestructura productiva para la competitividad. La cantidad y la calidad de la infraestructura productiva son factores determinantes de la competitividad de un país. Los sectores de energía y telecomunicaciones proveen insumos estratégicos para muchos sectores productivos, las redes de carreteras juegan un papel clave en el movimiento de bienes a lo largo de las cadenas de producción domésticas, mientras que la calidad y la eficacia de puertos, aeropuertos, y cruces fronterizos tienen un papel crítico para facilitar los flujos del comercio internacional.

Colombia ha sostenido uno de los niveles más altos de inversión en infraestructura en la región latinoamericana, con fuerte participación de fuentes públicas y privadas. Las inversiones de Colombia en infraestructura son comparables con las de Chile y los países de ingresos medios en el Este de Asia, lo que se atribuye principalmente a los niveles sostenidos de inversión pública, que están en el orden de 2-3% del PIB.

Aunque tuvo un arranque tardío, Colombia ha registrado uno de los mayores niveles de flujo de capital privado hacia inversiones en infraestructura en toda la región, aunque una alta proporción todavía corresponde al financiamiento público. Para crear el espacio fiscal para el financiamiento público de infraestructura se requerirán reformas fiscales como se discutió en la parte de “retos al proceso de la reforma” y se comentará posteriormente en el capítulo de “vulnerabilidades”.

Colombia se ha convertido en un líder a nivel internacional en el suministro de infraestructura social básica. Sin embargo, todavía está rezagada frente a países similares en la acumulación de infraestructura productiva, especialmente en lo referente a carreteras pavimentadas. Es más, la posición relativa de Colombia en la infraestructura productiva se ha ido deteriorando desde los años 60.

Los precios de servicios de infraestructura colombianos son generalmente competitivos; sin embargo, la calidad de algunos servicios, sobre todo de la electricidad y el transporte, está rezagada en comparaciones regionales.

El aumento en los flujos comerciales presionará la infraestructura de transporte del país. Entre los problemas que se anticipan están las congestiones y eslabones faltantes en los corredores de transporte (carreteras, ferrocarriles y el transporte fluvial), así como en fronteras, puertos y aeropuertos, los cuales deben enfrentarse a un aumento en inversiones públicas o privadas; los demás son problemas principalmente regulatorios, como en el caso del transporte terrestre por camión.

La realidad fiscal implica que la definición de prioridades en infraestructura depende en gran medida de su costo-efectividad; las Notas se han enfocado en inversiones relativamente pequeñas y medidas regulatorias que pueden impulsar la participación del sector privado, ayudando a acelerar el crecimiento económico.

Alcanzar el equilibrio entre los sectores público y privado en asociaciones para la inversión en infraestructura es siempre un complejo reto institucional. El sector de energía es un ejemplo de

ello. Las políticas de precios y los nuevos instrumentos financieros pueden ser críticos para crear los incentivos correctos para la inversión privada en generación de electricidad. Asegurar los derechos de propiedad de inversionistas privados es otra área clave, y algunos procesos pasados de arbitraje y litigio en Colombia no han generado señales positivas a los inversionistas privados. Estas innovaciones institucionales toman tiempo; sin embargo, vale la pena el esfuerzo de emprenderlas para alcanzar niveles más altos y eficientes de inversión en infraestructura.

Las sugerencias presentadas en estas Notas consisten en acciones a corto y mediano plazo enfocadas en diez áreas: corredores de logística, puertos, terminales de carga y zonas de logística, industria de transporte de carga, el aeropuerto de El Dorado, seguridad en el suministro de energía, transmisión, precios de la energía y subsidios, biocarburantes y participación del sector privado en la distribución.

Impulsar la competitividad a través de la inversión en ciencia, tecnología e innovación. Además de mejoras en infraestructura de transporte y energía, que son vitales para asegurar la competitividad, se sugiere actuar en áreas donde la competitividad puede avanzar. La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) juegan un papel importante en formación de sociedades más modernas y competitivas, y a menudo tienen efectos directos sobre la calidad de vida de amplios segmentos de la población.

