

Capítulo 1

Factores contextuales que influyen en la gobernanza de Colombia

Colombia es la tercera economía de América Latina medida en términos de PIB (2012) y cuenta con abundantes recursos naturales. Reformas políticas significativas adoptadas desde principios de la década de 1990, comenzando con la promulgación de la Constitución Política de 1991, han facilitado la modernización de la actividad económica. Si bien el país ha soportado bien la reciente crisis económica, ya que sus tasas de crecimiento del PIB pueden estabilizarse en el mediano plazo, la desigualdad sigue siendo aguda, persistiendo varias disparidades regionales, la productividad sigue siendo significativamente baja y su entorno fiscal podría estrecharse con el paso del tiempo. Este capítulo ofrece un vistazo general de los desafíos y oportunidades económicas, demográficas, de política y fiscales de Colombia, influenciadas por la historia del país y la reciente evolución política. Se destaca la necesidad de mejorar su capacidad de gobernanza para mejorar las perspectivas del país a fin de lograr la “prosperidad para todos”, prioridad estratégica a mediano plazo del actual gobierno.

Introducción

El desempeño socioeconómico de Colombia refleja un fortalecimiento de sus instituciones políticas y de su marco de gobernanza. Colombia es ahora la tercera economía más grande de América Latina en términos de PIB (2012); el producto nacional del país logró una tasa de crecimiento anual del 5.9% en 2011 (OCDE 2013). Este crecimiento fue impulsado por reformas políticas significativas iniciadas a principios de la década de 1990 tras la adopción de la Constitución Política de 1991. Estas reformas han facilitado la modernización de la actividad económica, y una más eficiente partición de las regalías provenientes de los abundantes recursos naturales del país. Junto con la mejor situación de seguridad y el Proceso de Paz en curso, la creciente actividad minera y los altos precios mundiales de los productos básicos (*commodities*), la reforma de la gobernanza está respaldada por un fuerte crecimiento que puede ser sostenido a mediano plazo.

El actual esquema de gobernanza de Colombia se basa en la total separación de los tres poderes del Estado, un compromiso con una economía de libre mercado, y el papel de liderazgo que juega el poder Ejecutivo en la articulación e implementación de reformas para mejorar la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos. Las reformas de políticas actualmente en ejecución presentadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 denominado “Prosperidad para Todos”, incluyen implicaciones significativas de gobernanza para el propio gobierno y para su relación con las autoridades subnacionales y la sociedad civil, incluidos los ciudadanos y la comunidad empresarial. La buena gobernanza pretende mejorar la confianza en el gobierno, sus instituciones, la calidad de sus servicios y decisiones, porque son percibidas como hechas en aras del interés público en general. De hecho la reforma de la gobernanza nos es un fin en sí mismo; sino que es un medio para lograr resultados de políticas públicas para los ciudadanos y empresas de manera eficiente y efectiva.

Colombia es un país complejo que afronta desafíos específicos relacionados con su historia reciente, su topología y su composición etno-cultural, y con las actuales tendencias macroeconómicas y fiscales. En consecuencia, este capítulo introductorio se centra en tres ejes principales:

- La historia política de Colombia que ha forjado su actual enfoque de gobernanza pública, incluyendo un presidencialismo fuerte y centralizado bajo la tutela de la Constitución Política del país, cuyo objetivo es incrementar la eficiencia y efectividad para alcanzar la prosperidad de todos sus ciudadanos;
- La composición regional y demográfica específica del país, que permite vislumbrar por qué el control efectivo sobre el territorio del país ha sido tradicionalmente tan desafiante, por qué gobiernos sucesivos se han centrado en mejorar la infraestructura de transporte para afrontar este desafío, y por qué el actual gobierno se está focalizando en la descentralización como medio para abordar la pobreza y desigualdad persistentes y las disparidades regionales, logrando así la prosperidad para todos los colombianos; y
- El actual contexto económico en el cual el gobierno ha definido y está implementando su estrategia de desarrollo. La Evaluación Económica 2013 del país de la OCDE ofreció consejos sobre políticas además de analizar los factores económicos internos y externos que afectan el crecimiento y el desarrollo. Este capítulo los resume en un esfuerzo por destacar sus implicaciones para la gobernanza, implicaciones que enmarcan los capítulos restantes de este Informe.

Influencia de la historia en la gobernanza actual de Colombia

El progreso reciente de Colombia ha sido notable teniendo en cuenta las raíces de la cultura política del país; la de una forma de gobierno basada en un presidencialismo centralizado y fuerte cuya capacidad para integrar a la oposición política en la toma de decisiones nacionales fue decididamente limitada hasta finales del siglo veinte. La historia del país ilustra una dependencia de los caminos políticos que no necesariamente apunta hacia el resultado de la democracia liberal, impulsada por el mercado que es hoy Colombia. Dicho esto, desde su independencia de España, Colombia ha demostrado un compromiso infatigable con la supremacía constitucional. Este compromiso con el imperio de la Ley Fundamental y con la legitimidad de las instituciones del Estado colombiano está profundamente arraigado en la psiquis política nacional de Colombia y ha ayudado a definirla desde un principio: Colombia es el único país de Suramérica que nunca ha sido gobernado durante un período significativo por una dictadura militar. De hecho, con ocasión de la promulgación de la primera Constitución de Colombia, las famosas palabras del General Francisco de Paula Santander, un líder militar del movimiento independentista que dedicó sus esfuerzos a crear las instituciones de la república emergente y quien en últimas ocupó el cargo de Presidente de Colombia (1832-37), siguen siendo recordadas: “Colombianos, las armas os han dado la independencia, las leyes os darán la libertad”.¹

Colombia ha afrontado retos dramáticos relacionados con su capacidad para gobernar su propio territorio. Hasta hace poco, el Estado colombiano era percibido como incapaz de mantener un control efectivo sobre su geografía y combatir a la guerrilla armada, y a los carteles de las drogas. Los esfuerzos de los últimos gobiernos colombianos para mejorar la capacidad de resolver estas plagas, han enmarcado las prioridades nacionales de desarrollo, y moldeado los enfoques actuales para modernizar los esquemas de gobernanza del país, con el fin de implementar efectivamente estas prioridades. La siguiente sección delinea aquellos elementos de la evolución política de Colombia que ayudan a explicar la forma de gobierno fuertemente presidencialista del país, así como el ajuste político que condujo a la Constitución de 1991 y a la instauración de una democracia liberal impulsada por el mercado.

Raíces: una Constitución, presidencialismo fuerte y la exclusión de la oposición de la toma de decisiones

En 1819, la Batalla de Boyacá puso fin al mandato español que era conocido como el Virreinato de Nueva Granada. El período entre 1820 y 1830 marcó la emergencia de la Gran Colombia, la nación avizorada por Simón Bolívar y compuesta por los actuales Colombia, Venezuela, Ecuador y Panamá. Sin embargo, las grandes diferencias de las estructuras económicas y sociales de los diversos componentes de la Gran Colombia causaron que se desbaratará a finales de 1830: Ecuador proclamó su propia independencia, como lo hizo Venezuela con el establecimiento de su propio Congreso Constitucional.

La Constitución de 1821 fijó el patrón para las leyes básicas de Colombia durante los siglos XIX y XX:

- La Constitución estableció la oficina del Presidente para servir por período renovable de cuatro años, una legislatura bicameral y un poder judicial cuyos miembros eran nombrados por el poder ejecutivo y legislativo del gobierno. Si bien estaba basada parcialmente en la Constitución de los Estados Unidos, no adoptó una estructura federal de gobierno. Los dirigentes de las administraciones regionales eran nombrados por el Presidente; estas regiones no tenían legislaturas autónomas.
- La Constitución de 1832 estableció la República de Colombia tras la secesión de Venezuela y Ecuador, y con ella reglas de ciudadanía, derechos civiles y políticos, y la

separación de los tres poderes. Esta Constitución centralizó aún más el poder ejecutivo, creando así la fuerte tradición presidencial que ha sobrevivido hasta el día de hoy.

Durante la primera mitad del siglo XX, la economía y la estructura social del país no cambiaron significativamente, acentuando el conservadurismo de las clases gobernantes. Dos facciones principales, Liberales y Conservadores, emergieron en las décadas de 1830 y 1840. El discurso político no se dividía en torno a las políticas económicas donde tendía a darse el consenso bipartidista, o sobre la naturaleza centralizada del aparato estatal, sobre el cual las visiones eran generalmente compartidas en todo el espectro. Más bien, la división surgía en torno a temas relacionados con el poder y la influencia de la Iglesia Católica. Los Liberales defendían la separación de Iglesia y estado, libertad de culto, educación laica, y la reducción del poder económico de la Iglesia. Los Conservadores, por su parte, consideraban al Catolicismo y a la Iglesia como el cimiento fundamental del orden social del país. Esta división derivó en una guerra civil entre 1839 y 1842.

Tras salir victoriosos, los Liberales dominaron entonces la vida política colombiana durante los siguientes treinta años, y excluyeron a sus opositores políticos de todo tipo de toma de decisiones nacionales. Durante este período, los Liberales implementaron una estructura política más federalista. Las Constituciones de 1853 y 1863 redujeron el poder del ejecutivo, establecieron elecciones permanentes y la supremacía del parlamento. De hecho, la Constitución de 1863 consolidó la soberanía popular en su preámbulo. Estableció el federalismo con legislaturas regionales autónomas y de elección popular, redujo el período presidencial a dos años, y consolidó los derechos civiles individuales incluyendo la libertad absoluta de expresión.

La era Liberal dio lugar a un crecimiento del comercio exterior y al aumento de las exportaciones. De hecho, el crecimiento de las exportaciones de recursos naturales del país, especialmente oro y productos agrícolas, generó optimismo y proporcionó los recursos materiales que reforzaron el dominio Liberal sobre la vida política nacional del país. Surgieron grandes fincas cafeteras junto con la colonización de los pueblos indígenas de Colombia, particularmente en Antioquia y en las regiones occidentales del país.

Sin embargo, para 1855 las exportaciones estaban disminuyendo dramáticamente y la economía nacional estaba tambaleando. El crecimiento significativo de las importaciones contribuyó a una restricción de liquidez y altas tasas internas de interés, causando una grave recesión. Picos de desempleo condujeron a la agitación social y a disturbios en ciudades y regiones de todo el país. La división dentro de las filas Liberales se profundizó, mientras una élite nacional emergente representando intereses diferentes a los de los Liberales, desde terratenientes hasta empresarios, empezó a imponerse argumentando a favor de consolidar y volver a centralizar el poder.

La crisis económica creó el movimiento de Regeneración liderado por los Conservadores, elegido por primera vez en 1885 que permaneció ininterrumpidamente en el poder hasta 1930, y cuyo programa económico y administrativo fue implementado mediante la Constitución de 1886, la cual sobrevivió hasta 1991. Este período, al igual que el período Liberal que lo antecedió, se caracterizó por la exclusión de los adversarios políticos en el diálogo nacional y en la toma de decisiones. Sin embargo, a diferencia del período anterior, la Constitución de 1886 restringió los derechos y garantías individuales establecidos en las Leyes Fundamentales de 1853 y 1863. Se limitó la libertad de prensa, opositores del gobierno fueron encarcelados, y el sufragio, si bien en teoría estaba reservado a ciudadanos alfabetos con bienes económicos, en la práctica solamente era permitido para los miembros del partido gobernante. Entre 1885 y 1904, el partido Liberal eligió exactamente dos miembros de la Cámara de Representantes, y ninguno para el Senado. La Constitución de 1886:

- Re-centralizó el Estado reemplazando las estructuras federales de 1853 por unidades subnacionales llamadas departamentos administradas centralmente, cuyos dirigentes eran nombrados por el Presidente de la República;
- Fortaleció enormemente la oficina del Presidente y el poder Ejecutivo, y centralizó las Fuerzas Armadas. Se dieron instrumentos legales al Estado para intervenir en la vida económica. El término “descentralización administrativa” se usó para describir un fuerte poder central, ejercido a través de las estructuras regionales del Estado;
- Restableció el poder de la Iglesia, llevando a la firma de un Concordato entre Colombia y la Santa Sede en 1887. Esto tendría un impacto significativo durante generaciones, sobre las políticas públicas y la política en general: el Concordato puso a la Iglesia (y no al Estado) a cargo de regular la natalidad, la educación, el matrimonio, la cultura y la muerte.

Este ambiente político desencadenó una segunda guerra civil (la Guerra de los Mil Días, 1899-1902), desacelerando enormemente el crecimiento económico y el ritmo de modernización del país en los albores del nuevo siglo. Si bien no hubo un claro ganador, la guerra fijó el precedente de lo que caracterizaría la vida política nacional de Colombia hasta bien avanzado el siglo XX: “la exclusión política como catalizador del conflicto armado” (LaRosa y Mejía, 2012, p. 125).

La Guerra de los Mil Días culminó con la secesión de Panamá. El 3 de noviembre de 1902, la élite panameña, reaccionando a un cada vez más profundo distanciamiento de su contraparte en Bogotá, declaró la independencia de su región. Percibiendo la secesión de Panamá como un indicador de la vulnerabilidad colombiana, tanto Conservadores como Liberales se centraron en la necesidad de llegar a compromisos bipartidistas. La pérdida de Panamá abrió paso así a una nueva era en el desarrollo de Colombia. Entre 1903 y 1946 el país se integró en los mercados mundiales, mientras se consolidaba la producción de café. Aparecieron nuevos actores políticos (particularmente sindicatos), dando lugar a una ampliación de los derechos políticos y sociales (Palacios y Safford, 2002). Desde 1930 hasta 1946, los derechos de los sindicatos y de los trabajadores recibieron mayor reconocimiento, lo que condujo a cambios significativos en la Constitución de 1886, y un mayor equilibrio en el reparto del poder entre las ramas ejecutiva y legislativa del estado.

Dicho esto, este tipo particular de presidencialismo centralizado sostuvo un entorno político en el que el “manejo del estado liderado por los partidos se convirtió en el factor, que contribuyó más directamente a la violencia crónica” (LaRosa y Mejía 2012, p. 85). Cada uno de los dos partidos veía la monopolización del control sobre las funciones del estado, como la forma más efectiva de manejar el gobierno. Por lo tanto, mantenerse en el poder significaba excluir al otro partido de la toma de decisiones nacionales, una tradición que ya cumplía un siglo. Si bien la guerra civil formal había desaparecido a mediados del siglo XX, la violencia política patrocinada por los partidos continuó caracterizando el sistema político colombiano hasta bien entrada la segunda mitad del siglo. Esta protagonizó todo el período de mediados de siglo, conocido como La Violencia. Y el modelo presidencialista centralizado sobrevivió al vaivén de los Liberales y Conservadores luchando por mantener el poder:

- El evento que desencadenó La Violencia fue el asesinato de un líder Liberal popular el 9 de abril de 1948 en Bogotá, junto con los violentos disturbios que se desataron, bajo la creencia ciudadana de que el acaudalado establecimiento conservador estaba impidiendo que el pueblo tuviese voz real en la política y en la sociedad. Este período de violencia política esporádica en Bogotá y en las regiones también se caracterizó, quizás lógicamente, por la desintegración de la unidad intra-partidista en ambos frentes.

- Si bien la Violencia define el período 1948-60, sus raíces se remontan a la década de 1930 y al surgimiento del conflicto agrario, como resultado de las políticas del gobierno central que favorecieron a los grandes terratenientes productores sobre el campesinado y los grupos indígenas (LaRosa y Mejía 2012). El alcance limitado de la clase política gobernante en Bogotá no pudo evitar los conflictos sociales y políticos en las regiones remotas del país. La Violencia demostró la enorme brecha entre la Colombia urbana y la rural, así como entre ricos y pobres.

De esta inestabilidad crónica surgió el Frente Nacional en 1958, un acuerdo político entre Liberales y Conservadores para implementar un plan de acción nacional para detener la violencia. El Frente Nacional duró hasta mediados de la década de 1970. Durante este período:

- La presidencia simplemente se alternaría entre ambos partidos. Este esquema también reflejaba un acuerdo institucional entre “las élites políticas y empresariales y la jerarquía de la Iglesia Católica para superar, mediante pasos escalonados, el autoritarismo y la violencia del período precedente” (Palacios 2006);
- Las relaciones entre el Estado y la élite empresarial se fortalecieron. La presidencia aumentó su poder mientras el poder legislativo perdió credibilidad;
- El Estado se convirtió en la fuente clave del clientelismo. En todo el país, todos los cargos en los tres poderes del Estado sencillamente serían repartidos entre los dos partidos.

Para mediados de la década de 1970, a pesar (o quizás debido a) la naturaleza centralizada de la autoridad política, todo el sistema político de Colombia se enfrentaba a una crisis de legitimidad. La denegación de la participación política a grupos ajenos a la ortodoxia liberal y conservadora, pavimentó el camino para que los grupos de izquierda buscaran relevancia política por la vía armada para alcanzar el poder al margen del sistema electoral. Esto a su vez condujo al surgimiento de milicias paramilitares armadas de derecha, para oponerse a los insurgentes. Esta crisis de legitimidad fue exacerbada por escándalos financieros y la aparición del tráfico de drogas. La dinámica política clientelista y corrupta del Frente Nacional, y el impacto de la revolución cubana sobre la consciencia de la izquierda en Bogotá y por todo el país, contribuyeron a la legitimación generalizada de los movimientos guerrilleros de izquierda, dos de los cuales, las FARC² y el ELN³ aún existen hoy en día. El ELN fue creado a principios de la década de 1960 por un grupo de estudiantes universitarios, mientras que 1964 marcó el nacimiento de las FARC, un movimiento agrario rural nacido de la frustración frente a las fallidas luchas de las décadas de 1930 y 1940.

Para finales de la década de 1980, Colombia era un estado fallido. Los actores que ocupaban el escenario político nacional incluían narcotraficantes, grupos paramilitares, y funcionarios públicos corruptos (LaRosa y Mejía 2012). De hecho, el poder de los paramilitares estaba creciendo, con una agenda que iba más allá de controlar la actividad local. Los carteles de la droga estaban ganando poder político con curules en el Congreso y consolidando su influencia entre empresarios, políticos y funcionarios del gobierno (LaRosa y Mejía 2012).

El envión por reformas fundamentales y una mayor inclusión sociopolítica en Colombia fue impulsado por el movimiento estudiantil del país. En 1989, tres candidatos a la presidencia de la oposición fueron asesinados, incluido el candidato Liberal que probablemente habría ganado. Como resultado de esto, se incrementó dramáticamente la presión popular exigiendo reformas constitucionales. Los estudiantes se organizaron en un nuevo movimiento conocido como la Séptima Papeleta, llamado así porque hicieron campaña durante las elecciones para congreso al final de ese año y a favor de la elección de una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva constitución. El apoyo a esta iniciativa sería expresado usando una “séptima” papeleta no oficial, que se adjuntaría a las seis papeletas para las elecciones parlamentarias y municipales a celebrarse a principios del siguiente año.

A pesar de que esa papeleta no tenía ningún peso legal, los estudiantes lograron obtener casi dos millones de votos a favor de la convocatoria de esta Asamblea Nacional Constituyente (LaRosa y Mejía, 2012). El resultado sirvió como un tajante indicador de descontento público con el régimen político. El resultado de la papeleta se había convertido en un plebiscito oficial: esto condujo a unas elecciones oficiales en diciembre de 1990 para designar a la Asamblea Constituyente (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006).

El impulso por una nueva Constitución estaba enmarcado por tres elementos: la exacerbación del clientelismo y la fragmentación de la representación de los partidos; el deterioro del orden público debido a la violencia generada por la delincuencia común, los grupos armados ilegales, y el narcotráfico; y la estructura económica ahora opresiva de Colombia que había generado enormes disparidades en el ingreso y altos niveles de pobreza. Además de estudiantes, miembros de la academia y representantes de las élites empresariales y de las élites políticas tradicionales, esta Asamblea Constituyente elegida terminó incluyendo “indígenas, sindicalistas, ex guerrilleros, y representantes de los nuevos movimientos religiosos sociales” (Palacios, 2006). De ella surgió una nueva Constitución diseñada para “legitimar al estado a través de un sistema más participativo y descentralizado; más orientado hacia la justicia social; más transparente y menos corrupto” (Palacios y Safford, 2002).

1991: La ruptura de la dependencia del camino (histéresis) y la democratización del Presidencialismo Constitucional

Sería difícil exagerar la naturaleza trascendental de este punto de inflexión en la historia de Colombia. El cambio que produjo la promulgación de esta constitución sobre las élites políticas del país, causó que el país como un todo mirara hacia los patrones políticos de la toma de decisiones de su pasado, y de un plumazo adoptara instituciones democráticas pluralistas, liberalizara la economía nacional para garantizar la primacía de los mercados, y se dedicara a una descentralización significativa para darle voz a los ciudadanos de todas las regiones a fin de que todos pudiesen contribuir al desarrollo nacional. La Constitución Política de 1991 resultante, propuso un estado social basado en derechos garantizados y el Estado de Derecho:

- Enfatizó la participación de los sectores sociales que previamente habían sido marginados por el sistema bipartidista, junto con una dinámica renovada entre los tres poderes del Estado. Los excesos del presidencialismo centralizado fueron atemperados a través del fortalecimiento de las ramas legislativa y judicial. Se estimuló la creación de nuevos partidos políticos.
- La nueva Constitución se enfocó en abordar la para entonces endémica corrupción y el clientelismo, que caracterizaban las relaciones entre el sector público y la sociedad civil. Reconoció noventa y nueve derechos específicos e introdujo la importancia de proteger el medio ambiente. Se consagró el derecho de tutela contra decisiones administrativas y judiciales. Se facilitó el acceso para obtener la ciudadanía, y se identificó la ciudadanía como el criterio más importante para el derecho al voto, a ser elegido y a ocupar cargos públicos.
- La reforma transformó la configuración del territorio nacional de Colombia, convirtiendo grandes extensiones de tierra con baja densidad poblacional en departamentos. Se consagró el apoyo fiscal para la autonomía municipal y la descentralización. De hecho, la Constitución reconoció legalmente la diversidad étnica y cultural de la nación, con la creación de unidades territoriales indígenas bajo la Ley de Comunidades Afrocolombianas, que estableció una circunscripción electoral nacional para este grupo.

La Constitución de 1991 creó la Corte Constitucional con poderes de revisión judicial, para garantizar la compatibilidad de las políticas y de la legislación con la Constitución. En Colombia, esta institución juega un papel crucial dado que muchos asuntos de políticas han sido elevados al rango de ley constitucional, incluyendo los salarios del sector público, los tipos de interés hipotecarios, y las pensiones, entre otros. La Constitución de 1991 estableció derechos socioeconómicos y una serie de mecanismos e instituciones judiciales para darles efecto, incluidas, además de la Corte Constitucional, la Procuraduría General de la Nación (ver Capítulos 2 y 3), el derecho a la tutela, y el derecho a la acción popular.

De manera importante, la Constitución de 1991 redujo en términos relativos los poderes tradicionales del presidente. Antes de 1991, el presidente podía declarar estados de excepción, durante los cuales podía gobernar por medio de decretos ejecutivos y suspender leyes, que considerase incompatibles con la dirección de sus políticas para el país. La Constitución de 1991 regula y restringe el uso de estos estados de excepción por parte del presidente; le da al Congreso un papel más prominente en la expedición de leyes. Igualmente, estableció que los gobernadores de los departamentos serían elegidos por voto popular en lugar de ser nombrados por el presidente.⁴ La Procuraduría General de la Nación es ahora una entidad autónoma, que ya no opera bajo la dirección del gobierno.

Si el Congreso y la Corte Constitucional son ahora básicos para determinar qué políticas se convierten en ley y si la legislación se ajusta a la Constitución, el poder y la independencia del presidente siguen siendo en todo caso considerables, dada su ventaja como iniciador, su influencia sobre miembros individuales del Congreso, y la tradición colombiana de elecciones presidenciales guiadas por la personalidad (Eslava y Meléndez, 2009). Los miembros del gabinete y los jefes de las agencias autónomas son designados por el Presidente, en su calidad de jefe del poder Ejecutivo. Y si bien la Constitución de 1991 se centra en generar un equilibrio de poder entre las Ramas, confirma el derecho del Ejecutivo para introducir legislación relacionada con la estructura de los ministerios, los salarios de los empleados públicos, el tipo de cambio, presupuesto, comercio exterior y aranceles, y deuda nacional, entre otras áreas (Cárdenas, Junguito y Pachón, 2006).

La Constitución de 1991 señaló un cambio en el papel del Estado en la regulación de la actividad económica. El Estado abandonó su papel intervencionista como proveedor exclusivo de servicios, y abrió amplios sectores de la economía nacional a la participación del sector privado, aumentando así el consumo interno. Desde ese momento en adelante, el gobierno se centró en el diseño e implementación de políticas y regulaciones para enmarcar la actividad del sector privado, estableciendo un contexto regulatorio más predecible, coherente y transparente para estimular la actividad económica privada basada en el mercado.