El Sistema Colombiano de Innovación Nacional es extenso y abarca empresas consolidadas, individuos, programas de gobierno e instituciones. El sistema de investigación público comprende ministerios, instituciones de educación terciarias, centros de investigación de sector y centros de tecnología. Aunque Colombia tiene compañías innovadoras en varios sectores económicos, el país tiene mal desempeño en resultados de innovación.

La inversión total en la tecnología de investigación y desarrollo es baja e inestable. La capacidad del sector privado y la inversión en investigación y desarrollo es limitada y la base científica y tecnológica es insuficiente, además de que el sistema de administración pública del Sistema de Innovación parece fuera de sintonía con las crecientes necesidades de coordinación. Además, aunque la difusión de certificación de calidad colombiana es ejemplar, su sistema para la acreditación sufre por una confusa división de tareas entre instituciones, y un sistema institucional que puede limitar su objetividad e internacionalización.

Considerando esta descripción, se sugieren acciones en tres áreas prioritarias: i) definir una estrategia de ciencia, tecnología e innovación y aumentar la importancia de agencias relacionadas con el tema en la elaboración de políticas públicas; ii) fortalecimiento de las asociaciones entre sector público y privado a través del mejoramiento de las políticas, por ejemplo, creando directrices para la división de derechos de propiedad intelectual y el establecimiento de programas de financiamiento para investigación conjunta entre empresas y centros de investigación públicos; y iii) acelerar la inversión en capital humano, con especial énfasis en la evaluación y el mejoramiento de los programas doctorales nacionales. Naturalmente, antes de que los estudiantes puedan aspirar a programas de doctorado tienen que completar la educación primaria, secundaria y terciaria. La acertada expansión de estas oportunidades requiere las reformas del sector de educación discutidas anteriormente.

Hacer más competitivo al sector rural. En Colombia, un mayor desarrollo del sector rural es también central para la agenda de competitividad. Dicho sector tiene enorme potencial de creci-

miento y puede contribuir a la reducción de pobreza rural y la estabilidad nacional. Este potencial, sin embargo, ha sido pasado por alto durante mucho tiempo. El aumento en el comercio derivado de los tratados internacionales presenta nuevos retos y oportunidades para aprovechar este potencial. Un despegue agrícola basado en la ventaja comparativa de Colombia en actividades agrícolas en las que se emplea mano de obra intensiva tendría fuerte impacto en empleo y salarios, por consiguiente, en la pobreza rural. Las nuevas oportunidades podrían beneficiar por igual agricultura de pequeña o gran escala; el desafío clave es conectar efectivamente a los pequeños agricultores con la apertura de oportunidades para la competitividad rural.

Por una parte, el libre comercio abre nuevas perspectivas para productos que tienen ventaja comparativa, de la cual pueden beneficiarse los sectores rurales más pobres. Por otra parte, esto obliga a los productos importados a enfrentar una mayor competitividad, lo que puede producir efectos negativos si no hay algún aumento de la competitividad doméstica ni reorientación de la producción. El aprovechamiento de las oportunidades de exportación, la mejora de la competitividad y la reorientación productiva requieren una fuerte y sólida *Agenda interna*.⁶

Tres aspectos deben tomarse en consideración para enriquecer esta *Agenda*: i) reestructuración y aumento del gasto público en agricultura, enfocándolo en la provisión de bienes públicos en vez de a los subsidios privados y reorientándolos para beneficiar a pequeños agricultores; ii) reorientar el sistema de incentivos hacia productos con ventaja competitiva y potencial de exportación de manera que pueda beneficiar a pequeños productores, lo que demandará mayor eficacia en mercados de producto; y iii) corrección de la tendencia rural de la política agrícola para convertirla en una política enfocada en la competitividad territorial que incluiría no sólo a la agricultura, sino a toda la economía rural. Además, la economía rural puede ser reforzada con mejoras del entorno de negocios para actividades no agrícolas en áreas rurales. Una más amplia agenda de clima de negocios es crítica tanto en el área rural como en la urbana.

Adicionalmente, la eficaz inserción de los productos colombianos agrícolas en mercados recientemente abiertos requiere preparación en varias áreas, incluyendo el cumplimiento de las normas sanitarias necesarias para cumplir con las regulaciones de los socios comerciales. La eventual aprobación del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos añade un sentido de urgencia para la política enfocada a agricultores en pequeña escala que pueden afrontar desventajas en competitividad y requerirán de ayuda con la adaptación a un nuevo ambiente.