La primera década tras la adopción de la Constitución de 1991 estuvo marcada por reformas iniciales centradas en darle efecto legislativo a su nuevo marco de gobernanza pública. En consecuencia, las primeras olas de reforma se centraron en fortalecer el papel de la rama Legislativa, y aclarar el papel del Presidente y de la rama Ejecutiva, introduciendo importantes reformas regulatorias y privatizando muchas áreas claves de la economía, empezando al mismo tiempo el proceso de racionalización del gobierno. En la primera década también se llevaron a cabo iniciativas para modernizar y ampliar el alcance en la prestación de los servicios públicos básicos a los colombianos, iniciativas iniciales para descentralizar la administración pública, fortaleciendo la toma democrática de decisiones en los niveles regionales y locales y dando capacidad de generación de ingresos a las autoridades subnacionales, y estableciendo esquemas institucionales de auditoría y control interno y externo dentro del gobierno central para combatir la corrupción.

La historia política de Colombia puede por tanto, enmarcar una evaluación de la agenda actual de reforma de la gobernanza del gobierno central, una agenda que ha sido articulada

y está siendo implementada contra el telón de fondo de un sistema presidencialista fuerte y centralizado, pero sin embargo totalmente democrático. Lo mismo puede decirse de la comprensión de las características geográficas y democráticas del país. La siguiente sección destaca los elementos claves de estas áreas que pueden ayudar a explicar las prioridades actuales del gobierno en la reforma de la gobernanza.

El impacto de la geografía y la demografía en la gobernanza de Colombia

La geografía y la demografía de Colombia también influyen en la agenda de reforma de la gobernanza del gobierno central, en su búsqueda por lograr sus objetivos de desarrollo para el país. Por ejemplo, la geografía de Colombia puede explicar por qué ha sido un gran desafío ejercer el control sobre todo el territorio del país, ya sea atendiendo el impacto de desastres naturales sobre los ciudadanos y las comunidades, o en la lucha contra la insurgencia y los carteles de la droga, y porqué la infraestructura de transporte es tan crítica tanto para garantizar este control actualmente, como para estimular el crecimiento en todas las regiones del país. De hecho, Colombia ocupa el primer lugar en la lista global de países, cuya geografía plantea los mayores desafíos para gobernar.⁵

Un espacio geográfico desconectado afecta al control territorial y a la prestación de los servicios

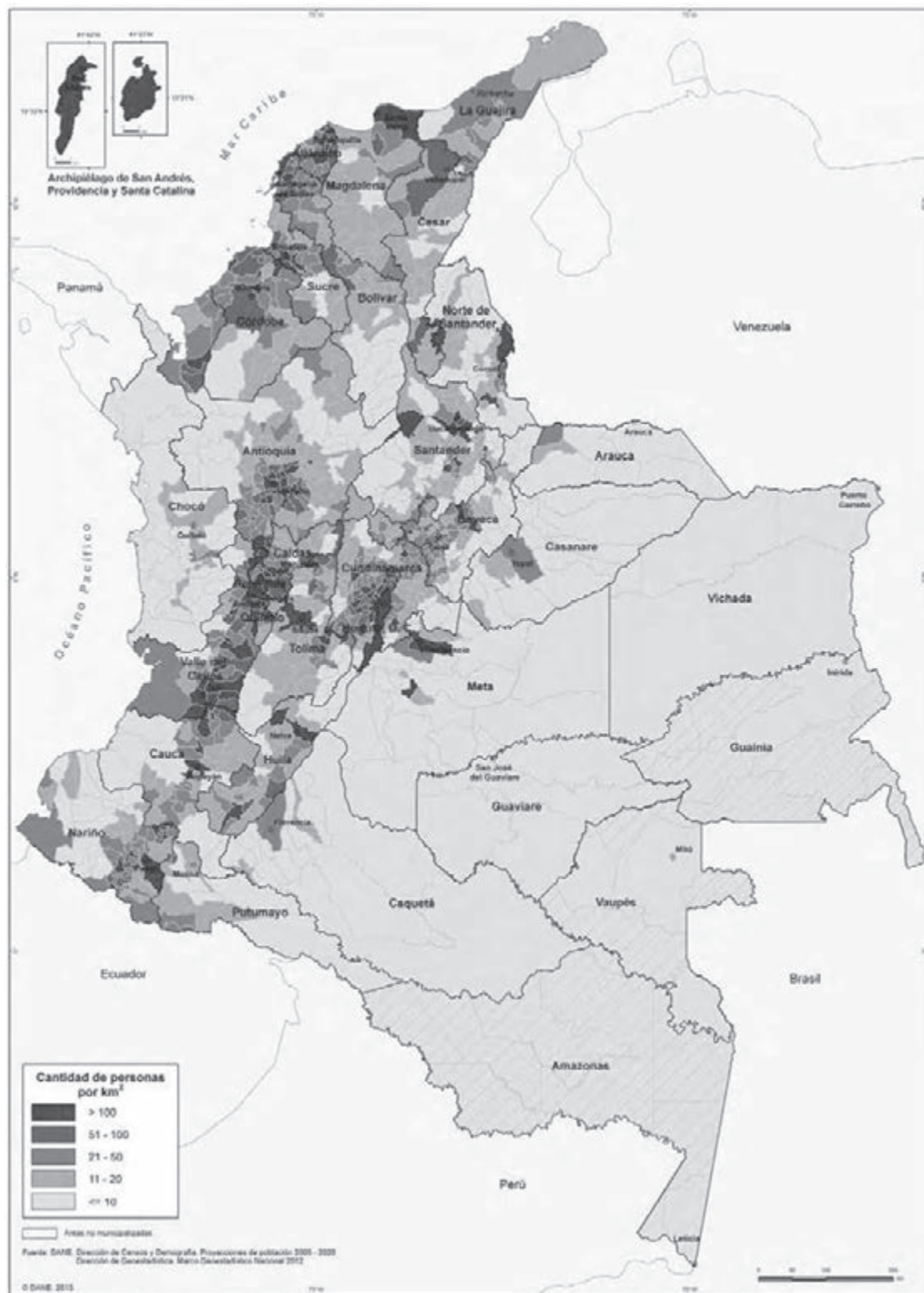
Colombia está ubicada en la parte noroccidental de Sur América y tiene costas tanto en el océano Atlántico (Caribe) como en el Pacífico. Ocupa el cuarto lugar en el mundo en términos de biodiversidad, y su clima va desde tropical hasta glaciario. Las cinco regiones de Colombia-Caribe (norte), Pacífica (oeste), Andina (centro), Amazónica (sur) y los Llanos Orientales (este) —son distintas y están desconectadas geográficamente unas de otras debido a las montañas y la selva. Cerca del 33% del territorio es montañoso debido a la cordillera de los Andes que atraviesa el país por el centro. El 67% restante está compuesto por valles, altiplanicies y llanuras bajas (Muñoz Cardona, *et al.*, 2007, p. 19). Esta topología restringe la conectividad dentro del país.

La población está distribuida desigualmente en Colombia, y existen amplias áreas del país con muy bajas densidades (Figura 1.1). Si bien esta geografía altamente diversa ha enriquecido al país desde la perspectiva medioambiental y de biodiversidad, ha jugado un papel clave en limitar la comunicación entre las poblaciones, y ha dificultado que el gobierno central llegue a ciertas regiones. Esta geografía define la agenda de infraestructura de transporte del gobierno, como lo ha hecho durante generaciones, y afecta sustancialmente a la calidad y cantidad de servicios públicos claves, incluyendo educación y atención de la salud, debido al alto costo de construir infraestructuras, tales como hospitales y escuelas en áreas remotas. Esta geografía también limita la capacidad del gobierno central para satisfacer las necesidades de las poblaciones locales afectadas por desastres naturales —terremotos o inundaciones— en áreas remotas sin acceso a la infraestructura de transporte.

La diversidad etno-cultural basada en ubicación resalta el esfuerzo en reducir las disparidades regionales

Las especificidades de la estructura regional de Colombia y la concentración etno-cultural de minorías en ciertas regiones del país —y la correlación de estos factores con la pobreza, desigualdad y las pronunciadas disparidades regionales—, explican en parte por qué el gobierno de Colombia ha definido como prioridad nacional en su lucha con la desigualdad,

Figura 1.1. Densidad poblacional en Colombia



Fuente: DANE 2013.

la necesidad de descentralizar la toma de decisiones, y dar voz en el diálogo nacional y en la toma de decisiones a los grupos minoritarios y a las regiones económicamente desfavorecidas.

En términos demográficos, Colombia es un país joven, pluricultural y multilingüe. El censo de 2011 reporta a Colombia con una población de más de 46 millones de habitantes. Un alto porcentaje de la población del país es menor de quince años (28.2%), comparada con el promedio de la OCDE de 18.4% (OCDE 2013). Colombia cuenta con 87 etnias indígenas, incluidos tres grupos diferenciados de afrocolombianos. El censo de 2005 reportó que los afrocolombianos representan cerca del 10.6% de la población total, y los indígenas alrededor del 3.4%. Se hablan 64 idiomas amerindios así como el bandé⁶, el palenquero⁷ y el romaní.⁸

Los pueblos indígenas están agrupados en más de ochenta etnias diferentes que viven en 754 reservas indígenas, concentradas en las partes suroriental y nororiental del país así como en los departamentos a lo largo de la costa Pacífica. Después de la independencia, algunas de las comunidades indígenas se dedicaron a la agricultura, se volvieron económicamente dependientes de pequeñas parcelas de tierra o se convirtieron en agricultores arrendatarios. El siglo XX estuvo marcado entonces por la lucha de los pueblos indígenas contra la pobreza rural y su movilización política, para defender sus tierras y tradiciones agrícolas. La expulsión de los pueblos indígenas de sus tierras en las regiones Andina y Caribe, exacerbada por proyectos agrícolas y de minería de gran escala, impulsó la migración de comunidades indígenas a regiones como las cuencas de los ríos Orinoco y Amazonas en el suroriente, las áreas de bosques tropicales del Pacífico, y los llanos orientales (LaRosa y Mejía 2012).

Colombia tiene la tercera población afrodescendiente más numerosa de las Américas después de los Estados Unidos y Brasil, un legado del comercio de esclavos de la colonia. Tras la abolición de la esclavitud por el Congreso en 1851, los esclavos liberados se asentaron en áreas mineras del Pacífico y en ciudades caribeñas a lo largo de la costa norte (ver Figura 1.1). Hoy en día, la población afrocolombiana está concentrada en los departamentos de Chocó, Valle y Cauca en la costa Pacífica, las islas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el océano Atlántico, y en Bolívar en el Caribe. En los últimos años, este grupo migró hacia los centros urbanos no solo como resultado del proceso general de urbanización del país, sino como consecuencia del desplazamiento forzado causado por la confrontación con la guerrilla y la expansión de los cultivos ilícitos en las regiones suroccidentales del país.

Colombia sigue fragmentada hoy en cuatro regiones pobladas: la costa Caribe, Antioquia, el Cauca, y la región Andina (ver Figura 1.1). Las diferencias etno-culturales continúan definiendo a los habitantes del país y su grado de apego a la cultura política y las instituciones del país. Esta fragmentación se remonta a los primeros días de la república. Se ve acentuada por la geografía del territorio nacional; también allanó el camino para fortalecer los regionalismos y las identidades regionales que fueron la fuente del conflicto interno tradicional.

La división urbano-rural tradicional ilustra una superposición etno-cultural...

En la primera mitad del siglo diecinueve, la mayoría de la población era rural, pero la urbanización empezó a acelerarse en la década de 1930. En ese momento ninguna ciudad colombiana tenía medio millón de habitantes. Para 1958, dos ciudades tenían más de dos millones de habitantes, y dos tenían más de un millón. El crecimiento de las ciudades creó nuevas jerarquías urbanas y nuevas oligarquías, debilitando al mismo tiempo los vínculos entre las clases gobernantes regionales y los notables de los pueblos más pequeños (Palacios, 2002). A medida que las ciudades se convertían en centros de poder, riqueza y cultura, las brechas en las condiciones de vida aumentaron dentro de ellas, así como entre las regiones, entre clases, y entre las ciudades y el campo. La consolidación del estado y del capitalismo en centros urbanos enriqueció enormemente a unas pocas personas y empobreció a muchas

otras. Sin embargo, se dio un incremento significativo en el tamaño de la clase media debido al desarrollo del sector de servicios y el trabajo asalariado, junto con la profesionalización de los trabajadores de cuello blanco.

Actualmente, la población urbana de Colombia está compuesta principalmente por mestizos (personas de raza mezclada) y blancos. Este genera una distancia política entre esta mayoría y las poblaciones indígenas y afrocolombianas (LaRosa y Mejía 2012). La lucha política por lograr mayor reconocimiento para los pueblos indígenas y afrocolombianos llegó a su cénit en la segunda mitad del siglo XX. Este proceso culminó en la codificación de derechos especiales para estos grupos en la Constitución de 1991. Esta codificación también ilustra la preocupación del actual gobierno en garantizar, que estos grupos sean tratados equitativamente por el estado, particularmente en términos de acceso a los servicios públicos.

... y resalta la desigualdad de género

Las mujeres sufren tasas de actividad más bajas y devengan salarios inferiores a los de los hombres, más notoriamente en las áreas urbanas. Si bien la tasa de participación femenina en el mercado laboral ha venido incrementándose —subiendo de 47.3% en 2002 a 51.4% en 2010—, sigue siendo inferior a la de los hombres, que se sitúa en el 74%; las mujeres ganan en promedio un 20% menos que los hombres por trabajos similares (Plan Nacional de Desarrollo 2010-14). Y es necesario mejorar los resultados en áreas tales como la violencia familiar aguda y persistente, la discriminación salarial, el reconocimiento del trabajo no remunerado y su contribución a la economía, el apoyo para las madres solteras cabeza de familia, y así sucesivamente. Por ejemplo:

- Hombres y mujeres se han visto similarmente afectados por el desplazamiento forzado causado por el conflicto. Sin embargo, desde 2005, las mujeres han venido experimentando tasas de expulsión más altas.⁹
- Aunque la representación de las mujeres en el Congreso ha venido creciendo, solamente alcanza un promedio del 15.8%. Si bien esta cifra es cercana al promedio de las mujeres que ocupan cargos de elección popular en Colombia, sigue estando por debajo del promedio de la OCDE del 24.4%. A nivel regional, para el período 2008-11, las cifras indican que la participación femenina en las gobernaciones fue el 3.1%, en las alcaldías el 9.5%, en las asambleas departamentales el 18.2%, y el 14.5% en los concejos municipales.

El actual Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Colombia (ver capítulos restantes) hace énfasis en la importancia de la igualdad de género, como parte integral de las estrategias nacionales de desarrollo del gobierno dirigidas a reducir la pobreza, las disparidades regionales y a generar igualdad de oportunidades para la población como un todo, independientemente de dónde vivan. En esta conexión, el gobierno aprobó en marzo de 2013 su *Política Pública Nacional de Equidad de Género* y su *Plan Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia*, y estableció un Consejo de Género de Política Económica y Social (CONPES de Género), para coordinar los esfuerzos de programación entre diferentes entidades del gobierno central y ministerios, en áreas como el acceso de la mujer a ingresos, justicia y educación superior. Este compromete una inversión de casi dos millones de dólares para mejorar las vidas de las mujeres colombianas. El gobierno también se está centrando en el establecimiento de tolerancia cero frente a la violencia contra la mujer.

Además de los factores históricos, geográficos y demográficos que influyen en la gobernanza de Colombia, desafíos económicos claves afectan tanto el alcance como la implementación de la actual agenda de reforma de la gobernanza del gobierno. La siguiente sección presenta estos desafíos como factores contextuales que influyen en esta agenda.

Desafíos macroeconómicos: pobreza, desigualdad, baja productividad, disparidades regionales

La Evaluación Económica de Colombia de la OCDE (OCDE, 2013) puso de manifiesto que la economía colombiana pudo sobrellevar la crisis económica global de buena manera:

- Tras una fuerte desaceleración en 2009, la producción se recuperó rápidamente y alcanzó una tasa de crecimiento del 5.9% en 2011, a pesar de las graves inundaciones de finales de 2010 y la pérdida del mercado de exportaciones a Venezuela, como resultado de una serie de disputas entre los dos países.
- El crecimiento fue sostenido por el floreciente sector minero, con un elevado crecimiento de las exportaciones de productos básicos y de la inversión por cuenta de las fuertes alzas en los precios de los productos básicos. El sector minero creció más del 14% en términos reales en 2011.
- Los sectores no transables también han estado boyantes, particularmente el transporte, los servicios financieros y la construcción. En contraste, la manufactura y la agricultura se han rezagado, apuntando hacia una economía de tres velocidades, con la minería mostrando el mayor crecimiento, los bienes no transables manteniéndose relativamente bien, y los sectores transables no mineros con dificultades.¹⁰
- La inflación ha sido disminuida dentro del rango objetivo oficial de 2-4% desde mediados de 2009 y, ubicada en el 3.1% en septiembre de 2012, estando muy cerca del objetivo a largo plazo del banco central del 3%. La inflación básica (excluyendo los precios de los bienes y servicios más volátiles), ubicada en el 3.7% en septiembre de 2012, se sitúa ahora por encima de la tasa de referencia (Tabla 1.1).
- El empleo total creció casi un 15% entre 2009 y 2012, impulsado por el crecimiento económico sostenido. Se crearon más de 2.5 millones de empleos, en particular en servicios (comercio al por menor, hoteles y restaurantes y servicios financieros, seguros y finca raíz). Esto también se refleja en la pronunciada reducción de la tasa de desempleo que pasó de aproximadamente 15% en 2001 a aproximadamente 10% en 2012.
- Por el lado de la demanda, el consumo y la inversión privada contribuyeron fuertemente al crecimiento entre 2010 y la primera mitad de 2012. La reducción de la tasa de desempleo ha impulsado la confianza de los hogares, lo que, combinado con tasas de interés real históricamente bajas y un fuerte crecimiento del crédito, ha sostenido el consumo privado.

Si bien el crecimiento económico se ha desacelerado un poco, las proyecciones a corto plazo siguen siendo positivas: en 2012 la tasa de crecimiento del PIB fue del 4%, una cifra sustancial considerando la dinámica de la economía regional e internacional (Ministerio de Hacienda, Colombia, 2013). La demanda interna debe seguir próspera (Tabla 1.1). A pesar de que la inversión minera se ha debilitado recientemente tras la caída de los precios de los productos básicos, los grandes proyectos públicos de construcción deben mantener la inercia. En particular, el gobierno planea invertir en infraestructura vial, ferroviaria y portuaria, continuar la reconstrucción causada por los daños de las inundaciones de 2010, y construir viviendas para familias vulnerables. El consumo continuará beneficiándose por las bajas tasas de interés real, la generación de empleo y la confianza de los hogares. La actividad también se verá impulsada por el tratado de libre comercio con el principal socio comercial de Colombia, los Estados Unidos, que entró en vigor en mayo de 2012. El lanzamiento del Proceso de Paz también puede impulsar la confianza de consumidores e inversionistas en el mediano plazo.

La Evaluación Económica de la OCDE concluyó que la economía colombiana afronta tres desafíos en el mediano plazo. Primero, reducir la pobreza y la pronunciada desigualdad; segundo, aumentar el crecimiento de la productividad; y tercero, cosechar los beneficios del

boom de los productos básicos prestándole atención al mismo tiempo a los riesgos a mediano plazo causados por factores externos:

- Secciones importantes de mano de obra siguen subutilizadas y el sector informal de la economía es considerable. El sistema educativo no tiene un buen desempeño formando capital humano y promoviendo la movilidad social, lo que podría reducir la desigualdad de ingresos.
- La infraestructura y otros elementos de la productividad total de los factores necesitan ser mejorados para elevar la calidad de vida, reducir los costes empresariales y expandir mercados, incrementando así el crecimiento de la productividad.
- Es considerablemente positivo el boom o la gran cantidad de recursos naturales existentes que durará algunos años; sin embargo, plantea desafíos en materia de políticas sociales, económicas y ambientales. El boom ha estimulado la inversión extranjera, el crecimiento económico y las rentas gubernamentales. No obstante, los crecientes términos de intercambio y el ingreso de flujos de capital relacionados han contribuido a una fuerte apreciación de la tasa de cambio, menoscabando la competitividad de otros sectores. Además, las actividades mineras generan presiones sobre el medio ambiente, siendo a menudo altamente intensivas en capital, no creando muchos empleos, y por ende pudiendo afectar a la distribución del ingreso.¹¹

Tabla 1.1. **Proyecciones a corto plazo para Colombia (indicadores principales)**

	2010	2011	2012	2013
PIB	4.00	6.60	4.00	2.80 ^a
Consumo final	5.12	5.41	4.81	3.46 ^a
Formación bruta de capital fijo	7.70	18.18	5.83	3.9 ^a
Índice de precios al consumidor	3.17	3.73	2.44	2.16 ^c
Saldo de cuenta corriente (% del PIB)	-3.10	-2.80	-3.10	-3.30 ^a
Tasa de desempleo (promedio, %)	11.78	10.83	10.37	10.73 ^b

Notas: a. Primer trimestre.

b. Promedio hasta mayo.

c. Anual, a mayo.

Fuente: Banco de la República, DANE, Banco Mundial. Cálculos de la Secretaría de la OCDE basados en datos del Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) y datos del Banco de la República de Colombia y el Banco Mundial.

Para garantizar un crecimiento equilibrado, será crucial incrementar la capacidad de la economía para ajustarse a los términos de intercambio más elevados. Esto requerirá de una economía más incluyente, donde la gente pueda beneficiarse del boom de los productos básicos. Los desafíos macroeconómicos claves de pobreza, desigualdad, productividad menos desarrollada y disparidades regionales persistentes, así como el impacto a mediano plazo de los riesgos externos sobre el desempeño económico de Colombia, se comentan en las siguientes secciones.

Pobreza y desigualdad de ingresos

Colombia es un país de ingresos medios-altos; sin embargo, su ingreso per cápita está un 70% por debajo del promedio de la OCDE y por debajo del de muchos países emergentes, tales

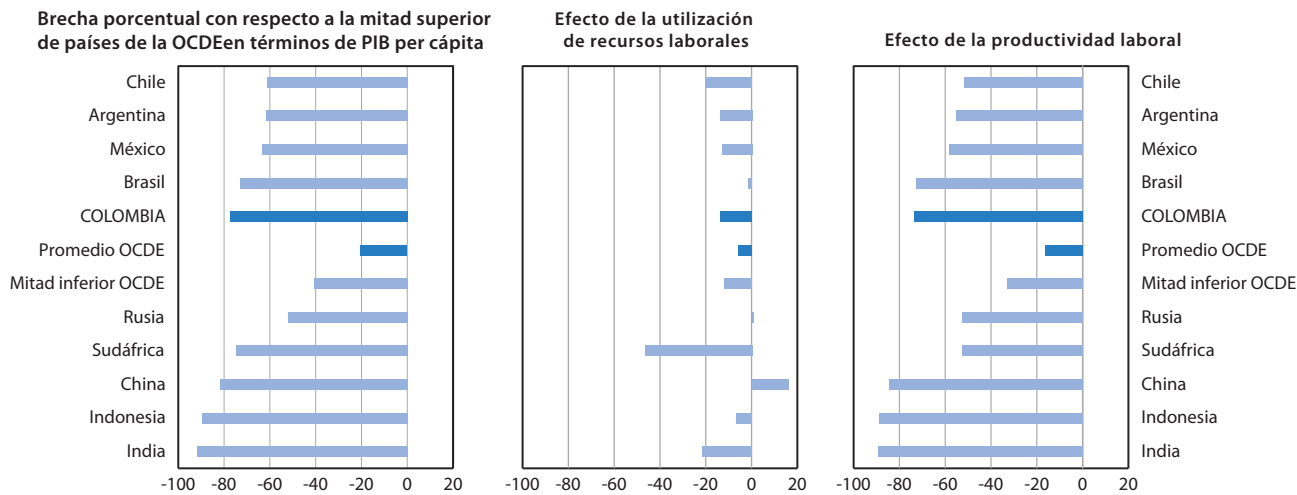
como Brasil, Rusia y Sudáfrica. La Evaluación Económica de la OCDE concluyó que la baja productividad laboral explica la mayor parte de esta brecha (Figura 1.2). En particular, la baja productividad laboral está conectada con la economía informal. La productividad del amplio sector informal es particularmente baja, y por lo tanto llevar esta actividad al sector formal es clave para elevar la productividad total. En consecuencia, para aumentar la productividad será necesario reducir la informalidad a través del mercado laboral y de productos. Así, mediante reformas que reduzcan los costes asociados con el empleo formal y creen un mercado laboral más flexible, aumentando la cantidad y calidad de la educación, desarrollando infraestructura de transporte y mejorando el acceso a la financiación, mientras se avanza en la mejora de la seguridad en todo el país y en la reducción de la corrupción. Estas intervenciones requerirán de instituciones de gobernanza fuertes, capaces de crear paquetes de políticas integradas y de liderar la coordinación efectiva en su implementación.