La salud del sistema financiero es clave para el crecimiento. Un sistema financiero sano y robusto donde el crédito esté disponible y sea accesible es un elemento esencial para la inversión, el crecimiento, y la competitividad. Marcos legales y regulatorios optimizados, mejores capacidades de supervisión, así como condiciones macroeconómicas positivas alcanzadas por el país durante los cinco años pasados, han contribuido para fortalecer el sector financiero.

El sector bancario, que fue severamente afectado por la crisis financiera de finales de los 90, se ha recuperado tanto en términos de rentabilidad como de prudencia. Con las cuestiones de estabilidad resueltas, el principal desafío ahora debe ser el fomento del sector financiero, dado

⁶ El gobierno de Colombia, bajo la coordinación del DNP, prepara una estrategia enfocada a fortalecer la competitividad de la economía colombiana. Este ejercicio se conoce como *Agenda interna*.

que grandes segmentos de la economía tienen acceso limitado a servicios financieros y el sector financiero ha aumentado su orientación al Gobierno a costa de la intermediación hacia el sector privado.

La necesidad de profundizar se destaca por el hecho de que el crédito del sistema financiero al sector privado colombiano cayó sostenidamente del 27% de PIB en 2000 a 23% en 2004. Aunque este nivel sea más alto que el de otros países latinoamericanos como Perú o México, Colombia todavía está por debajo de Chile (63%) y Brasil (35%). Como parte de crédito total doméstico, las peticiones del sector privado cayeron de 75% en 2000 a 67% en 2004, reflejando la expansión del crédito al sector público.

El estancamiento en el desarrollo del sector financiero es particularmente agudo en el área de financiamiento a la vivienda. El portafolio de hipotecas de los bancos es de aproximadamente 6% del PIB, alrededor de la mitad del nivel en que se encontraba antes de la crisis de finales de los 90. A pesar de un auge reciente en el sector de la construcción, Colombia todavía enfrenta un gran déficit de vivienda y el sector financiero juega un papel muy limitado en el suministro de financiamiento para nuevas construcciones.

Además, la desintermediación es evidente, ya que hay una disminución leve en el predominio de las cuentas bancarias: en 2003, había 28,0 cuentas de ahorros y 4,4 cuentas corrientes por cada 100 personas en Colombia, un descenso de 30,5 y 4,7, respectivamente, en relación al 2000. El efectivo en circulación (en poder del público) ha aumentado de 48,5% de la base monetaria en 1998 al 70,8% en 2003. Esta cantidad es extraordinariamente alta para los niveles regionales.

Una política benéfica en esta área se concentraría en remover barreras para la reducción de los costos asociados a actividades del sector financiero, al tiempo que aseguraría que la supervisión siga anclando el crecimiento del sector financiero sobre bases sólidas. Esto incluye revisar el impacto que el impuesto sobre transacciones financieras tiene en el desarrollo del sector financiero, así como el efecto de los topes en las tasas de interés y los procedimientos de bancarrota han tenido en el suministro de crédito.

Como el sector procura diversificarse más allá de los mecanismos de intermediación, el gobierno podría seguir promoviendo la transparencia y competencia entre los administradores del sistema de pensiones privadas, desarrollar un adecuado marco regulatorio para los proveedores de anualidades durante la fase de liquidación de las pensiones e implementar las reformas legales recientemente promulgadas que procuran promover el crecimiento de mercados locales de capital.

Dado que el sistema financiero se aleja de la especialización y va hacia la consolidación en conglomerados que ofrecen todos los tipos de servicios –para obtener los beneficios de la creación de la Superintendencia financiera–, es necesario un avance en el desarrollo de la supervisión consolidada de estos conglomerados.

Mejorar el ambiente para la inversión. La inversión no sólo está restringida por la disponibilidad de intermediación financiera, hay otros factores que afectan el clima de inversión, que podrían ser tomados en cuenta como parte de la agenda de competitividad. El gobierno está totalmente consciente de estos factores y avanza en la dirección correcta.