Colombia sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad del mundo (Figura 1.2). El país ha reducido exitosamente la pobreza absoluta desde mediados de la década del 2000, sin embargo la desigualdad de ingresos sigue siendo uno de los desafíos nacionales claves, y la redistribución del ingreso basada en el sistema de impuestos y transferencias es muy reducida. Dicho esto, recientes reformas tributarias están dirigidas a mejorar la distribución del ingreso, construyendo sobre el progreso que ya se ha logrado:

- Colombia se ha convertido en uno de los países latinoamericanos que ha logrado la más significativa reducción de la pobreza. Desde 2012, el gobierno ha logrado un avance tal que Colombia ya no forma parte del grupo de países con las peores disparidades de la región (antes de 2012, Colombia estaba ubicada como el tercer país de la región con más desigualdades). En 2012, los ingresos del 20% inferior de la población crecieron un 13.2%, mientras que los del 20% superior crecieron un 2.3%.
- Desde 2010, 1.7 millones de colombianos han salido de la pobreza, incluidas más de 700,000 personas que han superado la pobreza extrema. La pobreza extrema se ha reducido en dos puntos entre 2011 y 2012. El coeficiente Gini de Colombia disminuyó en 2.1 puntos entre 2011 y 2012; el país ocupa el segundo puesto en la región en la mejora de su distribución del ingreso después de Ecuador.
- Con la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, el gobierno de Colombia creó el Índice de Pobreza Multidimensional, el cual integra indicadores de condiciones de educación, niñez y juventud con aquellos asociados con el acceso al trabajo y al empleo, a la atención de la salud, a la vivienda y a otros servicios públicos. Este índice compuesto señaló una reducción de 3.5 puntos en la pobreza entre 2011 y 2012. De acuerdo con este Índice, durante estos dos años 1.27 millones de personas han superado la pobreza multidimensional. Estos resultados se lograron gracias al crecimiento del ingreso, la reducción del desempleo y el traslado de trabajadores a esquemas laborales más formales (entre 2010 y 2012 se crearon más de 2 millones de empleos).

La Evaluación Económica 2013 de la OCDE concluyó que en Colombia la desigualdad de ingresos impulsada por el mercado laboral es grande, y en ella juega un papel el alto desempleo. A pesar de la constante caída desde principios de la década del 2000, la tasa de desempleo del 10.8% en 2011 estaba muy por encima del promedio de la OCDE. La mayoría de quienes trabajan están empleados en actividades informales y de baja productividad, y una tercera parte de los empleados declaran estar subempleados. Las mujeres y los jóvenes están particularmente expuestos al riesgo de desempleo, y la mayoría de los trabajadores del sector informal están poco cualificados. Más aún, la dispersión salarial entre los trabajadores es muy amplia, reflejando una alta prima por cuenta de la educación y las habilidades. Y muchos de los empleados (cerca de un tercio en 2012) también reportaron estar subempleados. Además,

Figura 1.2. Fuentes de las diferencias en el ingreso real en Colombia 2008-10



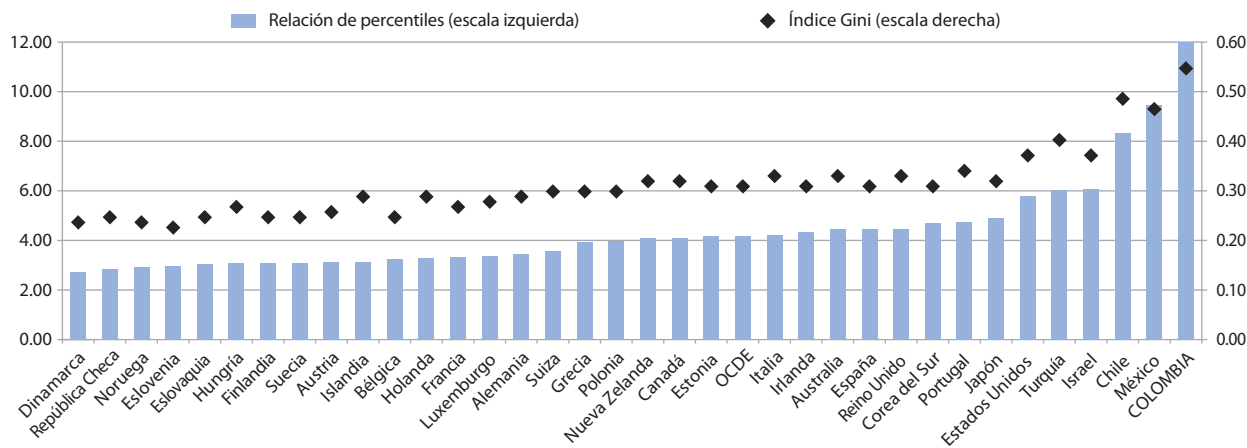
Fuente: OCDE (2013), *Economic Policy Reforms 2013: Going for Growth*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/growth-2013-en>, y datos suministrados por el Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE).

entre quienes están trabajando, muchos están empleados en el sector informal, desempeñando a menudo trabajos de baja productividad y beneficiándose muy poco de la protección social. Por lo tanto, ellos pueden tener alto riesgo de pobreza cuando pierdan su empleo o cuando envejecan.

Los costes laborales son altos en el sector formal, lo que lleva a las personas con baja productividad al sector informal o al desempleo. Colombia tiene uno de los salarios mínimos más altos de la región en relación con el salario promedio en el mundo. La proporción salario mínimo / salario promedio supera el 70%; siendo el promedio de la OCDE de aproximadamente 40%.¹² Dado que las diferencias regionales en materia de ingresos son altas, el salario mínimo nacional uniforme está en o por encima de los ingresos medios fuera de la capital. Esto

Figura 1.3. La brecha entre ricos y pobres es pronunciada

Ingreso disponible ajustado de los hogares: brecha entre los percentiles 10 y 90 e índice Gini a finales de la década del 2000



Note: Los datos de Francia e Irlanda se refieren a mediados y no a finales de la década del 2000. Los datos de Colombia son de 2012.

Fuente: Distribución del Ingreso y Pobreza en la OCDE, Estadísticas de Gasto Social de la OCDE (base de datos), DANE (Departamento Nacional de Estadísticas de Colombia) para Colombia.

probablemente ha contribuido a la alta informalidad en las regiones más pobres. Los reajustes anuales del salario mínimo son fijados por la Constitución incorporando la inflación del año anterior, *más* mejoras por productividad. Los reajustes del salario mínimo han sido usados en ocasiones como un instrumento político, con incrementos muy grandes en términos reales en algunos años preelectorales. Como resultado de ello, el salario mínimo ha aumentado en términos reales cerca del 20% desde fines de la década de 1990.

El crecimiento económico ha ayudado a lograr una disminución considerable de la pobreza absoluta, medida ya sea en términos monetarios o más amplios (ver Recuadro 1.1). Sin embargo, las caídas en la desigualdad del ingreso disponible y pobreza relativa han sido más modestas. Las desigualdades de ingresos y la pobreza, medidas ambas en términos relativos y absolutos, siguen siendo extremadamente altas según los estándares de la OCDE. Reducirlas es una de las prioridades del gobierno.

Recuadro 1.1. Pobreza: medidas, incidencia y desarrollos recientes

La reducción de la pobreza es uno de los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 “Prosperidad para Todos” del actual gobierno. Para monitorear la pobreza, evaluar políticas públicas y valorar el progreso en pos de las Metas de Desarrollo del Milenio, el gobierno ha desarrollado medidas en este ámbito. Los indicadores de pobreza monetaria y de pobreza multidimensional son los más importantes.

Medidas alternativas contra la pobreza en países de la OCDE y en Colombia

- Los méritos relativos de las medidas alternativas contra la pobreza han sido debatidos durante los últimos cincuenta años. La pobreza puede medirse en términos absolutos —una línea de corte de ingresos por debajo de la cual las personas no pueden costearse un grupo predefinido de bienes básicos— o en términos relativos —con la línea de pobreza relativa definida como un porcentaje (generalmente 50% o 60%) del ingreso medio. Además, Sen (1983) argumenta que el enfoque correcto para evaluar el estándar de vida es centrarse no en los productos o servicios básicos, sino en las capacidades o funcionamientos. En los países de la OCDE ha emergido lentamente un consenso favoreciendo el uso de las medidas de pobreza relativa, con los Estados Unidos como excepción notable (Pisu, 2012). En Colombia, el gobierno ha desarrollado varias medidas de pobreza que ayudan a entender y abordar la pobreza, centradas en la pobreza absoluta y en la privación multidimensional, que se acerca al enfoque de Sen.

Esfuerzos recientes para una mejor medición de la pobreza en Colombia

- En 2011, Colombia adoptó una nueva metodología para medir la *pobreza monetaria*. Recientemente, se han publicado nuevas estadísticas estableciendo las líneas de pobreza y pobreza extrema. Un individuo es considerado “pobre” si él/ella carece del ingreso requerido para cubrir las necesidades de la cesta familiar de alimentos básicos y otras necesidades (por ejemplo gastos de atención de la salud, educación, vestuario, etc.), y como “extremadamente pobre” si él/ella carece de los ingresos para consumir un número mínimo de calorías. El método es así: primero, se calcula el gasto per cápita actual, ajustado por un deflactor espacial de precios para contemplar las diferencias regionales en el coste de la cesta familiar.
- Luego se ordenan los hogares según esta medida, y se aplica un método iterativo para seleccionar la población de referencia (percentiles 30 a 59). Esto define la cesta familiar de consumo básico. La línea de pobreza extrema se obtiene siguiendo un ajuste normativo a las necesidades mínimas de calorías. La incidencia de la pobreza se calcula usando una metodología desarrollada por la CEPAL, para todos los países latinoamericanos para realzar la posibilidad de comparar las medidas de pobreza de toda la región.

Recuadro 1.1. Pobreza: medidas, incidencia y desarrollos recientes (*continuación*)

Esta nueva metodología ofrece una medida actualizada y más precisa, que permite una mejor comparación con las mediciones de otros países latinoamericanos. Sus ventajas incluyen la actualización continua de hábitos de consumo y el uso de una mejor medida del ingreso. En Colombia, las estadísticas oficiales muestran que la pobreza absoluta cayó pronunciadamente del 49% en 2002 al 34% en 2011. La pobreza extrema también ha disminuido, cayendo del 18% al 11% durante el mismo período. A pesar de estas notables mejoras, la pobreza rural sigue siendo más del doble que la urbana. El gobierno busca reducir la tasa de pobreza al 32% y la tasa de pobreza extrema al 9.5% para 2014. Sin embargo, el ingreso solo da una medida parcial de la pobreza y del bienestar individual (Stiglitz *et al.*, 2009). En un esfuerzo por ir más allá del ingreso, el gobierno de Colombia adoptó el *indicador multidimensional de pobreza de Oxford* en 2011. Las siguientes 5 dimensiones y 15 variables son cubiertas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP): *i*) antecedentes educativos de los hogares (por ejemplo, nivel educativo completado, analfabetismo); *ii*) características infantiles y juveniles (por ejemplo, asistencia escolar, repetición, acceso a servicios para la temprana infancia, trabajo infantil); *iii*) empleo (por ejemplo, desempleo de largo plazo, trabajo formal); *iv*) salud (por ejemplo, seguros de salud, acceso a servicios de atención de la salud condicionados a la necesidad); y *v*) acceso a servicios públicos y condición de la vivienda (por ejemplo, acceso a agua tratada, alcantarillado, calidad de los pisos y muros exteriores, y hacinamiento). Una persona es considerada pobre si está privada de al menos 33% de estas variables, teniendo en cuenta sus pesos relativos. El indicador retrata la incidencia, intensidad, gravedad y naturaleza de la privación. Esta clasificación de pobreza se redujo del 60% en 1997 al 29% en 2011, principalmente gracias a una más amplia cobertura de la atención de la salud, mayor asistencia escolar entre las edades de 6 y 16 años, mejor acceso a servicios para la temprana infancia, y un menor desempleo a largo plazo. La brecha urbana/rural es mayor para el enfoque multidimensional que para el de ingreso, reflejando en parte la carencia crítica de infraestructura (particularmente el servicio de acueducto y alcantarillado), bajos logros educativos y la prevalencia del empleo informal en las áreas rurales. En 2011, 300 000 personas salieron de la pobreza multidimensional y el gobierno busca reducir la incidencia de la pobreza aún más, pasando del 29% al 22.5% para 2014.

La violencia política ha contribuido a la pobreza

La violencia política, tanto de la guerrilla (especialmente de las FARC) como de los grupos paramilitares, ha contribuido a la pobreza, especialmente en áreas rurales. El riesgo persistente de expropiación ha reducido las actividades de inversión y por lo tanto ha atrapado a los hogares rurales en actividades de baja productividad y en la pobreza. La violencia política también ha llevado a un desplazamiento masivo de personas —3.7 millones (8% de la población total) durante el período 1997-2011 (*Acción Social*, 2012). Estas personas, en su mayoría campesinos, han perdido sus tierras y sus ingresos— las pérdidas de activos representaron el 3% del PIB (Ibáñez y Velásquez, 2009).