Estos avances incluyen la búsqueda del objetivo a largo plazo de políticas más estables. La reciente “Ley de estabilidad legal” es un paso importante, aunque se hizo a costa de abandonar un terreno de participación común para todos. Iniciativas como la *Agenda interna* están enfocadas a sostener amplias consultas con el sector privado y otros actores sobre una variedad de temas que tienen implicaciones para una legislación económica futura. Mediante el DNP, el Ministerio de Industria y Comercio, el Gobierno trabaja con los representantes de los sectores productivos en acuerdos para mejorar la competitividad.

Iniciativas importantes para reducir el exceso de burocracia están en marcha, incluyendo la reciente aprobación de la Ley antitrámites, o Ley anti “cinta-roja”, la creación de establecimientos únicos para agilizar procedimientos burocráticos, los esfuerzos de simplificación administrativos en el comercio exterior y la protección social, entre otros.

La informalidad y la competencia desleal, sin embargo, representan problemas sustanciales que se alimentan de múltiples fuentes, incluyendo la pesada carga fiscal, rigideces del mercado de trabajo y otros. La política apuntada al ensanchamiento de la base tributaria y la reducción de las tasas puede tener un impacto positivo en la reducción de la informalidad, además de que prevendría sobre ajustes al salario mínimo que exceden el crecimiento de la productividad.

4. Reducir vulnerabilidades

Como se vio antes, Colombia ha logrado avances sustanciales en los últimos años. Sin embargo, debe tenerse precaución para evitar un estancamiento o retroceso en algunos de los avances logrados con tanto esfuerzo. El país es todavía vulnerable en varios frentes y requiere de una línea de defensa más fuerte contra riesgos existentes, incluyendo los de tipo fiscal, natural y social. Aunque ninguna política o conjunto de medidas eliminaría todos los riesgos, medidas preventivas pueden aplicarse para atenuar sus efectos.

Sostenibilidad fiscal. Colombia ha logrado reforzar su equilibrio fiscal recientemente al punto de alcanzar déficit cero en 2005.⁷ Esto es particularmente notable teniendo en cuenta el diagnóstico del Banco respecto a la perspectiva fiscal de 2002, cuando el nuevo gobierno enfrentaba una amenaza seria de crisis macroeconómica originada por desequilibrios fiscales persistentes y una deuda pública en expansión con un alto componente de financiación externa. Como parte de aquella evaluación se preparó un análisis, comparando la sostenibilidad fiscal y externa de Colombia en relación con Argentina, que acababa de entrar en una crisis económica severa. ¿Sería Colombia la siguiente?

Desde entonces las cuentas del sector público han mejorado considerablemente, y la deuda pública neta en proporción del PIB ha disminuido de 54% en 2002 a menos de 43% al final de 2005. Los pasivos del sistema público de pensiones también han disminuido, de 191% del PIB a 148%, gracias a dos conjuntos de reformas. Las estimaciones realizadas en el más reciente *Memorándum económico del país* elaborado por el Banco, establece que el gobierno necesita un superávit primario de 2,1% del PIB para bajar la proporción de deuda pública al 38% del PIB en 2015.

⁷ Datos preliminares.

A pesar del progreso reciente, el gobierno enfrentará un desafío para continuar esta tendencia favorable, ya que los arreglos transitorios tributarios y de transferencias a las entidades territoriales vencen entre 2006-2008. Adicionalmente, el ambiente externo favorable ha ayudado a estimular un fuerte crecimiento económico durante los últimos años y el crecimiento facilita enormemente el ajuste fiscal.

Como se mencionó antes, una amplia reforma fiscal y una mayor flexibilidad de gasto serían elementos claves para la sostenibilidad fiscal. Dos beneficios importantes para la siguiente generación de colombianos serían, en primer lugar, el descenso del riesgo de crisis económicas que puedan revertir los logros en la reducción de pobreza, y en segundo, la liberación de recursos que actualmente se usan para servicio de deuda. Estos recursos adicionales podrían financiar algunas mejoras de la infraestructura y los programas sociales mencionados en las secciones precedentes.

Manejo de riesgos naturales y sociales. Riesgos impredecibles, como los desastres naturales, pueden revertir avances en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. Colombia ha sufrido numerosos desastres en los últimos 25 años, incluyendo seis grandes terremotos, tres erupciones volcánicas, graves derrumbes y fuertes avalanchas.

Las estimaciones muestran que más de cuatro millones de colombianos fueron afectados por graves desastres entre 1993 y 2000. El desastre colombiano más dañino en los últimos 25 años (el terremoto registrado en el eje cafetero en 1998) costó cerca de 1.600 millones de dólares, equivalentes a 2,2% del PIB de aquel año. Los estudios también muestran que los acontecimientos relacionados con el fenómeno de *El Niño* causaron pérdidas en el país de aproximadamente de 564 millones de dólares entre 1997 y 1998.

Colombia también es afectada por frecuentes desastres naturales “menores”, provocados por fenómenos persistentes como derrumbamientos, inundaciones, incendios forestales y sequías. Aunque rara vez se reportan en la estadística nacional, estos acontecimientos más pequeños, pero frecuentes, impactan negativamente el desarrollo a nivel local y subnacional y afectan a los estratos socioeconómicos más bajos.

La mejor manera de reducir los costos potenciales de desastres naturales es introducir criterios de manejo de riesgos en el proceso de formulación de políticas públicas. El país podría modernizar la legislación del Sistema Nacional para la Prevención y Respuesta a Desastres (SNPRD) y redirigir su enfoque de respuesta inmediata hacia un manejo de riesgos más integral. Su política podría ser adaptada para mejorar la eficacia de las acciones del Estado a través de la definición de una estrategia eficiente y sostenible de financiamiento para reducir riesgos. La experiencia con el seguro colectivo para la protección de activos privados ha sido valiosa y podría ser promovida en mayor medida.

Para lograr estos objetivos se podrían desarrollar acciones alrededor de tres metas principales: i) actualizar el marco legal para modernizar y fortalecer el entorno institucional, con énfasis en la reducción de riesgos como mandato principal del SNPRD; ii) definir una estrategia de reducción de vulnerabilidades que priorice y facilite la integración del manejo de riesgos en el proceso de planificación territorial; y iii) desarrollar una estrategia integral de financiamiento.

Finalmente, los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad pueden revertirse en ausencia de un sistema adecuado de manejo de riesgos para proteger a grupos vulnerables de

choques económicos. La crisis económica de 1998-99, la peor en más de 70 años, tuvo efectos graves y duraderos sobre la pobreza y el desempleo, y alertó al gobierno de Colombia para que se desarrolle una estrategia de manejo de riesgos sociales. Esta estrategia busca proteger a los ciudadanos de las peores consecuencias de la desocupación, el desempleo, los peligros para la salud, la indigencia en la ancianidad y la pobreza crónica.

De hecho, el Gobierno de Colombia ha logrado progresos significativos desde 2002 en el desarrollo y la institucionalización de un Sistema de Protección Social, dirigido por el Ministerio de Protección Social. Una nueva ley de trabajo fue aprobada en diciembre de 2002, lo que contribuyó a una disminución en el nivel de desempleo (12%, abajo del 20% en 2000), salarios más altos, menos subempleo, y menos entradas a empleos en el sector informal. El acceso al seguro social también ha aumentado: la afiliación al seguro médico del trabajador (el Régimen Contributivo) se ha elevado en 13%; un 16% más de trabajadores tienen seguro para riesgos ocupacionales; el seguro médico no contribuyente cubre a 16 millones (de 10 millones en 2002); y el programa piloto de seguro de desempleo agota su presupuesto cada año.

La seguridad social también se ha ampliado a través del nuevo programa para el anciano (que distribuye beneficios a 190 mil personas cada año), un nuevo programa para niños de 0-7 años (que llegó al millón de beneficiarios en el 2006), y en las transferencias en efectivo *Familias en acción* (que cubre a 400 mil familias, en comparación a las 340 mil de 2002). Estos programas han sido acompañados por un plan de monitoreo y evaluación, lo que ha permitido mejores resultados en el manejo de las políticas y la implementación de programas.

A pesar del considerable progreso, el Gobierno enfrenta numerosos retos para responder a su agenda de manejo de riesgos sociales. En particular, el Sistema de Protección Social todavía carece de un marco coherente y una estructura institucional para su plena implementación. Aunque existen muchas agencias independientes y robustas de protección social, no proporcionan servicios integrados. Esto conduce a la duplicación, la ineficiencia y la cobertura incompleta. La falta de coordinación institucional es particularmente aguda en el caso de programas de asistencia social.