Forzados a trasladarse a las grandes ciudades, las personas desplazadas se enfrentan a grandes dificultades para conseguir empleo, dado que su preparación y nivel educativo no se ajustan a la demanda de mano de obra de las áreas urbanas (Ibáñez y Moya, 2009a y 2009b). La gran mayoría de personas desplazadas sufre, por lo tanto, de pobreza (Fernández *et al.*, 2011). En 2008, el 98% de ellas vivían por debajo de la línea de pobreza y el 74% por debajo de la línea de pobreza extrema (Garay, 2008). A pesar de que durante mucho tiempo las políticas dirigidas a la población desplazada han sido escasas, el gobierno está brindando apoyo creciente a través de transferencias de dinero dirigidas y de apoyo en especie (en particular educación y salud). La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 es un hito en este frente, pero tendrá un alto coste fiscal (54 mil millones de pesos colombianos durante el período 2012-21; o el 8.9% del PIB de 2011).

El analfabetismo sigue siendo alto a pesar del gasto en educación y capacitación

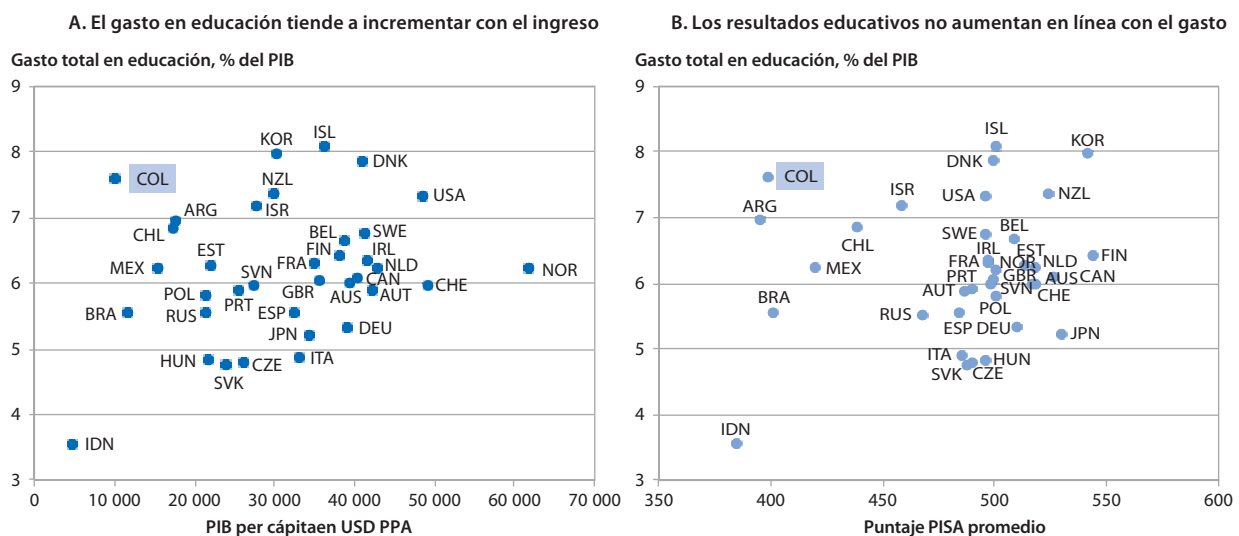
El analfabetismo es un factor clave de la desigualdad en Colombia. El acceso universal a la educación secundaria sigue siendo un desafío clave en Colombia. El bajo alfabetismo y una mala educación reducen la movilidad social, y son factores que contribuyen a la pobreza y a la desigualdad. En Colombia, la tasa de desempleo de quienes tienen educación secundaria es menor que la de quienes no la tienen (14.2% y 5.8% en 2011, respectivamente); y aquellos con poca o ninguna educación están empleados predominantemente en el sector informal (OCDE, 2013).

La cobertura, calidad y relevancia de la educación terciaria podría ser mejorada. La tasa bruta de matrículas es baja (39% en 2011), la tasa de deserción escolar está por encima del 40% y la calidad en general es pobre, particularmente para programas técnicos. Colombia está por debajo de otros países latinoamericanos, como Argentina, Brasil, Chile y México, en la clasificación de las mejores universidades del mundo. Además, las instituciones terciarias colaboran poco con las empresas en el diseño de currículum y en el establecimiento de competencias básicas, limitando la relevancia de las habilidades desarrolladas por sus programas para hacer frente a las necesidades del mercado laboral.

Colombia ha hecho esfuerzos significativos para abordar estos temas. El gobierno de Colombia se está focalizando en aumentar el gasto público en educación. Como resultado de ello, de 1985 a hoy, las matrículas netas en escuelas primarias han aumentado más del 25%, llegando al 97% de los niños colombianos; la tasa de supervivencia hasta el 5° grado ha crecido del 67% al 88%, y las matrículas brutas en la escuela secundaria han subido del 73 al 91% (UNESCO, n.d.).

El gasto privado y público total en educación como proporción del PIB, ubicado en el 7.6% en 2011, es más alto que el promedio de la OCDE (6.2%) y que en la mayoría de las economías emergentes (Figura 1.4). Sin embargo, los resultados educativos siguen siendo pobres. Las puntuaciones PISA están muy por debajo del promedio de la OCDE; la tasa de desempleo de quienes tienen educación secundaria es mayor que la de quienes no la tienen (14.2% y 5.8% en 2011, respectivamente); y aquellos con poca o ninguna educación están

Figura 1.4. Colombia gasta más en educación pero obtiene menos resultados que muchos otros países



Fuentes: OCDE (2011a), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science*, Vol. 1, OECD Publishing, París; OCDE (2012), *Education at a glance-OECD Indicators*, OECD Publishing, París; Banco Mundial (2013), Base de datos, <http://data.worldbank.org>.

empleados predominantemente en el sector informal. El fracaso educativo impone elevados costes a la sociedad: limita la capacidad de crecimiento e innovación de la economía, perjudica la movilidad social, y refuerza la desigualdad de ingresos.

Productividad rezagada y disparidades regionales

La baja productividad limita las tasas de crecimiento de Colombia

El nivel de ingreso de Colombia es alrededor de un tercio del promedio de la OCDE, principalmente debido a diferencias en la productividad laboral. A pesar de crecer durante la última década a una tasa que duplica la del OCDE, el PIB per cápita sigue estando un 80% por debajo del de la mitad superior de los países de la OCDE. Esto constituye la mayor brecha entre las cinco economías más grandes de América Latina (las otras son Argentina, Brasil, Chile y México). Todos los sectores económicos muestran una baja productividad laboral en comparación con la de los países de la OCDE, y los sectores menos productivos, incluidos agricultura y comercio al por menor, son los que generan más empleo (DNP, 2011). También hay una brecha del 14% en la utilización de fuerza laboral, en gran medida debido a la alta tasa de desempleo.

La tasa de crecimiento de la productividad de las últimas dos décadas, también ha sido de las más bajas de los países de América Latina y de la OCDE (Agosin *et al.*, 2009), y la explicación de este débil crecimiento tiene amplias bases: en que el crecimiento promedio anual de la productividad laboral de siete de los nueve sectores, fue inferior al de los países latinoamericanos y al de los de la OCDE.

Los bajos niveles de productividad y las bajas tasas de crecimiento de la productividad en Colombia se pueden explicar por una serie de factores estructurales. Un desglose de la brecha en la producción por trabajador con respecto a los Estados Unidos muestra que puede ser explicada (Daude, 2012) por diferencias en capital humano, capital físico y productividad total de los factores (PTF):

- A pesar de las grandes mejoras en la cobertura educativa, los años de escolarización y el desempeño estudiantil representan el 22% y el 15% respectivamente de la brecha en la productividad laboral. Más aún, el 45% de las empresas manifiestan que la mano de obra no preparada adecuadamente en el sistema educativo, es un obstáculo importante para su crecimiento (OCDE, 2012a).
- La inversión en capital físico ha sido históricamente baja en comparación con los países desarrollados, hasta el punto de que el suministro inadecuado de infraestructura es considerado actualmente como el segundo factor más problemático para hacer negocios e invertir en Colombia (WEF, 2012). La mayor brecha está en la cantidad y calidad de la infraestructura de transporte. Más aún, una serie de factores han contribuido a tasas de inversión global bajas durante las últimas décadas, lo que se ha traducido en baja productividad. Entre las más importantes se incluyen el lento y costoso acceso a la financiación, la inseguridad y una sustancial informalidad laboral y empresarial (Meléndez y Harker, 2009; DNP, 2011; Banco Mundial, 2010). La inversión en investigación y desarrollo ha sido particularmente baja. Dicho esto, como consecuencia de la reciente reforma del sistema de regalías, el 10% de las regalías de las industrias extractivas van a financiar proyectos de inversión en innovación y desarrollo. En 2012 estas inversiones llegaron a cerca de 500 millones de dólares.
- La decreciente productividad total de los factores (PTF) ha sido el principal motivo para el lento crecimiento de la productividad. Un desglose a largo plazo del crecimiento del PIB por trabajador en Colombia, muestra que el lento crecimiento desde la década

de 1980 se debe en gran medida a una PTF en deterioro, más que a una desaceleración en la acumulación de capital físico y humano. El decepcionante desempeño de la PTF puede atribuirse a incrementos en el crimen y en las tasas de inseguridad (Cárdenas, 2007), así como a la baja innovación, el no suministro apropiado de bienes públicos (por ejemplo, infraestructura) y otros factores, incluidos la corrupción y el acceso insuficiente a la financiación (DNP, 2011). Estos factores aminoran y anulan el efecto positivo de las reformas de principios de la década de 1990 sobre la productividad, incluido el efecto de reasignación de una menor barrera al comercio (Steiner *et al.*, 2009). Dicho esto, la mejora en la situación de seguridad en la década del 2000 contribuyó a una recuperación de la PTF y significó un estímulo para el incremento de la inversión.

Las agudas disparidades regionales exacerban los efectos de la baja productividad

Además, las diferencias en los niveles de ingreso per cápita entre las regiones son significativas en comparación con las diferencias regionales entre las economías de la OCDE. De hecho, en Colombia la desigualdad puede ser aún mayor entre municipios. Por ejemplo, el índice Gini del PIB per cápita promedio entre los municipios de Cundinamarca, el departamento que incluye a Bogotá y uno de los más ricos de Colombia, es cercano a 0.5. Una reducción en la brecha de pobreza entre las regiones más pobres y más ricas puede ayudar a abordar algunos de los factores subyacentes, que han mantenido a esas regiones en conflicto civil y violencia, permitiendo que el país crezca sosteniblemente.

En este sentido, la reciente Ley de Víctimas y Restitución de Tierras del gobierno, que busca devolver a las áreas rurales a las personas desplazadas por la violencia, puede contribuir a reducir la presión sobre las grandes ciudades con oportunidades de empleo insuficientes y alta congestión, y a generar oportunidades de desarrollo en otras áreas. Esta ley busca establecer herramientas individuales y colectivas judiciales, administrativas, sociales y económicas, para beneficiar a las víctimas, de manera que reciban atención y reparación siendo un medio para contribuir a la reconciliación.

La brecha en el PIB per cápita de la mayoría de las regiones se debe a una baja productividad laboral. Esta dispersión entre los departamentos de Colombia ha permanecido esencialmente igual durante la última década, siendo la excepción principal los departamentos que producen productos básicos, donde sectores de productos básicos altamente competitivos han surgido pero han generado poco empleo. Además, las regiones con bajos niveles de productividad sufren los mismos cuellos de botella, que explican el desfase de Colombia con respecto a los países de la OCDE.

Finalmente, la calidad de la infraestructura de transporte difiere en gran medida entre las regiones. Las grandes diferencias regionales en la calidad de las vías, significa que hay oportunidades significativas para elevar la competitividad, simplemente mediante la rehabilitación y el mantenimiento de las carreteras existentes en las regiones de bajo crecimiento. Un mejor acceso a la infraestructura de transporte en áreas conectadas deficientemente, puede promover el comercio y el turismo nacional e internacional (CEER, 2007; Ramírez and Parra-Peña, 2010).

Riesgo creciente de deterioro del equilibrio fiscal

La estabilidad fiscal es tanto una prioridad como un desafío para el gobierno de Colombia. La evidencia sugiere que la política fiscal de Colombia, si bien recientemente ha mejorado significativamente en gran medida debido a la adopción de su Regla Fiscal (cuyo estándar

puede ser considerado una buena práctica de la OCDE, ver Capítulo 3), ha sido en el mejor de los casos neutral o incluso ligeramente expansiva. Según cálculos del FMI, el equilibrio fiscal estructural de Colombia se deterioró en 2011 en cerca del 0.5% del PIB. Los datos existentes sobre el gobierno central y el sector público no financiero sugieren, que el boom de productos básicos y el ciclo de negocios han incrementado los ingresos tributarios:

- Las rentas del gobierno central aumentaron al 15.3% del PIB en 2011, un incremento frente al 13.8% en 2010. Alrededor de la mitad de este incremento refleja el aumento en ingresos tributarios y dividendos pagados por la empresa petrolera estatal (Ecopetrol).
- La reforma tributaria de 2010, que buscaba mejorar el cumplimiento tributario y completar ciertos vacíos tributarios, y aumentar temporalmente el impuesto al patrimonio para financiar las consecuencias de los daños por inundaciones, ha generado una reducción del déficit público.
- En términos globales, el déficit del sector público no financiero bajó del 3.1% del PIB en 2010 al 1.8% del PIB en 2011, a pesar de que el gasto público de emergencia representó cerca del 0.5% del PIB tras los daños por las inundaciones de finales de 2010.