El papel anticíclico de un Sistema de Protección Social –un concepto de moda en el período post crisis– también debe ser revivido, ya que las crisis probablemente ocurran otra vez. Además, a corto plazo, se espera que el Tratado de Libre Comercio tendrá impactos adversos sobre ciertos segmentos de la población; ahora es el momento de prepararse para este “choque” y los ajustes económicos que deberán acompañarlo. A largo plazo, es importante contar con planes para la financiación anti-cíclica de protección social y la creación de una red de seguridad que pueda ser ampliada en las ocasiones de crisis.

En términos de cobertura, y a pesar de que más colombianos tienen acceso al seguro social que en el año 2002, todavía hay vacíos significativos en la cobertura. Esto en parte se debe al fuerte nexo entre la provisión de servicios sociales y la participación en el mercado de trabajo formal, también en parte por la dificultad de encontrar recursos y canales para llegar a los más desprotegidos –niños, poblaciones indígenas, ancianos y desplazados. La ampliación de la cobertura requerirá una mejor recaudación de impuestos y una mejor asignación de los recursos hacia los programas de seguridad y asistencia que más benefician a la población.

En este contexto, se han identificado cuatro áreas prioritarias que pueden contribuir decisivamente a la administración entrante en esta agenda. Estas incluyen acciones: i) que refuercen la

coherencia del sistema y su eficacia, ii) que aumenten la cobertura entre grupos desprotegidos, iii) que permitan responder a cambios en circunstancias económicas; y iv) que permitan resolver los desafíos de la financiación de la protección social. Esta tarea quedaría bajo la dirección del Ministerio de Protección Social y el Departamento de Planificación, pero será importante forjar alianzas con otros ministerios e instituciones que formarían parte de un sistema coherente de protección social.

Una agenda para la reforma

Todos los temas mencionados aquí, así como muchos otros que son parte de la agenda de la *Visión 2019*, presentan a la administración entrante una amplia serie de alternativas de política que tendrán que ser priorizadas. Cada una de las *Notas de Política* propone medidas de reforma para el sector correspondiente; sin embargo, hay ciertas medidas de política fundamentales que en cierta manera condicionan el desarrollo de las demás. Las siguientes medidas se consideran fundamentales:

- *Corto plazo (primeros 100 días)*: Aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.
- *A mediano plazo (primer año)*: Una reforma tributaria estructural y un nuevo régimen para transferencias a las entidades territoriales.
- *A largo plazo (cuatro años)*: i) reformas a la administración pública para la coordinación, eficacia y la gobernabilidad –incluyendo dar mayor flexibilidad al gasto público; ii) mejoría en la calidad educativa y avances en los logros educativos de los grupos en extrema pobreza y grupos étnicos desposeídos; iii) reestablecimiento de servicios de gobierno en zonas donde hubo conflicto y reincorporación satisfactoria en la sociedad de personas desplazadas y combatientes desmovilizados.

Para colaborar con la administración entrante en la difícil tarea de definir prioridades, el equipo que preparó estas Notas también hizo un ejercicio de definición de prioridades, usando los criterios siguientes para escoger de la larga lista de recomendaciones que emanan de la colección de Notas: i) viabilidad fiscal; ii) importancia/consistencia con *Visión 2019*; iii) reconocimiento de la importancia del tema dentro de Colombia; iv) grado de preparación de propuestas de política existentes (por ejemplo, si existen propuestas concretas siendo debatidas); y v) enfoque a los segmentos de la población que viven por debajo del nivel de pobreza extrema. Se dieron puntajes con base en cada uno de estos criterios.