Prácticas prudentes en la gestión de la deuda pública han reducido los riesgos de cambio y de tasas de interés a cargo del gobierno, lo que ha impulsado la confianza de los mercados. De hecho, los anteriores booms de productos básicos en Colombia desestabilizaron la economía, dando lugar a una reducción del ahorro de la economía y a grandes déficits por cuenta corriente seguidos de caídas pronunciadas (Echeverry *et al.*, 2011b). Dado que el boom de productos básicos probablemente se prolongará, es probable que el peso se mantenga permanentemente fortalecido, lo que significa que el sector privado —y los gobiernos— tendrán que ajustarse a ello, incluido su impacto sobre el empleo interno, los patrones de consumo, la inflación y la desigualdad del ingreso en el mediano plazo. Hasta ahora, el gobierno ha podido controlar estas tendencias. La dependencia en los mercados externos ha disminuido mientras que los vencimientos de la deuda externa se han ampliado, reduciendo los riesgos de refinanciación. Como resultado de ello, los bonos de Colombia en moneda extranjera fueron elevados a grado de inversión por las tres agencias calificadoras en 2011. Además, el plan del gobierno de restringir levemente la política fiscal, como lo hace al establecer su nueva regla fiscal (ver abajo y el Capítulo 3), reducirá en algo las presiones inflacionistas y aliviará la presión sobre la tasa de cambio.

No obstante, siguen existiendo desafíos. Si bien actualmente es ampliamente apropiada la política monetaria, debe permanecer vigilante frente a los riesgos asociados con un sobrecalentamiento de la economía, especialmente si las medidas macro-prudenciales recientemente adoptadas, no ayudan a contener el boom en créditos de consumo y de vivienda mencionado arriba. Más aún, lidiar con las presiones de gasto futuro por envejecimiento, cumplir las metas del gobierno de reducción de pobreza, mejorar la infraestructura y los servicios públicos —a menudo prestados por gobiernos subnacionales—, así como ajustarse a los recursos de productos básicos potencialmente volátiles y en descenso en el largo plazo, requerirá de mayor atención para el manejo del equilibrio fiscal del país.

El marco fiscal del gobierno proyecta un descenso en la ya de por sí baja proporción del gasto público —el gasto estructural del gobierno central disminuiría del 18.4% del PIB en 2012 al 16.1% en 2023. Esto parece extremadamente desafiante, debido a la presión pública por más y mejores servicios y a la agenda de políticas del gobierno para reducir la pobreza y la desigualdad. En efecto, lograr los objetivos del gobierno de aumentar la calidad de los servicios públicos, desarrollar la infraestructura social y física del país y abordar la pobreza, requerirán aumentar la proporción gasto público/PIB gradualmente con el paso del tiempo. Satisfacer los requerimientos de inversión mientras se disminuye la proporción de gasto,

demandará por lo tanto de reformas ambiciosas para aumentar la eficiencia del gasto público, satisfaciendo al mismo tiempo los objetivos de servicios públicos y equidad. Estos asuntos son de crucial importancia en el mediano plazo y se plantean de nuevo en los Capítulos 3 y 4.

Conclusión: la reforma de la gobernanza puede ayudar a Colombia a implementar su agenda de políticas exitosamente

El gobierno de Colombia ha identificado la necesidad de reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales como sus prioridades más importantes para el desarrollo. De hecho, gran parte de la agenda de reforma de políticas delineada en la Evaluación Económica figura prominentemente en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-14 del gobierno. Muchos de estos desafíos tiene implicaciones de gobernanza significativas: más y mejor infraestructura de transporte, salud y educación, mejorar los resultados educativos, fortalecer la red de seguridad social y mejorar la distribución del ingreso para combatir la pobreza e inequidad, y satisfacer las necesidades de los más desfavorecidos, sin dejar de prestarle especial atención a las necesidades de los grupos etno-culturales y basados regionalmente. La buena gobernanza — incluida la capacidad del estado para fijar, coordinar, implementar y monitorear el desempeño de la estrategia para implementar el Plan— es por lo tanto clave para asegurar que el gobierno de Colombia pueda lograr los objetivos de su política eficiente y efectivamente:

- Estos meta-desafíos son complejos por definición; requieren de un enfoque multisectorial coherente para el diseño y la implantación de las políticas, el cual se puede lograr de la mejor manera a través de una fuerte coordinación por parte de instituciones del gobierno central idóneas para tal fin, que tengan la capacidad —y la legitimidad— para movilizar a los actores de los gobiernos en el nivel nacional y subnacional, y en la sociedad civil para apoyar el diseño, implementación y monitoreo de la estrategia de desempeño encaminada a abordar estos desafíos.
- La reforma de la gobernanza también puede afectar la implementación de la agenda de políticas relacionadas con las mejoras en los servicios a los ciudadanos —ya sea en salud, educación o transporte—, porque estos servicios son prestados por niveles subnacionales de gobierno. Esto implica un enfoque renovado en la gobernanza multinivel, y en la efectividad con que el diseño y la prestación de las políticas y servicios sean alineados verticalmente.
- La reforma de la gobernanza también puede mejorar la capacidad del gobierno para encontrar el espacio fiscal para pagar esas necesidades, lo que implica un enfoque renovado en la elaboración de presupuestos por resultados, y toma de decisiones que se centre en maximizar la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

La buena gobernanza incluye la optimización del uso de los recursos públicos, incluidos los recursos financieros. Nuevas inversiones públicas en educación, salud e infraestructura de transporte, junto con los requerimientos de programación social y compensación de víctimas, que se vayan a necesitar para implementar el Proceso de Paz plenamente, podrían demandar gasto público adicional, a pesar de que el Proceso puede también eventualmente llevar a un *dividendo* de paz —menor gasto en defensa y seguridad en el largo plazo. El bajo nivel de la deuda pública y las rentas fiscales en crecimiento asociadas con el boom de productos básicos, otorgan margen de maniobra en el corto a mediano plazo. Sin embargo, esto puede no ser suficiente para cubrir las necesidades de gasto, lo que da una importancia adicional a garantizar que el dinero público sea gastado de la manera más efectiva (en términos de lograr las metas de sus políticas) y eficiente (en términos de evitar pérdidas y desperdicio) posible.

Maximizar la eficiencia y efectividad fiscal plantea cuestiones fundamentales de gobernanza pública, incluida la necesidad de una adecuada medición del desempeño, y de la capacidad de proporcionar información y de adelantar revisiones estratégicas del gasto público incurrido, como medio para identificar programas de baja prioridad, que pueden alterar la creación de espacio fiscal para satisfacer las necesidades de gasto emergentes y de alta prioridad (ver Capítulo 3).

Los países que están cumpliendo exitosamente los desafíos de las macro-políticas nacionales, lo han logrado maximizando la resiliencia y destreza de su sector público, ante los crecientes complejos desafíos de las políticas generados por un entorno constantemente cambiante. Esto requiere maximizar la capacidad estratégica estatal. Este Informe evalúa, por lo tanto, un grupo de asuntos claves de gobernanza, ofreciendo recomendaciones sobre formas de mejorar la capacidad estratégica estatal del gobierno de Colombia, es decir, su capacidad para articular una visión de largo plazo para el desarrollo del país, identificar correctamente necesidades emergentes y de más largo plazo, priorizar objetivos, identificar entregables a mediano y corto plazo, valorar y gestionar el riesgo, fortalecer eficiencias en el diseño de políticas y en la prestación de servicios para satisfacer estas necesidades efectivamente, y movilizar a actores de los gobiernos central y subnacionales, y apalancar recursos en toda la sociedad para lograr resultados de políticas integradas y coherentes, respaldando esta visión de desarrollo y prosperidad del país:

- La capacidad del gobierno para fijar, dirigir y monitorear la implementación de su estrategia de desarrollo nacional a través de instituciones ágiles del gobierno central. El Capítulo 2 evalúa la agilidad estratégica de estas instituciones respecto a los objetivos de políticas de desarrollo, que el gobierno se ha fijado en su Plan Nacional de Desarrollo 2010-14;
- La capacidad del gobierno para medir y evaluar el desempeño en la implementación de su estrategia de desarrollo. El Capítulo 3 de esta Revisión examina el uso por parte del gobierno de evidencias sólidas, para medir el progreso en la agenda de implementación de sus políticas. En particular, evaluará los vínculos entre la elaboración del presupuesto y la implementación de estrategias, así como la naturaleza y el alcance de sus esquemas para auditar y controlar el gasto y la inversión dirigidos a implementar su estrategia de desarrollo, entre otros con una visión dirigida a sugerir formas de generar mayor espacio fiscal para atender prioridades emergentes de infraestructura nacional y programación social para reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales;
- La capacidad del gobierno para implementar con autoridades subnacionales su agenda de descentralización, de manera que permita alcanzar sus objetivos de reducir la pobreza, la desigualdad y las disparidades regionales en todo el país. El Capítulo 4 examina los esquemas de gobernanza multinivel de Colombia bajo esta óptica.

Notas

1. Santander era conocido como el *Hombre de las Leyes*. Su cita está inscrita sobre la entrada del edificio que alberga las cortes nacionales de Colombia (la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado) en el centro de Bogotá.
2. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
3. Ejército de Liberación Nacional.
4. Una reforma constitucional en 1986 ya había eliminado la facultad del presidente para nombrar alcaldes.
5. *Índice* mundial de fraccionamiento geográfico (2012).
6. Idioma hablado por la comunidad raizal en San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
7. Idioma hablado por la comunidad de San Basilio de Palenque en el departamento de Bolívar.
8. Idioma hablado por los rom o gitanos.
9. Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado (2010).
10. La rápida expansión del sector minero y los crecientes términos de intercambio están impulsando importantes cambios estructurales. Los términos de intercambio en aumento atraen recursos al sector minero, y el cambio en los precios relativos comprime la competitividad del sector transable no minero (Corden y Neary, 1982; Ismail, 2010). Además, el aumento de ingresos asociado con el boom de los productos básicos alimenta la demanda interna, presionando los precios, en particular los del sector no transable.
11. La reciente reforma por parte del gobierno de la distribución de regalías (ver Capítulos 3 and 4) busca generar una distribución más progresiva del ingreso.
12. Mondragón-Vélez, Peña y Wills (2010) argumentan que los aumentos de los costos no salariales y del salario mínimo entre la década de 1990 y 2006 han excluido a los trabajadores no calificados del mercado laboral formal y han generado un movimiento del mercado laboral formal al informal, aumentando el tamaño relativo de este último. Además, los efectos deletéreos sobre el empleo formal se ven reforzados por los costos laborales no salariales, los cuales, equivalentes a un 82% de los salarios, son altos según los estándares de la OCDE. Los incentivos para pagar los aportes a la seguridad social se ven reducidos por la cobertura universal de los servicios públicos básicos, tales como la atención de la salud. Quienes trabajan en el sector informal ahora tienen acceso a un sistema subsidiado que es igualmente generoso como para quienes están en el sector formal, si bien estos últimos pagan un 12.5% de su salario como aporte para la salud.