Las seis recomendaciones comentadas anteriormente quedaron entre las prioridades en este ejercicio. Además, se identificaron las siguientes reformas de política: i) implementar las políticas de acción afirmativa establecidas en Conpes 3310; ii) apoyar el compromiso de cinco departamentos para alcanzar la cobertura universal de seguros de salud; iii) promover la operación más eficiente de los mercados de productos rurales, sobre todo para beneficiar a pequeños agricultores; iv) mejorar la supervisión y sistemas de evaluación a través de la puesta en práctica de Conpes 3294; v) mejorar la coordinación interinstitucional del Sistema de Protección Social como está señalado en los documentos Conpes; vi) mejorar la red de protección social para los pequeños productores que pueden ser afectados por el FTA; vii) mejorar la focalización de gasto social hacia aquellos programas donde la estructura de gasto actual es regresiva o no favorece a los pobres; y viii) ampliar *Familias en acción*.

Las prioridades que señalamos aquí están, obviamente, sujetas a discusión. Al final, es la sociedad colombiana, a través de sus instituciones políticas, quien determinará el camino de reformas en los años por venir.

Conclusiones

Este documento ha resaltado algunos temas que el Banco Mundial considera importantes para la agenda de políticas públicas durante los próximos cuatro años. Muchos de éstos aparecen reflejados en documentos como *Visión 2019* y están siendo debatidos en Colombia.

Como seguramente ha pasado en la preparación de *Visión 2019* y otras iniciativas de gobierno, durante la preparación de estas Notas se vieron muchos temas o problemas planteados por determinados sectores a los cuales otros sectores tienen mucho para contribuir. Esto ha sido un proceso interesante donde fue evidente el potencial para la sinergia y la colaboración entre distintos sectores. Como reflexiones finales ofrecemos algunas áreas donde el potencial se ve con más claridad.

- *Monitoreo y evaluación en los sectores sociales.* El monitoreo y la evaluación se han convertido en un elemento esencial para mejorar los servicios públicos. Un caso en particular es el sector de educación, ya que las mejoras de la calidad son muy importantes dentro de la agenda sectorial. Los esfuerzos de monitoreo y evaluación, conducidos por Sinergia, necesitan de una contraparte robusta en el nivel de cada institución de sector, bajo un marco coherente que asegure consistencia vertical. Hay esfuerzos en curso en el Ministerio de Protección Social donde la atención particular puede ser dirigida a establecer buenas prácticas a través del sector público, y el Ministerio de Educación podría capitalizar aún más esta experiencia.
- *Mejoramiento del clima de inversión mediante un gobierno más transparente.* Las iniciativas hacia una agenda de transparencia pueden tener repercusiones sustanciales en la confianza del inversionista. La ampliación de acciones en áreas como el acceso a la información y la promoción de gobierno en línea (*e-government*) tendrían efectos directos sobre la inversión, el crecimiento, y la competitividad. La agenda de gobernabilidad es, por lo tanto, un componente clave de una más amplia agenda de competitividad.
- *Mejorar la inversión en la gente añadiendo flexibilidad al marco fiscal.* Las iniciativas para reducir las inflexibilidades en el gasto público y liberar el potencial de las fuentes de ingreso son condiciones necesarias para elevar los niveles de inversión en la gente, y así, alcanzar los objetivos económicos y sociales. Por ejemplo, ¿qué tanto puede expandirse la cobertura si se eliminaran las rentas preasignadas?
- *Invertir en la gente: elemento clave de la agenda de competitividad.* ¿Está preparada la juventud colombiana para enfrentarse a un mundo competitivo e integrado? El nuevo paradigma de libre comercio demanda nuevos niveles de calidad y cobertura de servicios educativos. Un salto cuántico en la calidad educativa, por ejemplo, tendría impactos positivos a largo plazo sobre la posición competitiva de Colombia en los mercados, tanto regionalmente como a escala mundial.

- *La degradación ambiental, una fuerza disuasoria en la competitividad a largo plazo.* Los efectos de la degradación ambiental en la salud, en particular sobre los jóvenes, son verdaderos y cuantificables. Acciones relativamente simples y efectivas pueden tener importantes y duraderos efectos sobre el capital humano; la protección de niños mediante simples medidas puede tener repercusiones notables en calidad de la fuerza laboral.

Siendo realistas, se pueden alcanzar grandes avances en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad manteniendo la senda de crecimiento durante los próximos cuatro años. Incluso con esta *Ventana de oportunidad*, se requerirá de mucho esfuerzo y compromiso para alcanzarlos. Como siempre, el Banco Mundial está dispuesto a apoyar este esfuerzo de cualquier manera que le sea posible.