Bibliografía

Secciones 1 y 2

- Cárdenas, M., Junguito, R. y Pachón, M. (2006), “Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The Effects of the 1991 Constitution”, *BID (Inter-American Development Bank) Latin American Research Network Working Papers*, No. R-508, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2007), *Colombia una nación multicultural: Su diversidad étnica*, DANE, Bogotá, www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/colombia_nacion.pdf (visitado el 15 de enero de 2013).
- Departamento Nacional de Planeación (2011), *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 ‘Prosperidad para Todos’ – Resumen Ejecutivo*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=zbyPnvJTgW0%3d&tabid=1238 (visitado el 17 de enero de 2013).
- Eslava, M. y Meléndez, M. (2009), “Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia”, *Research Department Working Paper*, No. 687, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Jaramillo Uribe, J. (2001), “Etapas y Sentido de la Historia de Colombia”, en J.O. Melo González (ed.), *Colombia Hoy*, Banco de la República, Bogotá.
- LaRosa, M. y Mejía, G. (2012), *Colombia: A Concise Contemporary History*, Rowman and Littlefield Publishers, Washington.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2012), *Grupo de Justicia y Paz*, www.mij.gov.co/econtent/newsdetailmore.asp?id=1351&idcompany=2 (visitado el 10 de enero de 2013).
- Montero Ferreira, R. (2006), “Los pueblos indígenas de Colombia y su inmersión en el proceso censal”, *IB-La revista del Centro Andino de Altos Estudios CANDANE*, No. 1/2006, DANE, Bogotá, www.dane.gov.co/revista_ib/html_r1/articulo8_r1.htm (visitado el 15 de enero de 2013).
- OCDE (2013), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- Orjuela Escobar, L.J. (2013), *Coyuntura y significado de la Constitución del 91*, www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/orjuela.html (visitado el 5 de febrero de 2013).
- Pachón, M. (2011), “Pese a Carta del 91, Congreso sigue al margen de debates claves”, *El Tiempo*, 8 de junio de 2011, www.eltiempo.com/politica/articulo-web-new_notainterior-9572124.html (visitado el 5 de febrero de 2013).
- Palacios, M. (2006), *Between Legitimacy and Violence: A History of Colombia, 1875-2002*, Duke University Press, Durham.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002), *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Oxford University Press, New York.
- Tirado Mejía, Á. (2001), “Colombia: Siglo y Medio de Bipartidismo”, en J.O. Melo González (ed.), *Colombia Hoy*, Banco de la República, Bogotá.
- Tokatlian, J.G. (2000), “Colombia at War: The Search for a Peace Diplomacy”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 14(2): 333-362, <http://link.springer.com/>

article/10.1023%2FA%3A1026698709515?LI=true#page-1 (visitado el 10 de enero de 2013).

ACNUR (2013), *2013 UNHCR country operations profile-Colombia*, www.unhcr.org/pages/49e492ad6.html (visitado el 5 de febrero de 2013).

Sección 3 (2012 Economic Assessment of Colombia, OECD Publishing, 2013)

Banco de la República (2011), “Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República”, marzo de 2013, Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/ijd_mar_2013_resumen.pdf.

Benavides, J. (2010), “Reformas para atraer la inversión privada en infraestructura vial”, en: *Colombia 2010-2014: Propuestas de Política Pública*, Fedesarrollo 2010, Bogotá.

Bernal, O., Forero, J.C. y Forde, I. (2012), “Colombia’s Response to the Crisis”, *British Medical Journal*, 344: 25-27, www.bmj.com/content/344/bmj.e802.

Bitran, E., Nieto-Parra, S. y Robledo, J.S. (2013), “Opening the Black Box of Contract Renegotiations: An Analysis of Road Concessions in Chile, Colombia and Peru”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 317, OECD Publishing, París.

Blackman, A., Morgenstern R. y Topping, E. (2006), *Institutional Analysis of Colombia’s Autonomous Regional Corporations (CARs)*, Resources for the Future Report, Washington, DC.

Calvo, G.A., Izquierdo, A., y Loo-Kung, R. (2012), “Optimal Holdings of International Reserves: Self-Insurance against Sudden Stops”, *NBER Working Paper Series*, No. 18219, National Bureau of Economic Research, Cambridge.

Cárdenas, M. y García F. (2004), *El modelo gravitacional del comercio y el TLC entre Colombia y Estados Unidos*, Fedesarrollo, Working Paper Series, No. 27, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-27-El-modelo-gravitacional-y-el-TLC.pdf.

Cárdenas, M., Mejía, C. y García, F. (2007), “La industria del cemento en Colombia”, *Fedesarrollo, Working Paper Series*, No. 33, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-33-La-industria-del-cemento-en-Colombia.pdf.

Clavijo, S. (2011), “Estructura Fiscal de Colombia y Ajustes Requeridos”, <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf>.

Clavijo, S. (2009), “Social Security Reforms in Colombia: Striking Demographic and Fiscal Balances”, *IMF Working Paper*, WP/09/58. <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Anif-Fiscal0711.pdf>.

CAF (Corporación Andina de Fomento) (2009), “Caminos para el futuro: Gestión de la infraestructura en América Latina”, *Reporte de Economía y Desarrollo*, <http://cdi.mecon.gov.ar/doc/caf/38.pdf>.

Corden, W.M. y Neary, J.P. (1982), “Booming Sector and De-Industrialisation in a Small Open Economy”, *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 92(368): 825-48.

Echeverry Garzón, J.C., Suescún Melo, R. y Alonso Masmela, G. (2011), “Regla fiscal para Colombia”, *Notas Fiscales*, No. 4, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%204%20Regla%20Fiscal.pdf.

Echeverry Garzón, J.C., Alonso Masmela, G. y García Montaña, A. (2011), “Por qué es necesaria la creación de un Sistema General de Regalías”, *Notas Fiscales*, No. 2, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/

[MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%2020%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20\(2\)_0.pdf](http://MinHacienda1/haciendapublica/CentroEstudios/publicaciones/notas/Boletin%2020%20Sistema%20General%20de%20Regalias%20(2)_0.pdf).

- Égert B., Kozluk T. y Sutherland, D. (2009), “Infrastructure Investment – Links to Growth and the Role of Public Policies”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 686, OECD Publishing, París.
- Eslava, M., Maffioli, A. y Meléndez, M. (2012), “Second-tier Government Banks and Access to Credit: Micro-Evidence from Colombia”, *IDB Publications*, No. 64578, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Eslava, M. y Meléndez, M. (2009), “Politics, Policies and the Dynamics of Aggregate Productivity in Colombia”, *Research Department Working Paper*, No. 687, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Eslava, M., *et al.* (2009), “Trade Reforms and Market Selection Evidence from Manufacturing Plants in Colombia”, *NBER Working Paper*, No. 14935. National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Fernando Castro, M. (2009), “Insider Insights: Building a Results-Based Management and Evaluation System in Colombia”, *ECD Working Paper Series*, No. 18, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gerencia Técnica (2012), “Nivel óptimo y adecuado de reservas internacionales”, *Borradores de Economía*, No. 727, Banco de la República de Colombia, Bogotá, http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/be_727.pdf.
- González, A., *et al.* (2012), “Output Gap and Neutral Interest Measures for Colombia”, *Borradores de Economía*, No. 726, Banco de la República de Colombia, Bogotá, www.banrep.gov.co/docum/ftp/be_726.pdf.
- Hoeller, P., *et al.* (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 1. Mapping Income Inequality Across the OECD”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 924, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h297wxbnr-en>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2011), “Colombia, 2011 Article IV Consultation”, *IMF Country Report*, No. 11/224, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11224.pdf.
- Ismail, K. (2010), “The Structural Manifestation of the ‘Dutch Disease’: The Case of Oil Exporting Countries”, *IMF Working Paper*, No. 10/103, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23801.0.
- ITN (Índice de Transparencia Internacional) (2010), “Índice de Transparencia Internacional – Resultados 2008-2009”, *Colección Documentos*, No. 12, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá.
- Johansson, A., *et al.* (2008), “Taxation and Economic Growth”, *OECD Economic Department Working Papers*, No. 620, OECD Publishing, París.
- Jorratt, M. (2010), “Diagnóstico de la estructura tributaria de Colombia y propuesta de reforma tributaria”, *Informe para el Banco Interamericano de Desarrollo*, julio.
- Joumard, I., André, C. y Nicq, C. (2010), “Health Care Systems: Efficiency and Institutions”, *OECD Economic Department Working Papers*, No. 769, OECD Publishing, París.
- Joumard, I., Pisu, M., y Bloch, D. (2012), “Less Income Inequality and More Growth – Are they Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across Countries”, *OECD Economic Department Working Papers*, No. 926, OECD Publishing, París.

- Jullien, B., Sand-Zantman, W. y Bardey, D. (2010), “Report on the Competitive Situation of the Colombian Mobile Telecommunication Market”, 16 de diciembre (documento de trabajo no publicado).
- Medina, C. y Morales, L. (2007), “Stratification and Public Utility Services in Colombia: Subsidies to Households or Distortions on Housing Prices?”, *Journal of LACEA, Economía*, Spring, www.cid.harvard.edu/Economia/Mexico06%20Files/MedinaPaper100506.pdf.
- Mejía L.F. (2012), “¿Se encuentran las reservas internacionales en un nivel óptimo?”, *Notas Fiscales*, No. 18, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá.
- Meléndez, M. y Harker, A. (2009), “Revisiting Economic Growth in Colombia. A Microeconomic Perspective”, *Fedesarrollo Working Paper*, No. 46, www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=csi-112.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2012), *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2012*, www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/MARCO%20FISCAL%20DE%20MEDIANO%20PLAZO%202012.pdf.
- Moller, L.C. (2012), “Fiscal Policy in Colombia: Tapping its Potential for a More Equitable Society”, *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6092, <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-6092>.
- Mondragón-Vélez, C., Peña, X. y Wills, D. (2010), “Labour Market Rigidities and Informality in Colombia”, *Journal of LACEA, Economía*, 11(1): 65-101.
- Nieto-Parra, S., Olivera, M. y Tibocho, A. (2013), “The Politics of Transport Policies in Colombia”, *OECD Development Centre Working Papers*, No. 316, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012a), *OECD Economic Survey – Chile 2012*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012b), “Reducing Income Inequality While Boosting Economic Growth: Can it be Done?”, en *Going for Growth*, edición 2012.
- OCDE (2012c), *Economic Survey of Turkey*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012d), *OECD Investment Policy Reviews: Colombia 2012*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2012e), *Annual Report on Competition Policy Developments in Colombia 2011*, OECD, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011a), *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Volume I*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2011b), *Pensions at a Glance*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2010), *OECD Economic Survey of Australia*, OECD Publishing, París.
- OCDE (2009), *Colombia – Peer Review of Competition Law and Policy*, IDB-OECD Publishing, París.
- OCDE (2008), *Public-Private Partnerships in Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*, OECD Publishing, París.
- Olivera, M. y Perry, G. (2009), “El impacto del petróleo y la minería en el desarrollo regional y local en Colombia”, *Documento de Trabajo de la CAF*, No. 2009/06, Corporación Andina de Fomento, Caracas, www.caf.com/media/3234/200906Elimpactodelpetr%C3%B3leoylaminer%C3%ADa-versi%C3%B3nworkingpaperCAF-Ed.MauricioOlivera.pdf.

- Ostry, J.D., Ghosh, A.R. y Chamon, M. (2012), “Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies”, *IMF Staff Discussion Note*, www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1201.pdf.
- Palmer, M.A., *et al.* (2010), “Mountaintop Mining Consequences”, *Science*, Vol. 327, No. 5962, www.sciencemag.org/content/suppl/2010/01/07/327.5962.148.DC1.
- Parra, M. (2011), “Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia”, *Fedesarrollo Working Paper*, No. 56, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/WP-No.-56-Infraestructura-y-pobreza-20111.pdf.
- Rincón, H. y Toro, J. (2010), “Are Capital Controls and Central Bank Intervention Effective?”, *Borradores de Economía*, No. 625, Banco de la Republica de Colombia, Bogotá, www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra625.pdf.
- Santamaría, M., *et al.* (2010), “El Sistema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura”, *Fedesarrollo*, www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/El-sistema-pensional-en-Colombia_Retos-y-alternativas-para-aumentar-la-cobertura-12-de-abril-2011.pdf.
- Umaña, C. (2011), “Una evaluación de la estrategia comercial de Colombia a la luz de un modelo de equilibrio general computable basado en la ecuación de la gravedad”, *Archivos de Economía DNP*, Documento No. 379, www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=OZiKn98Tq7s%3D&tabid=1231.
- USTR (Office of the United States Trade Representative) (2011), “Doing Business in Colombia, 2011 Country Commercial Guide of US companies, U.S. Commercial Service.
- Vargas, H. (2011), “Monetary Policy and the Exchange Rate in Colombia”, *BIS Papers*, No. 57, Bank for International Settlements, www.bis.org/publ/bppdf/bispap57i.pdf.
- Vos, A. de, *et al.* (2012), *Human Resources Planning in the Belgian Federal Government*, Presentación en el Simposio de la OCDE sobre ‘The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries’ el 11-12 de junio de 2012.
- WEF (World Economic Forum) (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, World Economic Forum, Ginebra, www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf.
- Banco Mundial (2012a), *El Gasto Tributario en Colombia*, Banco Mundial, Bogotá, www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/12/0003333038_20120712010823/Rendered/PDF/658790REPLACEM0UBLIC00final0version.pdf.
- Banco Mundial (2012b), *Doing Business in a more Transparent World*, Economy Profile, Colombia, www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2012), *Trade Policy Review: Colombia*, www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp365_e.htm.
- Yepes, F.J., *et al.* (2010), “Luces y sombras de la reforma de la salud en Colombia”, *Mayol Ediciones*, Assalud-Universidad del Rosario, Bogotá.